



National Security
and Intelligence
Review Agency

Office de surveillance des
activités en matière de sécurité
nationale et de renseignement

**Examen de 2022 portant sur
la mise en œuvre par les
ministères de la *Loi visant à
éviter la complicité dans les
cas de mauvais traitements
infligés par des entités
étrangères***

OSSNR // Examen n° 23-04

~~SECRET//RAC~~

Table des matières

Liste des sigles et acronymes	ii
Glossaire	iii
Sommaire	iv
1. Introduction	1
Fondements législatifs.....	1
Portée de l'examen	1
Méthodologie.....	1
Énoncés généraux	2
2. Contexte	2
3. Conclusions, analyse et recommandations	3
Conformité à la LECCMTIEE	3
Mise en œuvre des instructions	4
Décisions quant au risque sérieux de mauvais traitements.....	12
4. Conclusion	20
Annexe A. Exemples de cotes de risques (par pays)	22
Annexe B. Conclusions et recommandations	23

Liste des sigles et acronymes

AMC	Affaires mondiales Canada
ARC	Agence du revenu du Canada
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
CANAFE	Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada
CST	Centre de la sécurité des télécommunications
DC	Décret en conseil
GC	Gouvernement du Canada
GCER	Groupe de coordination d'échange de renseignements
GRC	Gendarmerie royale du Canada
IM	Instructions du ministre
IRCC	Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
LECCMTIEE	<i>Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères</i>
MDN/FAC	Ministère de la Défense nationale/Forces armées canadiennes
MPO	Ministère des Pêches et des Océans
OSSNR	Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement
RDP	Rapport sur les droits de la personne
RSMT	Risque sérieux de mauvais traitements
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SP	Sécurité publique Canada
TC	Transports Canada

Glossaire

entités étrangères	Terme employé dans les IM de 2017 pour désigner « les gouvernements étrangers, leurs ministères et organismes et leurs forces militaires. Il peut aussi s'appliquer à des coalitions militaires, à des alliances et à des organisations internationales. »
IM de 2017	Instructions du ministre (IM) émises en 2017 à l'intention de l'ASFC, du SCRS, du CST, du MDN/FAC, d'AMC et de la GRC visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères.
instruments de politique	Terme désignant les cadres de travail, les politiques, les directives, les normes, les lignes directrices et les outils conçus, dans le contexte du présent examen, pour encadrer la mise en œuvre de la LECCMTIEE par divers ministères.
mauvais traitements	Terme défini à l'article 2 de la LECCMTIEE : « [t]orture ou autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, au sens de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, signée à New York le 10 décembre 1984. »
ministères	Dans le contexte du présent examen, terme désignant les ministères et organismes dont les administrateurs généraux ont reçu par écrit des instructions concernant l'application de la LECCMTIEE.
risque non atténué	Terme désignant le niveau de risque qui, dans un contexte donné, existe avant l'application de mesures d'atténuation.
risque résiduel	Terme désignant le niveau de risque qui persiste, dans un contexte donné, après l'application de mesures d'atténuation.
risque sérieux	Terme employé dans les IM de 2017 pour désigner : « un risque personnel, présent et prévisible de mauvais traitements. Pour être "sérieux", le risque doit être réel et doit reposer sur quelque chose de plus que de simples théories ou spéculations. Dans la plupart des cas, le critère d'un risque sérieux de mauvais traitements sera satisfait lorsqu'il est plus probable qu'improbable qu'il y ait de mauvais traitements; cependant, dans certains cas, notamment lorsque le risque est de préjudice grave, la norme du "risque sérieux" peut être satisfaite à un niveau de probabilité plus faible. »

Sommaire

Le présent examen fut l'occasion d'évaluer la conformité de divers ministères aux dispositions de la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères* (LECCMTIEE) ainsi que leur mise en œuvre des instructions afférentes à la LECCMTIEE pendant l'année civile 2022. Dans ce contexte, l'examen a adopté une approche thématique axée sur la façon dont les ministères réalisent les évaluations de risques, notamment sur la manière dont la méthodologie qu'ils appliquent peut mener systématiquement à une sous-évaluation du niveau de risque lié à un échange d'information.

Les conclusions et les recommandations que l'OSSNR formule dans le présent rapport tiennent compte des avancées, mais aussi de l'état de stagnation de certains aspects de la mise en œuvre des instructions dans les ministères concernés. Il convient de noter qu'en 2022, l'OSSNR a vu que des efforts avaient été consentis en matière de collaboration interministérielle et de normalisation de certaines pratiques dans l'ensemble du gouvernement fédéral. Comparés aux approches adoptées antérieurement, ces efforts ont certainement donné lieu à des améliorations, mais celles-ci ne répondent toujours pas aux exigences des instructions, lesquelles avaient pour but d'établir, dans l'ensemble du gouvernement, un cadre de travail uniforme s'appliquant à tous les échanges d'information avec l'étranger. En outre, l'OSSNR a remarqué qu'un certain nombre de pratiques pourraient amener les ministères à sous-estimer constamment les risques liés aux échanges d'information envisagés. À leur tour, ces sous-estimations peuvent faire en sorte qu'un échange d'information en vienne à déroger aux interdictions stipulées dans les instructions:

Au terme du présent examen, l'OSSNR a formulé cinq recommandations. Si elles sont appliquées conjointement, ces recommandations feront en sorte que tous les ministères disposeront de cadres de travail suffisamment normalisés pour correspondre à l'esprit de la LECCMTIEE et obéir aux instructions afférentes. Ces recommandations garantiront également que ces cadres de travail seront conçus de manière à favoriser la conformité auxdites instructions.

1. Introduction

Fondements législatifs

1. Le présent examen a été réalisé en application des alinéas 8(1)b) et 8(2.1)c) ainsi que du paragraphe 8(2.2) de la *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement* (Loi sur l'OSSNR).

Portée de l'examen

2. Le présent examen fut l'occasion d'évaluer la conformité de divers ministères aux dispositions de la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères* (LECCMTIEE) ainsi que leur mise en œuvre des instructions afférentes à la LECCMTIEE pendant l'année civile 2022. Dans ce contexte, l'examen a adopté une approche thématique axée sur la façon dont les ministères réalisent les évaluations de risques, notamment sur la manière dont la méthodologie qu'ils appliquent peut mener systématiquement à une sous-évaluation du niveau de risque lié à un échange d'information.
3. L'examen vise tous les ministères qui ont reçu des instructions concernant l'application de la LECCMTIEE : l'Agence des services frontaliers (ASFC); l'Agence du revenu du Canada (ARC); le Centre de la sécurité des télécommunications (CST); le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS); le ministère des Pêches et des Océans (MPO); le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes (MDN/FAC); le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE); Affaires mondiales Canada (AMC); Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC); Sécurité publique Canada (SP); la Gendarmerie royale du Canada (GRC); et Transports Canada (TC).
4. Au reste, les examinateurs se sont également penchés sur la façon dont le MDN/FAC a mis en œuvre les instructions ministérielles (IM) qu'il a reçues en 2022 relativement à l'obligation interdisant la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères.

Méthodologie

5. L'OSSNR a examiné les documents portant sur les instruments de politique ministériels relatifs à la LECCMTIEE et sur les documents ministériels afférents

comportant les explications fournies par écrit en guise de réponses aux demandes d'information. L'OSSNR a également effectué l'analyse comparative d'un échantillon ciblé d'évaluations de risques que des ministères avaient réalisées relativement à 19 pays et à des entités étrangères issues de ces pays, pour lesquelles des évaluations de risques avaient été faites. En l'occurrence, l'OSSNR a évalué la conformité aux exigences en matière de production de rapports à partir de registres principaux rendus publics ou soumis à l'OSSNR en vertu de la LECCMTIEE et des instructions afférentes.

Énoncés généraux

6. L'ASFC, l'ARC, le MPO, le MDN/FAC, le CANAFE, IRCC, SP, la GRC et TC ont répondu aux attentes de l'OSSNR en matière de réactivité tout au long du présent examen¹. Or, le CST, le SCRS et AMC n'ont que partiellement répondu aux attentes de l'OSSNR. En l'occurrence, le CST n'a pas toujours répondu aux demandes d'information de l'OSSNR dans le format exigé pour l'examen. Quant au SCRS et à AMC, ils n'ont pas toujours répondu en temps voulu aux demandes de l'OSSNR.
7. Or, c'est conformément à ses attentes que l'OSSNR a été en mesure de vérifier l'information nécessaire au présent examen.
8. Enfin, l'OSSNR tient à remercier SP pour l'aide fournie dans la coordination des consultations réalisées dans le cadre du présent examen relativement à l'exactitude des faits.

2. Contexte

9. La LECCMTIEE et les instructions auxquelles elle a donné lieu ont pour objet d'aider le gouvernement du Canada (GC) à éviter de divulguer ou de demander de l'information à une entité étrangère, dès lors qu'il y a un risque sérieux de mauvais traitements (RSMT) pour une personne donnée. Elles ont également pour but d'établir des contraintes quant à l'utilisation de l'information qui pourrait avoir été obtenue suivant l'infliction de mauvais traitements. L'objectif des instructions est de montrer que le gouvernement s'est engagé à accroître le degré de transparence, de

¹ Le document « Attentes de l'OSSNR en matière de réponse aux examens » est accessible en ligne à l'adresse suivante : <https://nsira-ossnr.gc.ca>.

cohérence et de responsabilisation du régime canadien d'échange d'information et à renforcer la surveillance exercée dans l'ensemble du gouvernement.

10. En 2019, les instructions ont été remises en vertu de la LECCMTIEE et par voie de décret en conseil (DC) aux administrateurs généraux de 12 ministères et organismes². Dans le cas de l'ASFC, du CST, du SCRS, du MDN/FAC, d'AMC et de la GRC, les instructions formulées dans le décret remplaçaient les IM qui leur avaient été remises en 2017. En ajoutant l'ARC, le MPO, le CANAFE, IRCC, SP et TC au nombre des destinataires, les instructions remises par voie de décret ont permis d'élargir l'application des mesures visant à prévenir les mauvais traitements.
11. L'OSSNR a eu l'occasion de se pencher sur la mise en œuvre, par les divers ministères, des IM de 2017. Or, depuis l'adoption de la LECCMTIEE, c'est annuellement que l'OSSNR examine la mise en œuvre des instructions émises par voie de décret, une mesure qui est d'ailleurs exigée par la Loi sur l'OSSNR. Ainsi, le présent examen annuel est le quatrième réalisé par l'OSSNR.

3. Conclusions, analyse et recommandations

Conformité à la LECCMTIEE

Conclusion 1. L'OSSNR conclut que tous les ministères, à l'exception du MPO eu égard au paragraphe 7(1), se sont conformés aux exigences énoncées dans la LECCMTIEE en matière de rapport.

12. Le paragraphe 7(1) de la LECCMTIEE exige que les administrateurs généraux concernés soumettent au ministre compétent et avant le 1^{er} mars de chaque année un rapport sur la mise en œuvre des instructions au cours de l'année civile précédente. Le MPO a remis son rapport au ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne le 12 avril 2023, soit 42 jours après le délai prescrit par la loi.

² Les décrets et les instructions afférentes peuvent être consultés à l'adresse suivante : <https://decrets.canada.ca/index.php?lang=fr>.

13. Les articles 5 à 8 de la LECCMTIEE font état d'exigences additionnelles en matière de rapport, exigences qui ont été respectées par tous les administrateurs généraux et tous les ministres³.

Mise en œuvre des instructions

Conclusion 2. L'OSSNR conclut qu'à la fin de 2022, tous les ministères disposaient d'un cadre régissant leur mise en œuvre de la LECCMTIEE et des instructions afférentes.

14. L'examen que l'OSSNR a réalisé au sujet de l'application de la LECCMTIEE pour l'année 2021 a conclu que tous les ministères, à l'exception de l'ASFC et de SP, avaient mis en place l'intégralité de leurs cadres de gouvernance respectifs ayant trait à la LECCMTIEE⁴. Pour leur part, l'ASFC et SP ont instauré leurs cadres de gouvernance pendant le déroulement du présent examen annuel. Quant à leurs politiques, elles sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2022 et le 1^{er} janvier 2022 respectivement.
-

Conclusion 3. L'OSSNR conclut que la plupart des ministères ont continuellement affiné leurs cadres relatifs à la LECCMTIEE en tenant compte des lacunes qu'ils avaient respectivement relevées et des recommandations formulées par l'OSSNR, et en tirant parti des efforts de coordination déployés dans l'ensemble de la collectivité.

15. En 2022, la majorité des ministères ont concentré leurs efforts de perfectionnement sur la codification des pratiques existantes dans des instruments de politique officiels et sur la création de procédures et de consignes détaillées visant à en soutenir la

³ L'article 5 exige que les administrateurs généraux mettent à la disposition du public les instructions qui leur ont été données au titre de la LECCMTIEE; l'article 6 exige que les administrateurs généraux fournissent une copie de ces instructions à l'OSSNR, au Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement et, le cas échéant, à la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la Gendarmerie royale du Canada; le paragraphe 7(2) exige que les administrateurs généraux soient tenus, dès que possible après avoir soumis un rapport au titre du paragraphe 7(1), de mettre à la disposition du public une version de celui-ci; et l'article 8 exige que les ministres fournissent une copie des rapports reçus au titre de l'article 7 aux organes d'examen cités à l'article 6.

⁴ Examen n° 22-05 de l'OSSNR, p. 9.

mise en œuvre⁵. Le degré de perfectionnement n'était pas le même dans tous les divers ministères et correspondait généralement au niveau d'évolution des cadres de chacun. Or, il convient de noter ce qui suit au sujet des efforts qui ont été fournis :

- Le MDN/FAC a mis la dernière main à la mise à jour d'un cadre de politique qui comprend désormais, entre autres choses, de nouvelles instructions du ministre (IM) visant à enrichir les instructions formulées dans le décret et à en faciliter la mise en œuvre.
- La GRC a restructuré et réaffecté en interne les ressources visant à soutenir la réalisation des évaluations des risques liés à l'application de la LECCMTIEE de même que les approbations qui en découlent.
- L'ARC, le MPO, le MDN/FAC et la GRC étaient en train de prendre des mesures visant à élargir le champ d'application de leurs cadres respectifs à l'ensemble des secteurs d'activité de leur ministère.
- L'ASFC, l'ARC, le MDN/FAC, IRCC, SP et la GRC étaient en train d'élaborer ou de renforcer leurs outils d'évaluation des risques de sorte à mieux soutenir les décideurs lorsqu'ils sont appelés à reconnaître les cas possiblement exposés à un RSMT.
- L'ASFC, l'ARC, le SCRS, le MDN/FAC et la GRC étaient en train d'élaborer des modules de formation interne axés sur la LECCMTIEE.

16. En 2022, le CST, le MDN/FAC et AMC ont entamé en interne des examens visant certains aspects de leurs cadres respectifs d'application de la LECCMTIEE⁶. Là où des examens n'ont pas été formellement réalisés, les perfectionnements observés correspondaient néanmoins aux aspects soulevés dans le cadre d'examens réalisés précédemment par l'OSSNR et lors d'analyses comparatives interministérielles produites informellement à l'occasion de forums comme celui du Groupe de coordination d'échange de renseignements (GCER), lequel est présidé par SP et se compose de représentants de tous les ministères assujettis aux instructions à titre de membres.

⁵ Le CANAFE a indiqué à l'OSSNR qu'il ne voyait pas en quoi son cadre de gouvernance lié à la LECCMTIEE aurait besoin d'être perfectionné en 2022. Pour sa part, TC a indiqué que sa politique organisationnelle ayant trait à la mise en œuvre de la LECCMTIEE était en cours de révision et a fourni une description du travail en cours; l'OSSNR n'a reçu aucun document faisant état de perfectionnements apportés au cours de la période visée par le présent examen.

⁶ Cette pratique correspond aux recommandations formulées dans le rapport d'examen sur les IM de 2017 concernant la réalisation en interne d'examens périodiques (Examen n° 19-06 de l'OSSNR, p. 6).

Conclusion 4. L'OSSNR conclut que le cadre de gouvernance mis en place par TC relativement à la LECCMTIEE ne contenait aucune politique ni aucune procédure concernant ce qui suit :

- a) processus d'escalade hiérarchique (à l'administrateur général);
 - b) évaluation des risques liés aux échanges d'information avec des entités étrangères.
-

17. Les instructions requièrent que certains cas particuliers soient transmis aux administrateurs généraux (pour plus de détails, voir le paragraphe 34 plus loin). Les ministères ont la possibilité d'établir le mécanisme d'escalade hiérarchique ainsi que les critères connexes en fonction de leurs besoins opérationnels. Concrètement, les cadres de gouvernance de tous les ministères, sauf dans le cas de TC, ont recours à des échelles d'escalade hiérarchique préétablies – avec le personnel opérationnel comme premier palier et l'administrateur général comme ultime palier – pour gérer le réacheminement des cas.
18. Les réponses fournies par TC aux demandes d'information provenant de l'OSSNR décrivaient une échelle d'escalade hiérarchique remontant jusqu'au sous-ministre des Transports, mais les outils d'intervention ne comportaient pourtant aucune politique ni aucune procédure exigeant le recours à un palier supérieur à celui du personnel opérationnel.
19. À TC, la politique ministérielle relative à la mise en œuvre de la LECCMTIEE indique que TC doit [traduction] « élaborer et tenir à jour des politiques et des procédures permettant d'évaluer les risques posés par les entités étrangères⁷ ». L'examen de

⁷ Pour ce qui concerne les attributions et les obligations aux fins des politiques et procédures relatives à un programme, la politique de TC contient une note de bas de page expliquant que SP est responsable de l'élaboration des politiques pour toutes les questions ayant trait à ce secteur de programme dans le contexte duquel les activités de TC sont pertinentes au titre de la LECCMTIEE : le Programme de protection des passagers. Toutefois, le mandat du Groupe consultatif sur la protection des passagers, dont TC est membre, a indiqué que les membres étaient responsables [traduction] « d'évaluer et de prendre en compte tous les risques liés à la communication du nom d'une personne inscrite directement aux transporteurs aériens ». La section de la politique de TC ayant trait aux « évaluations des risques » n'est pas suffisamment développée pour veiller à ce que les évaluations du risque de mauvais traitements soient adéquatement étayées dans le contexte actuel ou pour justifier l'affirmation qu'un représentant de TC a fournie à son ministre dans un rapport de 2022 sur la mise en œuvre de la LECCMTIEE, à savoir que [traduction] « TC n'a relevé aucun cas où la désignation d'un individu au titre du Programme de protection des passagers aurait créé le risque de mauvais traitements (sérieux ou autres) de cet individu par une entité étrangère ».

l'OSSNR portant sur la LECCMTIEE pour l'année 2019 reprochait à la politique de TC un certain nombre de lacunes en exprimant quelques préoccupations concernant le cadre ministériel sur lequel repose la décision – notamment lorsqu'il s'agit de savoir si une communication pourrait donner lieu à un RSMT – et concernant l'absence d'un cadre permettant d'établir si un RSMT peut être atténué⁸. TC a indiqué que ces lacunes n'avaient pas encore été résolues compte tenu des efforts interministériels visant à améliorer le programme et à réduire le risque de mauvais traitements lié aux échanges d'information⁹.

20. Tous les cadres relatifs à la LECCMTIEE nécessitent un mécanisme d'escalade hiérarchique remontant à l'administrateur général ainsi qu'un processus d'évaluation des risques assez robuste pour reconnaître les situations où un échange d'information pourrait comporter un RSMT, même si ce type d'échange est peu fréquent.

Recommandation 1. L'OSSNR recommande que TC mette à jour son cadre de gouvernance relatif à la LECCMTIEE en y inscrivant des politiques et procédures visant les éléments suivants :

- a) processus d'escalade hiérarchique (à l'administrateur général);
 - b) évaluation des risques liés aux échanges d'information avec des entités étrangères.
-

Conclusion 5. L'OSSNR conclut que tous les ministères, à l'exception du MPO, d'AMC, de SP et de TC, ont eu recours à des évaluations des risques liés à un pays/une entité pour alimenter leurs estimations du risque sérieux de mauvais traitements ainsi que les processus d'escalade hiérarchique connexes.

⁸ Examen n° 20-03 de l'OSSNR, p. 13 et p. 18-20.

⁹ Le rapport que TC a préparé à l'intention de son ministre au sujet de la mise en œuvre de la LECCMTIEE en 2022 indiquait que ces perfectionnements de programme [traduction] « avaient éliminé les échanges de données d'identification personnelle avec les entités étrangères ». Toutefois, les réponses fournies par SP aux demandes d'information soumises par l'OSSNR indiquaient qu'un risque résiduel de mauvais traitements découlant de divulgations d'information persistait malgré ces perfectionnements, et que SP était en train d'explorer des options visant à atténuer tous les risques. En outre, les perfectionnements n'ont été complètement mis en œuvre qu'en novembre 2022; la réduction déclarée quant aux risques ne s'était pas encore manifestée dans l'ensemble de l'année visée par l'examen.

21. Pour mettre les instructions en œuvre, les ministères doivent être bien au fait des risques associés aux échanges d'information avec certaines entités étrangères, notamment, la situation des pays en matière de droits de la personne. À cette fin, la plupart des ministères utilisent une procédure uniformisée d'évaluation des risques par pays/par entité en tant que base pour l'évaluation des risques associés à chacun des cas et pour la préparation, le cas échéant, de mesures d'atténuation adaptées.
22. Dans certains ministères, les niveaux de risque par pays ou par entité correspondent chacun à un niveau d'approbation de l'échelle d'escalade hiérarchique établie pour la LECCMTIEE. Ainsi, il est attendu que les fonctionnaires occupants les fonctions hiérarchiques les plus élevées surveillent les mesures d'atténuation envisagées ou appliquées dans les contextes à risque. Dans d'autres ministères, l'escalade hiérarchique dépend des évaluations des risques de mauvais traitements propres à chaque cas, lesquelles comprennent les mesures d'atténuation, de telle sorte que l'escalade hiérarchique est axée sur les risques résiduels. Dans ces ministères, les cas de risque sérieux convenablement atténué ne répondent pas toujours au critère ministériel à partir duquel on fait appel à la hiérarchie. Le cadre d'escalade hiérarchique du SCRS est particulier du fait que le niveau d'approbation requis dépend de deux facteurs, à savoir le risque lié à l'échange en soi et le statut de l'entente que le Service a conclue avec l'entité étrangère en matière d'échange d'information.
23. Les processus d'évaluation des risques mis en place par le MPO, AMC, SP et TC n'ont pas recours à une évaluation de base des risques non traités par pays ou par entité. Dans le cas du MPO, de SP et de TC, cela s'explique par le fait que les échanges d'information pertinents sont perçus comme étant si peu fréquents que des évaluations de cas particuliers peuvent être réalisées en fonction des besoins. Par contre, AMC rassemble et décrit l'information pertinente de base dans une série de rapports sur les droits de la personne (RDP) qui font état du contexte du pays concerné – ce qui comprend des renseignements spécifiques sur la torture et les mauvais traitements. Or AMC n'attribue à ces rapports aucune cote de risque ni aucune évaluation de risque; il évalue plutôt le risque au cas par cas.
24. En 2022, l'ASFC, le CST, le SCRS, le MDN/FAC, le CANAFE et la GRC ont tous utilisé des évaluations par pays ou par entité qu'ils avaient élaborées en interne dans le but d'alimenter leurs évaluations des risques de mauvais traitements. Ils ont misé sur des sources d'information semblables pour réaliser leurs évaluations, notamment

les RDP d'AMC (bien que ces rapports n'avaient pas forcément été produits pour tous les pays avec lesquels les ministères ont échangé de l'information).

25. En 2022, l'ARC et IRCC ont utilisé les échelles de cotation de risque par pays employées respectivement par le SCRS et la GRC en tant qu'indicateurs de base pour les risques posés par un échange¹⁰. Dans les deux cas, l'ARC et IRCC n'ont reçu que le niveau global de risque attribué à chaque pays sans aucun détail sur l'évaluation qui le sous-tend. L'ARC et IRCC ont reconnu que leurs cadres respectifs de mise en œuvre de la LECCMTIEE comportaient des lacunes pour ce qui concerne les évaluations de base réalisées en interne. D'ailleurs, ils ont indiqué avoir pris des mesures visant à développer les méthodologies nécessaires.
26. Bien que l'on s'attende, dans le cas d'évaluations des risques liés à des cas particuliers, à ce que les risques résiduels tiennent aux particularités propres à chacun des échanges d'information, ceux-ci doivent tout de même être analysés dans un contexte plus large qui tienne compte de l'état des droits de la personne. Certaines méthodologies employées par les ministères dans l'évaluation des risques posés par les cas particuliers tiennent compte de la cote élémentaire de risque de l'entité/du pays concerné. À l'ASFC, au CST et au MDN/FAC, ces cotes sont établies à partir des particularités de l'information appelée à être échangée. À AMC et à la GRC, les cotes sont établies selon les facteurs qui caractérisent les individus pouvant être l'objet de mauvais traitements.

Conclusion 6. L'OSSNR conclut que les évaluations des risques réalisées par les divers ministères manquaient de cohésion.

27. Dans son examen des IM de 2017, l'OSSNR recommandait que les ministères élaborent une cadre unique pour l'évaluation des risques de mauvais traitements par pays¹¹. Depuis lors, dans chacun de ses examens ayant trait à la LECCMTIEE, l'OSSNR a maintenu sa position voulant que pour un pays donné, les risques pesant sur les droits de la personne soient évalués uniformément dans l'ensemble du GC.

¹⁰ Pendant les consultations de 2022 visant à vérifier l'exactitude des faits dans le contexte du présent examen, l'OSSNR a appris que la GRC avait rejeté toutes les demandes venant d'autres organismes qui souhaitaient utiliser son système de cotation.

¹¹ Examen n° 19-06 de l'OSSNR, p. 18.

28. En 2022, sur le plan des évaluations élémentaires des risques par pays, l'OSSNR a observé des écarts considérables entre les ministères, malgré que ceux-ci aient utilisé des sources d'information comparables. Dans l'échantillon des évaluations de risques qui a été examiné, il n'y avait que deux pays auxquels tous les ministères avaient accordé la même cote de risque. Dans certains cas, les cotes de risques en matière de droits de la personne étaient radicalement différentes, et ce, au point où pour un même pays, on a vu des ministères attribuer des niveaux de risque allant de faible à moyen, voire à élevé. D'ailleurs, l'annexe A présente un tableau comparatif des cotes de risque attribuées par chacun des ministères à chacun des pays figurant dans l'échantillon.
29. Trois facteurs ont été les principales causes de ces écarts. Premièrement, les cotes de risque ont souvent été fondées sur des évaluations périmées qui ne pouvaient pas tenir compte des récents développements survenus dans un pays donné. Deuxièmement, les ministères ont eu recours à des indicateurs de mauvais traitements différents dans l'application de leurs méthodologies. Troisièmement, les ministères ont mesuré l'incidence de ces indicateurs selon des approches différentes les unes des autres. Voici un exemple : le SCRS accordait un poids égal à tous les indicateurs dans le but de dresser un portrait global sur le plan des droits de la personne, alors que le CST accordait une plus grande importance aux indicateurs les plus susceptibles d'avoir une incidence sur l'éventuel mauvais traitement d'un individu. Le MDN/FAC était le seul ministère à attribuer automatiquement une cote de risque de niveau élevé – sans égard aux autres éléments atténuants –, dès lors que les mauvais traitements constituaient un facteur systémique dans un pays donné.
30. Pour recenser les différences entre les cotes de risque et pour comprendre les raisons qui expliquent ces différences, le MDN/FAC a organisé, vers la fin de 2022, un « sommet sur les droits de la personne » au niveau opérationnel, événement auquel ont également participé le CST, le SCRS et AMC. Bien que tous les participants aient considéré que le sommet fut une réussite, il faut convenir que le simple fait de reconnaître et de comprendre les écarts n'est pas suffisant pour se plier à la recommandation de l'OSSNR voulant que l'on crée un processus d'évaluation unique pour tous les ministères. Même s'ils ont fréquemment signalé être disposés à intégrer de nouvelles informations au sein de leurs cadres d'évaluation respectifs, les participants se sont rarement engagés à apporter des changements permettant d'harmoniser leurs systèmes de cotation.

31. En réaction aux recommandations que l'OSSNR a formulées dans le rapport faisant suite à l'examen de l'application de la LECCMTIEE pour 2019¹², les institutions du GC ont fait part de leur position selon laquelle une approche normalisée était impossible à réaliser, compte tenu [traduction] « des différences affichées sur le plan des activités et des mandats » par les 12 ministères concernés ». L'OSSNR n'est pas d'accord avec l'affirmation voulant que les activités ou les mandats des ministères du GC concernés constituent un facteur déterminant lorsqu'il s'agit d'établir une norme en matière d'évaluation des risques par pays ou par entité.

Conclusion 7. L'OSSNR conclut que la réalisation en silos des évaluations des risques en matière de droits de la personne au sein des divers ministères crée des dédoublements importants sur le plan des efforts investis dans l'ensemble du GC et engendre le risque de donner des résultats contradictoires.

32. Le fait que les ministères réalisent leurs évaluations des risques en matière de droits de la personne chacun de son côté impose une pression indue sur les ressources. Ce dédoublement du travail engendre également le risque que les évaluations soient incompatibles. De plus, il donne lieu à une possible propagation des incompatibilités dans l'ensemble du GC, lorsque des cotes de risques créées en silos sont empruntées par des ministères qui ne font eux-mêmes aucune évaluation des risques en interne. Par ailleurs, lorsque les écarts donnent lieu à une sous-évaluation des risques de base, les ministères peuvent s'engager dans des échanges d'information qui pourraient enfreindre les interdictions imposées par les instructions.

33. D'après l'échantillon des pays pour lesquels l'OSSNR a demandé les évaluations de risques réalisées par les ministères, il s'avère que ceux-ci n'ont pas fréquemment interagi avec les mêmes entités étrangères. Certes, le présent rapport n'a pas pour vocation de formuler des commentaires concernant l'harmonisation entre les évaluations d'entités réalisées par les ministères en 2022, mais l'OSSNR tient tout de même à attirer l'attention sur l'importance d'harmoniser les évaluations dans les cas où plusieurs ministères traitent avec les mêmes entités étrangères. Les ministères peuvent appliquer des mesures d'atténuation adaptées aux partenariats bilatéraux conclus avec l'entité en question, mais – pour les mêmes raisons évoquées plus haut au sujet des risques par pays – ces mesures devraient être

¹² Examen n° 20-03 de l'OSSNR.

appliquées en rapport avec un risque de base qui est évalué de la même manière dans l'ensemble du GC.

Recommandation 2. L'OSSNR recommande que le gouvernement du Canada désigne une entité qui soit responsable de développer :

- a) un répertoire unique d'évaluations de l'état des droits de la personne dans les pays étrangers s'accompagnant d'une échelle normalisée de cotation des « risques de mauvais traitements » pour chaque pays;
 - b) des évaluations normalisées des risques de mauvais traitements posés par les échanges d'information avec les entités étrangères, dans la mesure où plusieurs ministères traitent avec les mêmes entités étrangères d'un pays donné.
-

Décisions quant au risque sérieux de mauvais traitements

Conclusion 8. L'OSSNR conclut, pour la quatrième année consécutive, qu'aucun ministère n'a eu recours au processus d'escalade hiérarchique faisant appel aux administrateurs généraux pour détermination ou décision.

34. Les paragraphes 1(2) et 2(2) des instructions exigent respectivement que les communications et les demandes d'information soient renvoyées à l'administrateur général pour détermination dans les cas où les fonctionnaires ministériels ne sont pas en mesure d'établir si un RSMT peut être atténué. Quant à l'alinéa 3(1)c), il exige que l'administrateur général – ou un haut fonctionnaire dans certains cas exceptionnels – autorise l'utilisation d'information posant le risque d'avoir été obtenue à la suite de mauvais traitements ayant pu, de quelque façon, priver une personne de ses droits et libertés¹³.
35. Lorsque les cas sont renvoyés à un échelon supérieur en vertu de ces dispositions, le paragraphe 4(1) des instructions impose aux administrateurs généraux certaines exigences en matière de production de rapports. Or, puisqu'aucun cas n'a été renvoyé à un échelon supérieur en 2022, aucun des ministères n'a été tenu de se soumettre à ces exigences.

¹³ L'alinéa 3(1)c) prévoit ce type d'autorisation dès lors que l'utilisation de l'information est nécessaire pour éviter des pertes de vie ou des sévices graves à la personne.

36. Le défaut de renvois au titre des paragraphes 1(2) et 2(2) est ici mis en relief compte tenu du fait que des cas ont déjà été renvoyés à des administrateurs généraux au titre des IM de 2017¹⁴. Or, le défaut d'autorisation au titre de l'alinéa 3(1)c) passe plutôt inaperçu, compte tenu de la rareté des circonstances factuelles qui pourraient justifier de telles autorisations.

Conclusion 9. L'OSSNR conclut que certaines activités d'échange à haut risque ont été stoppées avant l'étape de l'escalade hiérarchique visant à considérer les mesures d'atténuation possibles.

37. Le défaut de renvois aux administrateurs généraux en vertu des paragraphes 1(2) et 2(2) ne devrait pas être interprété comme le signe que les ministères n'ont pas été à même de reconnaître les cas répondant au critère minimal du RSMT ou que tous les cas où le RSMT a été atténué ont nécessairement été approuvés avant le renvoi à l'échelon de l'administrateur général pour considération.

38. L'ARC, le SCRS, le MDN/FAC, AMC, IRCC et la GRC ont tous indiqué à l'OSSNR qu'ils avaient envisagé des échanges d'information posant un RSMT en 2022, mais que ce n'était pas tous les échanges envisagés qui avaient effectivement eu lieu. Dans certains cas, le processus d'échange a été stoppé avant l'étape de l'escalade hiérarchique qui aurait permis à un fonctionnaire supérieur d'analyser les mesures d'atténuation possiblement applicables. Le tableau 1 propose une synthèse des décisions prises en lien avec les échanges d'information posant un RSMT qui ont été envisagés pour 2022.

¹⁴ Par exemple, il ressort du rapport d'examen portant sur les IM de 2017 que le SCRS et le CST avaient renvoyé des cas à leurs administrateurs généraux respectifs pendant la période visée par l'examen (Examen n° 19-06 de l'OSSNR, p. 10).

Tableau 1. Répartition par décision finale des échanges comportant un RSMT envisagés en 2022

Ministère	N. d'échanges envisagés	N. d'échanges approuvés	N. d'échanges rejetés/non exécutés	N. d'échanges en cours au 31 décembre 2022
ARC				
SCRS				
MDN/FAC				
AMC				
IRCC				
GRC				
N. total tous ministères confondus				

39. La vaste majorité des échanges posant un RSMT envisagés en 2022 ont été approuvés, mais il faut savoir que ■ autres ont été rejetés ou sont demeurés sans suite. Dans le cas d'AMC et d'IRCC, les échanges dont le traitement a été interrompu représentent une part importante de tous les cas posant un RSMT formellement envisagés (soit 64 % et 33 % respectivement)¹⁵.
40. Il arrive souvent que les cadres ministériels comportent des éléments qui témoignent d'une certaine aversion au risque, ce qui peut réduire le nombre de cas qui seront renvoyés aux administrateurs généraux. À titre d'exemple, le CST permet que des échanges soient rejetés dès les premières étapes de l'analyse, lorsqu'il est parfaitement clair qu'il y a un RSMT qui ne peut pas être réduit à un niveau acceptable. D'autres ministères, notamment le MDN/FAC, SP et la GRC, tiennent compte de considérations d'ordre stratégique, entre autres les motifs opérationnels qui justifient l'échange ou encore l'importance de la relation bilatérale, lorsqu'il s'agit de décider s'il convient de recourir au processus d'escalade hiérarchique ou s'il est préférable de rejeter l'échange. Lorsque les motifs opérationnels sont lacunaires, les cas concernés sont retirés du processus d'escalade hiérarchique (ou n'y parviennent simplement pas) conformément à l'esprit des instructions relatives à la LECCMTIEE.

¹⁵ Il arrive que des échanges demeurent sans suite pour des raisons autres que le rejet ou le risque de mauvais traitements. Par exemple, le traitement d'un cas peut être interrompu avant d'être soumis au processus d'approbation, lorsque les motifs opérationnels justifiant l'échange ne peuvent plus être invoqués.

Conclusion 10. L'OSSNR conclut que dans certains ministères, le cadre de gouvernance de la LECCMTIEE et les méthodes connexes d'évaluation des risques comportent des éléments qui peuvent systématiquement mener à une sous-estimation des risques liés à un échange d'information. Ces éléments sont les suivants :

- applications divergentes du critère minimal de risque sérieux de mauvais traitement;
 - incorporation des mesures d'atténuation à une évaluation de base des risques, mais surestimation de l'effet de ces mesures;
 - absence d'un mécanisme de poids et contreponds dans le processus d'évaluation des risques.
-

41. Lorsque le risque est sous-estimé, certains cas posant un risque sérieux peuvent être approuvés à un niveau inférieur – du processus ministériel d'escalade hiérarchique – au niveau de surveillance concerné. Il se peut même que certains cas ne se rendent pas jusqu'audit processus d'escalade. En pareil cas, il y a un risque accru que l'échange d'information en vienne à déroger aux interdictions stipulées dans les instructions.

Applications divergentes du critère minimum de RSMT

42. Au milieu de l'année 2021, tous les membres du GCER ont entériné la définition du terme « risque sérieux » qui figurait dans les IM de 2017 :

« [...] un risque personnel, actuel et prévisible de subir de mauvais traitements. Pour être qualifié de "sérieux", un risque doit être réel et ne pas être uniquement théorique ou spéculatif. Dans la plupart des cas, l'existence d'un risque sérieux est établie s'il est plus probable qu'improbable que de mauvais traitements seront infligés à une personne. Cependant, dans certains cas, en particulier lorsqu'une personne risque de subir un préjudice grave, l'existence du "risque sérieux" peut être établie à un niveau de probabilité inférieur. »

La même définition a également été codifiée dans les IM de 2022 du MDN/FAC.

43. La définition qui a été entérinée correspond à celle des documents de politique du CST, du MPO, du CANAFE, d'AMC, de SP et de la GRC ainsi que celle (comportant quelques précisions additionnelles) du SCRS et du MDN/FAC. Même s'ils ont décidé d'adopter la même définition, l'ASFC, l'ARC, IRCC et TC n'ont tout de même pas mis

aux échanges à un niveau inférieur à celui de « sérieux ». Assez souvent, les ministères qui utilisent les évaluations d'entités comme points de départ de l'évaluation du RSMT incorporent ce type de mesure d'atténuation à leur évaluation de base des risques. Par conséquent, les cotes de risque en viennent à annoncer un risque résiduel de mauvais traitement plus faible, plutôt qu'un RSMT non traité, lequel inciterait possiblement à la prise en compte de mesures d'atténuation consécutives.

47. À partir des évaluations de risques échantillonnées aux fins du présent examen, on a vu que le SCRS et le MDN/FAC tendaient à estimer le risque lié à une entité comme étant plus faible que le risque associé au pays correspondant. L'OSSNR a estimé que leurs évaluations des risques liés aux entités ne tenaient pas suffisamment compte des risques systémiques de mauvais traitements observés dans l'environnement opérationnel des pays correspondants. Pour le SCRS, cette dynamique était particulièrement évidente dans [REDACTED]

48. L'incidence de l'intégration des mesures d'atténuation aux évaluations de base des risques est accrue lorsque les ministères surestiment l'effet de ces mesures d'atténuation ou fondent leurs évaluations d'entités sur des considérations inappropriées.

49. Le poids attribué aux mises en garde et aux garanties en tant que mesures élémentaires d'atténuation était souvent artificiellement important. À l'occasion d'examens antérieurs, l'OSSNR a noté des lacunes sur le plan de la capacité des ministères à vérifier si un pays ou une entité avaient vraiment tenu compte des mises en garde et des garanties¹⁶. En 2022, l'OSSNR n'a relevé aucun élément pouvant indiquer que les ministères auraient pris des mesures pour améliorer leur degré de confiance à l'égard de la conformité des entités aux mises en garde et aux garanties ou que ces ministères avaient réduit l'effet attendu de ce type de mesure d'atténuation au moment d'attribuer un niveau de risque à une entité.

50. De plus, l'OSSNR a relevé des évaluations où le risque lié à une entité pourrait avoir été influencé par des considérations inappropriées, notamment la solidité de la relation bilatérale qu'un ministère entretient avec l'entité en question ou encore

¹⁶ L'OSSNR a abordé la question de l'utilisation des mesures d'atténuation dans l'ensemble des ministères à l'occasion de son examen relatif à la LECCMTIEE pour 2020 (Examen 21-02 de l'OSSNR, p. 19-20) et plus précisément du côté d'AMC et de la GRC, dans son examen relatif à la LECCMTIEE pour 2021 (Examen n° 22-05 de l'OSSNR, p. 26 et p. 50-51).

l'absence d'information préjudiciable au sujet de ladite entité. Par exemple, au CANAFE, le formulaire d'évaluation du RSMT demande expressément aux utilisateurs d'évaluer la solidité des relations bilatérales du CANAFE avec son homologue étranger. De plus, dans les situations où aucun renseignement confirmatoire n'était disponible, certains ministères semblaient écarter les risques signalés dans les sources ouvertes.

51. L'OSSNR adopte la position énoncée dans son examen relatif à la LECCMTIEE pour 2020, selon laquelle tous les échanges bilatéraux devraient être évalués à la lumière du risque par pays – dans la mesure où même les partenaires censément « de confiance » font partie des hiérarchies responsables des échanges d'information dans leurs pays respectifs –, mais aussi à la lumière du contexte de ces mêmes pays en matière de droits de la personne¹⁷. Il est important de bien comprendre les risques qu'un pays pose en matière de droits de la personne pour être en mesure de réaliser des évaluations de risques qui soient fiables relativement aux entités ou aux cas particuliers.

Recommandation 4. L'OSSNR recommande que les évaluations faites par les ministères en matière de risques sérieux de mauvais traitements soient fondées sur les antécédents des pays en matière de droits de la personne et que les considérations ultérieures touchant les entités soient basées sur un respect vérifié, actuel et constant des mises en garde et des garanties, plutôt que sur l'absence d'information préjudiciable au sujet de l'entité en question ou sur d'autres facteurs liés aux relations bilatérales.

Défaut de mécanismes régulateurs dans le processus d'évaluation des risques

52. L'inclusion de poids et de contrepoids dans le processus d'évaluation des risques réduit la probabilité de donner lieu à une sous-évaluation desdits risques. Les poids et contrepoids sont utiles lorsque les décisions concernant l'escalade hiérarchique des cas se distinguent des décisions visant à savoir si un cas répond au critère minimal du RSMT.
53. En 2022, bon nombre de ministères ont appliqué cette séparation en intégrant des pratiques rigoureuses de classement des cas dans leurs cadres d'escalade hiérarchique des dossiers. Par exemple, l'ARC, IRCC et la GRC ont initialement

¹⁷ Examen 21-02, de l'OSSNR, p. 14.

recours à l'escalade hiérarchique en se fondant sur une cote de risque par pays ou par entité qui a été attribuée ou préétablie par un organe externe, et ce, quel que soit le niveau de risque attribué à l'échange en question. De même, l'ASFC et le MDN/FAC ont initialement recours à l'escalade hiérarchique selon des évaluations au cas par cas qui tiennent compte d'une cote de risque de base attribuée par un organe externe et intègrent certains aspects de l'information que l'on envisage d'échanger.

54. Le cadre du MPO produit un effet semblable – même s'il ne s'appuie pas sur une cote de risque de base – dans la mesure où il renvoie les cas à un échelon hiérarchique supérieur en se fondant le risque potentiel de mauvais traitements. Ce critère minimum est atteignable au MPO, compte tenu du faible nombre des échanges d'information avec des entités étrangères. Quant aux ministères où ce type d'échange d'information est plus fréquent, ils peuvent certes produire un effet semblable, en soumettant d'emblée les cas à l'escalade hiérarchique suivant un critère minimal inférieur à « sérieux ».
55. D'autres cadres produisent une séparation semblable en veillant à ce que les décisions en matière de risques sérieux soient prises par des fonctionnaires se trouvant hors de la hiérarchie du personnel opérationnel impliqué dans l'échange. La GRC, par exemple, interdit à un membre de son comité consultatif de la haute direction sur la LECCMTIEE de présider toute discussion portant sur un cas recommandé par son propre secteur d'activité. Pour accentuer cette division des pouvoirs, l'OSSNR a recommandé dans son rapport d'examen sur la LECCMTIEE pour 2021 que les recommandations provenant de ce comité soient soumises à l'attention d'un commissaire adjoint qui n'est pas responsable de la sous-direction à l'origine du cas en question¹⁸. Ce type de pratiques répond aux recommandations que l'OSSNR a formulées dans son rapport d'examen portant sur les IM de 2017, qui indique ceci : dans les cas où le risque de mauvais traitements s'approche du critère minimum « sérieux », les décisions devraient être prises par des personnes compétentes autres que les membres du personnel opérationnel prenant directement part à la réalisation du résultat.
56. Les instruments de politique du CST relativement à la LECCMTIEE se composent de diverses strates de poids et de contrepoids : chaque occurrence d'échange, avec l'étranger, d'information pouvant mener à l'identification d'un individu est assujettie à

¹⁸ Examen n° 22-05 de l'OSSNR, p. 40. Au mois de décembre 2023, la GRC n'avait toujours pas fourni de réponse officielle à cette recommandation de l'OSSNR.

une évaluation des risques de mauvais traitements; ces évaluations sont menées par des équipes qui se spécialisent en échange d'information et qui travaillent indépendamment du personnel opérationnel; les déterminations quant au type d'évaluation des risques de mauvais traitements (annuel, en contexte de risque faible, au cas par cas, dans tous les autres cas) sont établies à partir de cotes de risques préétablies, par pays; ultérieurement, le processus d'escalade hiérarchique renvoie les cas vers des échelons supérieurs qui sont choisis en fonction de la gravité des risques de mauvais traitements; et ce processus d'escalade demeure uniquement au sein de la Direction générale, Autorisations, conformité et transparence du CST.

57. Dans les instruments de politique du SCRS, les poids et contreponds ne sont pas aussi présents. [REDACTED]

[REDACTED]

Recommandation 5. L'OSSNR recommande que tous les cadres de gouvernance relatifs à la LECCMTIEE comprennent diverses strates de poids et contreponds s'appliquant à l'évaluation des risques et à l'escalade hiérarchique pour ce qui a trait aux cas pouvant poser un risque sérieux de mauvais traitements.

4. Conclusion

58. Dans le présent rapport, le quatrième consacré à la mise en œuvre des instructions relatives à la LECCMTIEE, l'OSSNR formule des conclusions portant sur la conformité aux exigences de la LECCMTIEE en matière de production de rapports, sur l'harmonisation des cadres de gouvernance des ministères avec les directives formulées dans les instructions concernant les échanges d'information, et sur les pratiques des ministères visant à reconnaître les cas qui peuvent poser un RSMT.

59. Les conclusions et les recommandations que l'OSSNR formule dans le présent rapport tiennent compte des avancées, mais aussi de l'état de stagnation de certains aspects de la mise en œuvre des instructions dans les ministères concernés. Il convient de noter qu'en 2022, l'OSSNR a vu que des efforts avaient été consentis en matière de collaboration interministérielle et de normalisation de certaines pratiques dans l'ensemble du GC. Comparés aux approches adoptées antérieurement, ces efforts ont certainement donné lieu à des améliorations, mais celles-ci ne répondent toujours pas aux exigences des instructions, lesquelles avaient pour but d'établir, dans l'ensemble du gouvernement, un cadre de travail uniforme s'appliquant à tous les échanges d'information avec l'étranger. En outre, l'OSSNR a remarqué qu'un certain nombre de pratiques pourraient amener les ministères à sous-estimer constamment les risques liés aux échanges d'information envisagés. À leur tour, ces sous-estimations peuvent faire en sorte qu'un échange d'information en vienne à déroger aux interdictions stipulées dans les instructions.
60. Au terme du présent examen, l'OSSNR a formulé cinq recommandations. Si elles sont appliquées conjointement, ces recommandations feront en sorte que tous les ministères disposeront de cadres de travail suffisamment normalisés pour correspondre à l'esprit de la LECCMTIEE et obéir aux instructions afférentes. Ces recommandations garantiront également que ces cadres de travail seront conçus de manière à favoriser la conformité auxdites instructions.

Annexe A. Exemples de cotes de risques (par pays)

Le tableau 2 présente les cotes de risque attribuées à chacun des pays figurant dans l'échantillon ($n=19$) par les ministères qui, en 2022, ont misé sur les évaluations des risques qu'ils avaient respectivement élaborées en interne.

Tableau 2. Échantillon de cotes de risques par pays selon l'évaluation des ministères (en novembre 2022)

	ASFC	CST	SCRS	MDN/FAC	CANAFE	GRC
Pays 1		Mixte	Faible	Élevé	Modéré	
Pays 2		Médiocre	Faible	Moyen		Moyen
Pays 3	Élevé	Médiocre	High	Élevé	Élevé	Élevé
Pays 4		Médiocre	Faible	Moyen		
Pays 5		Médiocre	Élevé	Élevé	Modéré	Moyen
Pays 6		Médiocre	Élevé	Élevé		Élevé
Pays 7		Médiocre	Élevé	Élevé	Modéré	Moyen
Pays 8		Médiocre	Élevé	Moyen		Moyen
Pays 9*	Faible	Mixte	Faible	Faible	Faible	Faible
Pays 10	Élevé	Médiocre	Moyen	Moyen	Modéré	Moyen
Pays 11		Médiocre	Élevé	Élevé		Moyen
Pays 12	Élevé	Mixte	Élevé	Moyen	Élevé	Moyen
Pays 13		Médiocre	Élevé	Élevé	Modéré	Élevé
Pays 14		Médiocre	Élevé	Élevé	Élevé	Moyen
Pays 15	Moyen	Mixte/ Médiocre	Faible	Élevé	Modéré	
Pays 16		Mixte	Faible	Élevé	Modéré	Moyen
Pays 17		Mixte	Faible	Moyen	Modéré	Moyen
Pays 18		Médiocre	High	Élevé	Modéré	Élevé
Pays 19	Élevé	Médiocre	Moyen	Élevé	Modéré	Moyen ^o

* Aucun RDP d'AMC disponible | \ Aucune évaluation | ° En cours d'examen | ■ Risque faible | ■ Risque moyen | ■ Risque élevé

Annexe B. Conclusions et recommandations

Au terme du présent examen, l'OSSNR formule les conclusions et les recommandations suivantes.

Conformité à la LECCMTIEE

Conclusion 1. L'OSSNR conclut que tous les ministères, à l'exception du MPO eu égard au paragraphe 7(1), se sont conformés aux exigences énoncées dans la LECCMTIEE en matière de rapport.

Mise en œuvre des instructions

Conclusion 2. L'OSSNR conclut qu'à la fin de 2022, tous les ministères disposaient d'un cadre régissant leur mise en œuvre de la LECCMTIEE et des instructions afférentes.

Conclusion 3. L'OSSNR conclut que la plupart des ministères ont continuellement affiné leurs cadres relatifs à la LECCMTIEE en tenant compte des lacunes qu'ils avaient respectivement relevées et des recommandations formulées par l'OSSNR, et en tirant parti des efforts de coordination déployés dans l'ensemble de la collectivité.

Conclusion 4. L'OSSNR conclut que le cadre de gouvernance mis en place par TC relativement à la LECCMTIEE ne contenait aucune politique ni aucune procédure concernant ce qui suit :

- a) processus d'escalade hiérarchique (à l'administrateur général);
- b) évaluation des risques liés aux échanges d'information avec des entités étrangères.

Recommandation 1. L'OSSNR recommande que TC mette à jour son cadre de gouvernance relatif à la LECCMTIEE en y inscrivant des politiques et procédures visant les éléments suivants :

- a) processus d'escalade hiérarchique (à l'administrateur général);
- b) évaluation des risques liés aux échanges d'information avec des entités étrangères.

Conclusion 5. L'OSSNR conclut que tous les ministères, à l'exception du MPO, d'AMC, de SP et de TC, ont eu recours à des évaluations des risques liés à un pays/une entité pour alimenter leurs estimations du risque sérieux de mauvais traitements ainsi que les processus d'escalade hiérarchique connexes.

Conclusion 6. L'OSSNR conclut que les évaluations des risques réalisées par les divers ministères manquaient de cohésion.

Conclusion 7. L'OSSNR conclut que la réalisation en silos des évaluations des risques en matière de droits de la personne au sein des divers ministères crée des doublons importants sur le plan des efforts investis dans l'ensemble du GC et engendre le risque de donner des résultats contradictoires.

Recommandation 2. L'OSSNR recommande que le gouvernement du Canada désigne une entité qui soit responsable de développer :

- a) un répertoire unique d'évaluations de l'état des droits de la personne dans les pays étrangers s'accompagnant d'une échelle normalisée de cotation des « risques de mauvais traitements » pour chaque pays;
- b) des évaluations normalisées des risques de mauvais traitements posés par les échanges d'information avec les entités étrangères, dans la mesure où plusieurs ministères traitent avec les mêmes entités étrangères d'un pays donné.

Décisions quant au risque sérieux de mauvais traitements

Conclusion 8. L'OSSNR conclut, pour la quatrième année consécutive, qu'aucun ministère n'a eu recours au processus d'escalade hiérarchique faisant appel aux administrateurs généraux pour détermination ou décision.

Conclusion 9. L'OSSNR conclut que certaines activités d'échange à haut risque ont été stoppées avant l'étape de l'escalade hiérarchique visant à considérer les mesures d'atténuation possibles.

Conclusion 10. L'OSSNR conclut que dans certains ministères, le cadre de gouvernance de la LECCMTIEE et les méthodes connexes d'évaluation des risques comportent des éléments qui peuvent systématiquement mener à une sous-estimation des risques liés à un échange d'information. Ces éléments sont les suivants :

- applications divergentes du critère minimal de risque sérieux de mauvais traitement;
- incorporation des mesures d'atténuation à une évaluation de base des risques, mais surestimation de l'effet de ces mesures;
- absence d'un mécanisme de poids et contrepoids dans le processus d'évaluation des risques.

Recommandation 3. L'OSSNR recommande que les ministères appliquent le critère minimal du « risque sérieux » en fonction de la définition adoptée dans l'ensemble du gouvernement, et que les ministères dont les cadres politiques ne correspondent pas encore à cette définition (ASFC, ARC, IRCC et TC) effectuent les mises à jour appropriées.

Recommandation 4. L'OSSNR recommande que les évaluations faites par les ministères en matière de risques sérieux de mauvais traitements soient fondées sur les antécédents des pays en matière de droits de la personne et que les considérations ultérieures touchant les entités soient basées sur un respect vérifié, actuel et constant des mises en garde et des garanties, plutôt que sur l'absence d'information préjudiciable au sujet de l'entité en question ou sur d'autres facteurs liés aux relations bilatérales.

Recommandation 5. L'OSSNR recommande que tous les cadres de gouvernance relatifs à la LECCMTIEE comprennent diverses strates de poids et contreponds s'appliquant à l'évaluation des risques et à l'escalade hiérarchique pour ce qui a trait aux cas pouvant poser un risque sérieux de mauvais traitements.