

National Security and Intelligence
Review Agency



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

**EXAMEN DES CADRES MINISTÉRIELS VISANT À ÉVITER LA
COMPLICITÉ DANS LES CAS DE MAUVAIS TRAITEMENTS
INFLIGÉS PAR DES ENTITÉS ÉTRANGÈRES**

(EXAMEN DE L'OSSNR N^o 2019-06)

I	SOMMAIRE	3
II	DOCUMENTS D'AUTORISATION.....	6
III	INTRODUCTION	6
IV	CONTEXTE.....	7
V	OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	9
	<i>Rapports</i>	9
	<i>Mise en œuvre de la directive ministérielle de 2017</i>	10
	<i>Processus décisionnel indépendant</i>	13
	<i>Évaluations des pays</i>	15
	<i>Devoir de diligence</i>	17
	<i>Risque sérieux</i>	17
VI	CONCLUSION	19
	ANNEXE A : Portée et méthode	20
	ANNEXE B : Réunions et séances d'information.....	21
	ANNEXE C : Recommandations	22
	ANNEXE D : CENTRE DE LA SÉCURITÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS.....	23
	ANNEXE E : GENDARMERIE ROYALE DU CANADA	29
	ANNEXE F : SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ	37
	ANNEXE G : MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES CANADIENNES.....	48
	ANNEXE H – AFFAIRES MONDIALES CANADA.....	56
	ANNEXE I : AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA	63

I SOMMAIRE

1. En 2011 et de nouveau en 2017, un certain nombre de ministères et d'organismes ont reçu de leur ministre des directives (ci-après appelées « directive ministérielle » ou « DM ») sur la façon de gérer les risques de mauvais traitements associés à l'échange d'information avec des entités étrangères. Récemment, le Parlement a adopté la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères (Loi)*. En septembre 2019, en vertu de la *Loi*, des instructions ont été données à douze ministères, dont six n'avaient encore jamais reçu d'instructions officielles sur cette question.

2. Le présent examen avait pour objectif d'aider l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) à acquérir des connaissances sur les processus d'échange d'information adoptés par les ministères en vertu de la DM de 2017. Les instructions données conformément à la *Loi* en septembre 2019 ont codifié bon nombre des dispositions de la DM de 2017 sans en changer les interdictions et les limites essentielles. Le présent examen a donc permis de mettre en place une base de connaissances précieuse qui accélérera et facilitera les examens des échanges d'information que réalisera l'OSSNR.

3. L'examen a été axé sur les ministères qui avaient déjà reçu la DM de 2017 : le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), la Gendarmerie royale du Canada (GRC), l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), Affaires mondiales Canada (AMC) et le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes (MDN et FAC).

Observations et recommandations

Le degré de mise en œuvre varie d'un ministère à un autre.

4. L'OSSNR a noté des différences importantes entre les six ministères en ce qui a trait au degré de mise en œuvre des processus d'échange d'information. En résumé :

- le CST, le SCRS et la GRC ont mis en œuvre la DM de 2017;
- le MDN et les FAC sont en voie de mettre en œuvre les derniers éléments de la DM de 2017;
- AMC n'a pas encore totalement mis en œuvre la DM de 2017;
- en pratique, l'ASFC n'a pas encore opérationnalisé la DM de 2017. Le concept de « risque sérieux » de mauvais traitements n'est pas défini.

5. Comme la DM de 2017, la *Loi* et les instructions qui en découlent interdisent les échanges d'information qui entraîneraient un risque sérieux que de mauvais traitements soient infligés. Cependant, ni la *Loi* ni les instructions connexes ne comprennent une définition du terme « risque sérieux », malgré le rôle central que ce concept joue dans le régime. Le terme « risque substantiel » était défini dans les DM de 2011 et de 2017. L'absence d'une telle définition suscite des inquiétudes sur l'interprétation qui sera donnée à ce critère à l'avenir.

Recommandation : La définition de « risque sérieux » devrait être codifiée dans la loi ou dans les instructions publiques.

L'indépendance du processus décisionnel varie d'un ministère à un autre.

6. L'OSSNR a examiné la distance qui est mise entre les employés opérationnels qui pourraient porter un intérêt particulier à l'échange et la responsabilité de la prise de décisions à risque élevé. Dans certains ministères, les décideurs ont un intérêt opérationnel direct dans l'échange d'information, ce qui crée un risque de conflit entre les impératifs opérationnels et les obligations du ministère conformément à la DM. Plus particulièrement, l'OSSNR a noté que :

- le CST et la GRC ont les processus les plus indépendants;
- les processus décisionnels mis en place par AMC jusqu'ici enlèvent aux employés « de première ligne » la responsabilité de la prise de décisions à risque élevé;
- au SCRS ainsi qu'au MDN et aux FAC, les décideurs ont habituellement un intérêt opérationnel direct dans l'échange d'information;
- l'ASFC n'a pas encore opérationnalisé ses processus d'échange d'information.

Recommandation : Les ministères devraient faire en sorte que, dans les cas où le risque de mauvais traitements se rapproche du niveau « sérieux », les décisions soient prises indépendamment des employés des secteurs opérationnels ayant un intérêt particulier dans le résultat.

Les évaluations des risques associés aux échanges d'information ne sont pas uniformisées.

7. En vertu de la DM de 2017, AMC, le SCRS, le CST et la GRC ont tous leur propre série de profils de pays étrangers ou d'entités étrangères, tandis que le MDN et les FAC sont en train d'établir les leurs. L'existence de multiples évaluations différentes constitue un doublement inutile. Elle pourrait également introduire des incohérences, les ministères arrivant parfois à des conclusions très différentes sur les bilans des pays étrangers et des entités étrangères en matière de droits de la personne ainsi que sur les risques associés à l'échange d'information.

Recommandation : Les ministères devraient : a) se doter d'un ensemble unifié d'évaluations de la situation des droits de la personne dans les pays étrangers, notamment d'un niveau uniforme de classification du risque de mauvais traitements pour chaque pays; b) dans la mesure où de multiples ministères traitent avec les mêmes entités étrangères dans un pays donné, utiliser des évaluations uniformisées du risque de mauvais traitements associé à l'échange d'information avec des entités étrangères.

Avantages des examens internes des processus d'échange d'information

8. Enfin, l'OSSNR a constaté que les examens internes périodiques des politiques et des processus en matière d'échange d'information aident à en assurer le bon fonctionnement à long terme.

Recommandation : Les ministères devraient effectuer des examens internes périodiques de leurs politiques et de leurs processus en matière d'échange d'information avec des organismes étrangers afin de repérer les lacunes et les éléments qui ont besoin d'être améliorés.

II DOCUMENTS D'AUTORISATION

9. Le présent examen a été réalisé conformément à la *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (Loi sur l'OSSNR)*, plus particulièrement aux alinéas 8(1)a) et 8(1)b) et aux articles 9 et 11 de cette loi.

III INTRODUCTION

10. De nombreux ministères et organismes¹ du gouvernement du Canada échangent couramment de l'information avec des entités étrangères. Comme l'échange d'information avec les organismes de certains pays peut entraîner un risque que de mauvais traitements soient infligés à des individus, il incombe au gouvernement du Canada d'évaluer et d'atténuer les risques que ces échanges comportent. C'est particulièrement le cas pour les échanges d'information liés à la sécurité nationale et au renseignement, l'information ayant souvent trait à une présumée participation au terrorisme ou à d'autres activités criminelles.

11. Le Canada a pris plusieurs engagements contraignants en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)², de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CCT) et d'autres ententes internationales. Les interdictions des mauvais traitements – y compris de la complicité dans les cas de mauvais traitements – énoncées dans ces ententes sont considérées comme faisant partie du droit international coutumier. Certaines obligations du Canada ont été intégrées dans des lois canadiennes en vertu de l'article 269.1 du *Code criminel*³.

12. En 2011 et de nouveau en 2017, un certain nombre de ministères ont reçu de leur ministre des instructions sur la façon de gérer les risques associés à l'échange d'information avec des entités étrangères⁴. Récemment, le Parlement a adopté le projet de loi C-59, qui comprenait la *Loi*. En septembre 2019, en vertu de la *Loi*, des instructions ont été données à douze ministères, dont six n'avaient encore jamais reçu d'instructions officielles sur l'échange d'information avec des entités étrangères.

13. Conformément au paragraphe 8(2.2) de sa loi constitutive, l'OSSNR examine chaque année la mise en œuvre dans chaque ministère des instructions données par le gouverneur en conseil en vertu de la *Loi*. L'OSSNR réalisera ce premier examen en 2020. Il a cependant effectué le présent examen dans le but d'apprendre à connaître et de

¹ Ci-après appelés simplement « ministères » pour faciliter la lecture.

² Aux termes de l'article 7, « Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. »

³ L'interdiction d'utiliser des éléments de preuve dérivés de la torture figure également dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

⁴ Dans l'IM de 2017, il est précisé que le terme « mauvais traitement » s'entend « de la torture ou de tout autre peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant. »

comprendre la mise en œuvre dans les ministères de l'IM de 2017. Les instructions données en vertu de la *Loi* en septembre 2019 ont codifié bon nombre des dispositions de l'IM de 2017 sans en changer les limites et les interdictions essentielles. Le présent examen a donc fourni une base précieuse qui accélérera et facilitera les examens des échanges d'information que réalisera l'OSSNR.

14. L'examen a été axé sur les six ministères qui avaient reçu l'IM de 2017 : le SCRS, le CST, la GRC, l'ASFC, AMC ainsi que le MDN et les FAC. L'OSSNR a examiné les politiques et processus des ministères ainsi que les documents relatifs aux ententes avec l'étranger. Dans la mesure du possible, l'OSSNR a présenté une seule étude de cas par ministère afin de montrer comment l'échange d'information s'effectue en pratique⁵. Étant donné l'approche de haut niveau adoptée pour le présent examen, l'OSSNR a décidé de faire une série d'observations générales sur les forces et les faiblesses du cadre d'échange d'information avec des entités étrangères des ministères, plutôt que des constatations officielles. Les recommandations formulées par l'OSSNR s'appliquent à l'ensemble des ministères.

15. Le présent examen a été axé sur les politiques et procédures ministérielles pour la *communication* et la *demande* de renseignements auxquels un risque de mauvais traitements est associé. Il ne porte pas sur l'*utilisation* de renseignements qui pourraient avoir été obtenus à la suite de mauvais traitements, sujet sur lequel l'OSSNR pourrait se pencher ultérieurement⁶.

IV CONTEXTE

16. En 2011, le gouvernement du Canada a approuvé un « Cadre de gestion des risques liés à l'échange d'information avec des entités étrangères ». Ce cadre général a été la première série de la directive multiministérielle donnée sur la question de l'échange d'information et des mauvais traitements. Son objectif principal était d'établir une façon uniforme et cohérente d'aborder l'échange d'information avec des entités étrangères à l'échelle du gouvernement.

17. Plus tard en 2011, un certain nombre de ministères dont les mandats étaient liés à la sécurité nationale ou au renseignement ont reçu des directives de leur ministre sur l'échange d'information avec des organismes étrangers (DM de 2011). Plus précisément, la DM de 2011 a été donnée au SCRS, au CST, à l'ASFC et à la GRC. La DM de 2011, qui a fini par être publiée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, a été abondamment critiquée par des organisations non gouvernementales, des groupes de défense des

⁵ L'OSSNR a choisi un cas de 2018 ou de 2019 qui n'avait encore jamais fait l'objet d'un examen. Les cas choisis l'ont été parce qu'ils présentaient le processus complet d'évaluation des risques de mauvais traitements de chaque ministère.

⁶ L'instruction du ministre de 2017 sur l'évitement de la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères et les instructions données en vertu de la *Loi* fournissent des directives particulières sur l'utilisation de renseignements obtenus sous la torture. Plus précisément, de tels renseignements ne peuvent pas être utilisés : a) s'ils créent un risque substantiel de mauvais traitements additionnels; b) comme éléments de preuve dans des procédures judiciaires, administratives ou autres; c) d'une quelconque façon qui priverait une personne de ses droits ou libertés, à moins que cette utilisation soit jugée nécessaire pour éviter des pertes de vie ou des sévices graves à la personne.

libertés civiles et d'autres, dont l'Association du Barreau canadien⁷. La principale critique était qu'elle n'interdisait pas clairement la communication ou la demande de renseignements comportant un « risque substantiel » de mauvais traitements, mais autorisaient plutôt les ministères à évaluer la valeur des renseignements en fonction du risque de mauvais traitements⁸.

18. En 2017, la DM de 2011 a été remplacée par une nouvelle « Instruction du ministre : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères » (IM de 2017). La DM de 2017 a été donnée au SCRS, au CST, à l'ASFC et à la GRC – les ministères qui avaient reçu l'IM de 2011 – ainsi qu'au MDN et aux FAC et à AMC. Elle comprenait de nombreuses modifications, mais les plus importantes étaient l'interdiction claire de communiquer et de demander des renseignements entraînant un risque substantiel de mauvais traitements⁹ ainsi que les nouvelles limites fixées pour l'utilisation de renseignements vraisemblablement obtenus à la suite d'un mauvais traitement infligé par une entité étrangère. De plus, la nouvelle DM exigeait que les ministères tiennent à jour des politiques et des procédures afin d'évaluer les risques liés aux relations avec des entités étrangères.

19. L'IM de 2017 obligeait en outre les ministères à collaborer pour évaluer les pays étrangers et les entités étrangères¹⁰. En réponse, Sécurité publique Canada (SP) a mis sur pied le Groupe de coordination d'échange de renseignements (GCER), composé de SP et des six ministères qui avaient reçu la DM de 2017. L'objectif était d'encourager les discussions interministérielles à l'appui d'une approche coordonnée de la mise en œuvre de la DM¹¹.

20. La *Loi* est entrée en vigueur le 13 juillet 2019. Elle prévoit que le gouverneur en conseil donne des instructions aux six ministères qui avaient reçu l'IM de 2017 et laisse à sa discrétion la décision d'en donner à d'autres ministères. Le 4 septembre 2019, la gouverneure en conseil a donné des instructions en vertu de la *Loi* à douze ministères. En plus des six ministères obligatoires, des instructions ont été données à SP, au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), à Transports Canada, à Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC), à l'Agence du revenu du

⁷ À titre d'exemples, citons la lettre d'Amnesty International au ministre de la Sécurité publique : Le Canada doit retirer les instructions ministérielles sur l'échange d'information avec des entités étrangères associées à la torture, 6 mars 2012; la résolution 13-08-A de l'Association du Barreau canadien : Directives ministérielles concernant le partage d'information avec des entités étrangères, 23 août 2013; le rapport de l'Association canadienne des libertés civiles au Comité des droits de l'homme des Nations Unies, 114^e séance, 25 juin, p. 14 de la version anglaise.

⁸ Il est indiqué dans la DM de 2011 que « le niveau d'approbation requis pour échanger de l'information doit être proportionnel au risque de mauvais traitements. Plus le risque est grand, plus le niveau d'approbation est élevé. »

⁹ Le terme « risque substantiel » est défini dans la DM de 2017. « Le terme "risque substantiel" signifie qu'une personne court un risque personnel, actuel et prévisible de subir des mauvais traitements. Pour pouvoir être qualifié de "substantiel", le risque doit être réel et ne pas être uniquement théorique ou spéculatif. Dans la plupart des cas, l'existence d'un risque substantiel est établie s'il est plus probable qu'improbable que des mauvais traitements soient infligés à la personne. Cependant, dans certains cas, en particulier lorsqu'une personne risque de subir un préjudice grave, l'existence du "risque substantiel" peut être établie à un niveau de probabilité inférieure. »

¹⁰ La DM de 2017 exigeait que les ministères collaborent à ce processus d'évaluation avec tous les autres ministères et organismes du gouvernement du Canada visés par les instructions du ministre pour veiller à ce que le processus décisionnel soit appuyé par les sources d'information les plus complètes possible.

¹¹ Séance d'information de Sécurité publique Canada à l'intention de l'OSSNR, 30 septembre 2019.

Canada (ARC) et au ministère des Pêches et des Océans (MPO). Ces six nouveaux ministères font maintenant aussi partie du GCER présidé par SP.

21. En pratique, le régime d'échange d'information prévu par la *Loi* et les instructions subséquentes du gouverneur en conseil ressemblent beaucoup à la DM de 2017. Les limites fondamentales des possibilités d'échange d'information des ministères fédéraux sont restées les mêmes. Il est cependant intéressant de noter que le nouveau régime omet certains aspects de la DM de 2017. Ni la *Loi* ni les instructions connexes n'exigent des ministères, comme le faisait la DM de 2017, qu'ils tiennent à jour des politiques et des procédures internes afin d'évaluer les risques liés aux relations avec des entités étrangères, en collaboration avec d'autres ministères. Plus important encore, le nouveau régime ne définit pas le critère du « risque sérieux ». Les ramifications de ces choix sont examinées ci-après.

V OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Rapports

22. Une des nouvelles obligations imposées aux ministères dans la DM de 2017 était qu'ils présentent un rapport annuel à leur ministre comprenant :

- des renseignements sur les cas à risque très élevé pour lesquels la DM avait été appliquée, y compris le nombre de cas;
- la restriction des ententes conclues en raison de préoccupations liées au mauvais traitement;
- les changements aux politiques et procédures internes liées à la DM de 2017.

Les ministères étaient également tenus de rendre publique une copie non classifiée de leur rapport.

23. Tous les ministères qui ont reçu la DM de 2017 se sont acquittés de leur obligation de faire rapport à leurs ministres respectifs, c'est-à-dire qu'ils ont produit un rapport à la fin de 2018 ou au début de 2019 décrivant leur première année d'activité sous le régime de la DM. Au moment de la rédaction du présent rapport, cependant, les ministères n'avaient pas tous publié un rapport public. Comme il procédait à un examen de base, l'OSSNR n'a pas évalué les rapports d'un œil critique.

Rapports ministériels (DM de 2017)

Ministère	Rapport au ministre	Rapport public	Cas approuvés	Cas refusés
ASFC	Présenté	Publié	0	0
SCRS ¹²	Présenté	Publié	1	1
GRC ¹³	Présenté	Publié	25	4
CST ¹⁴	Présenté	Publié	1	0
MDN et FAC	Présenté	Non publié	0	0
AMC	Présenté	Non publié	0	0

Mise en œuvre de la directive ministérielle de 2017

24. Lorsque la DM de 2017 a été donnée, les ministères qui s'étaient déjà dotés de politiques et de procédures sur l'échange d'information conformément à la DM de 2011 se sont trouvés à bénéficier d'un avantage considérable. Le SCRS, le CST et la GRC, plus particulièrement, ont pu adapter rapidement leur système existant à la DM de 2017. Par contre, pour les ministères qui n'avaient pas reçu la DM de 2011 – ou qui ne l'avaient pas mise en œuvre –, l'arrivée de la DM de 2017 s'est révélée plus difficile.

25. **CST : L'OSSNR observe que le CST a pleinement mis en œuvre tous les éléments de la DM de 2017.** Les exigences de la DM ont été intégrées directement dans les politiques et les processus opérationnels du CST¹⁵. L'**annexe D** contient un aperçu détaillé du cadre d'échange d'information du CST et les résultats de l'étude de cas examinée par l'OSSNR.

26. **GRC :** En réponse à la DM de 2017, la GRC a révisé son cadre d'échange d'information et créé le Groupe d'évaluation de l'application de la loi (GEAL) qui, entre autres, évalue les antécédents en matière de droits de la personne des pays et tient un système de répartition des demandes d'échange d'information en fonction du risque¹⁶. La GRC travaille actuellement à intégrer ces processus dans son Manuel des opérations. L'**annexe E** contient un aperçu détaillé du cadre d'échange d'information de la GRC et les résultats de l'étude de cas examinée par l'OSSNR.

¹² Le Comité d'évaluation des échanges d'informations (CEEI) a examiné cas associés à un risque sérieux de mauvais traitements, dont ont été soumis au directeur du SCRS.

¹³ Les chiffres de la GRC rendent compte du nombre de cas soumis au Comité consultatif sur les risques – Information de l'étranger (CCRIE), dont il sera question plus loin. Toutes les recommandations du CCRIE sont approuvées ou refusées par un commissaire adjoint et sont donc considérées par la GRC comme conformes aux exigences en matière de rapport de la DM de 2017.

¹⁴ Le chef du CST a déterminé que le risque de mauvais traitements était atténué par plusieurs facteurs et a approuvé un cas d'échange.

¹⁵ Ensemble des politiques relatives à la mission – Pouvoirs, gouvernance et responsabilité, 2 avril 2019, EPM lié à la partie A, Procédures opérationnelles normalisées de la

¹⁶ Application par la GRC de la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères* : Séance d'information à l'intention de l'OSSNR, 3 octobre 2019.

27. **SCRS** : Après avoir reçu la DM de 2017, le SCRS a rapidement mis à jour ses politiques et procédures. En 2018, il a également instauré un nouveau système, comprenant trois niveaux de restriction selon la gravité du problème, pour mettre en œuvre l'exigence de la DM de limiter les échanges d'information avec des entités étrangères qui participent au mauvais traitement de personnes. Le SCRS a informé l'OSSNR qu'il révisé ses politiques et procédures actuelles. L'**annexe F** contient un aperçu détaillé du cadre d'échange d'information du SCRS et les résultats de l'étude de cas examinée par l'OSSNR.

28. **MDN et FAC** : Bien qu'ils n'aient pas reçu la DM de 2011, le MDN et les FAC avaient des directives internes régissant les échanges d'information avec des entités étrangères depuis 2010¹⁷. Après avoir reçu la DM de 2017, le MDN et les FAC ont mis à jour l'ensemble de leurs politiques et processus sur l'échange d'information afin de les rendre conformes aux nouvelles exigences¹⁸. Le MDN et les FAC soumettent les forces partenaires à des vérifications, mais ils n'ont pas encore de système complet d'évaluation et de gestion des risques associés à l'échange d'information avec des entités étrangères¹⁹. Toutefois, ils élaborent actuellement des profils de risque par pays plus détaillés ainsi qu'un processus d'évaluation uniformisé qui sera utilisé pour évaluer les risques associés aux échanges d'information avant qu'une entente d'échange d'information soit conclue²⁰. L'**annexe G** contient un aperçu détaillé du cadre d'échange d'information du MDN et des FAC.

29. **AMC** : Après avoir reçu la DM de 2017, AMC a créé le Comité de conformité à la directive ministérielle (CCDM) en décembre 2018. L'objectif du CCDM est d'examiner les demandes d'échange d'information auxquelles la DM pourrait s'appliquer²¹. Il s'agit cependant de tout ce dont AMC dispose en fait de politiques et de procédures conformément à la DM. Il n'a pas de politiques ou de procédures expliquant la façon dont les employés doivent évaluer les cas d'échange d'information possibles de façon à ce que le CCDM soit saisi de tous les cas pertinents. Il ne suffit pas de simplement informer les employés qu'il leur revient d'évaluer un critère juridique complexe – le concept du « risque sérieux » de mauvais traitements au cœur des DM de 2011 et de 2017 ainsi que de la *Loi* – sans les orienter sur la façon dont ils doivent procéder. À ce titre, **l'OSSNR observe qu'AMC n'a pas encore pleinement mis en œuvre la DM de 2017.**

¹⁷ Directive fonctionnelle du chef du renseignement de la Défense (CRD) sur les renseignements tirés d'échanges d'information avec des entités étrangères, 14 juin 2010.

¹⁸ Directive du sous-ministre (SM) ou du chef d'état-major de la Défense (CEMD) sur la communication, la demande et l'utilisation d'information : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères, publiée en avril 2018.

¹⁹ Chef du renseignement de la Défense, Directive fonctionnelle provisoire : Échange d'information avec certains États étrangers et leurs entités : Annexe A : États étrangers associés à un faible risque de participer au mauvais traitement de personnes, 20 avril 2019.

²⁰ Courriel de réponse à l'OSSNR, IM visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères (OSSNR 2019-02), 11 octobre 2019.

²¹ Mandat du Comité de conformité à l'instruction du ministre (auparavant appelée « directive ministérielle ») à l'intention d'Affaires mondiales Canada : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères (Comité de conformité à la directive ministérielle ou CCDM).

30. **AMC (suite)** : Il convient de noter qu'AMC produit des rapports sur la situation des droits de la personne dans les différents pays qui sont couramment utilisés au gouvernement pour faciliter l'évaluation des risques associés aux échanges avec des entités étrangères. Depuis 2018, AMC consacre une nouvelle partie de ces rapports à la question des mauvais traitements²². L'**annexe H** contient un aperçu détaillé du cadre d'échange d'information d'AMC et les résultats de l'étude de cas examinée par l'OSSNR.

31. **ASFC** : En octobre 2018, l'ASFC a publié une version révisée d'un document stratégique de haut niveau en réponse à la DM de 2017. Ce document ne contenait cependant aucun processus concret de détection et de traitement des cas d'échange d'information associés à un risque de mauvais traitements. Les employés de l'ASFC n'ont donc pas de directives sur la façon de s'acquitter de leurs responsabilités en vertu de l'IM. L'ASFC n'a pas non plus de processus d'évaluation des risques associés à certains pays étrangers et entités étrangères, comme l'exige la DM. Elle a rédigé des processus et des politiques additionnelles depuis, qu'elle n'a cependant pas encore arrêtés définitivement ou appliqués. Étant donné ces lacunes importantes, **l'OSSNR observe que l'ASFC n'a pas encore opérationnalisé la DM de 2017**. Toutefois, l'ASFC a informé l'OSSNR qu'elle a l'intention d'apporter des améliorations importantes au cours de la prochaine année. L'**annexe I** contient un aperçu détaillé du cadre d'échange d'information de l'ASFC.

32. Les annexes propres à chaque ministère mentionnées ci-dessus contiennent des observations additionnelles. Il convient aussi de signaler que l'examen des politiques et des processus ministériels effectué par l'OSSNR se situait à un niveau élevé et qu'à ce titre les examens futurs pourraient donner lieu à des constatations et à des recommandations additionnelles. De plus, un certain nombre de ministères ont entrepris de réviser leurs pratiques d'échange d'information, dont plus particulièrement le SCRS et le MDN et les FAC.

33. Dans son tour d'horizon des ministères, l'OSSNR a constaté que les niveaux de rigueur et de cohérence varient au chapitre de la tenue de dossiers. Des comptes rendus justes et détaillés des délibérations et des raisonnements à l'appui des décisions prises concernant l'échange d'information avec des entités étrangères sont nécessaires pour renforcer la responsabilisation, étant donné surtout la décision que la Cour suprême a rendue récemment dans l'affaire *Vavilov*²³. L'OSSNR pourrait revenir sur cette question ultérieurement.

34. En juin 2019, la GRC a effectué un examen interne du cadre et des politiques en place en matière d'échange d'information. Cet examen lui a permis de mettre au jour diverses lacunes liées aux politiques, aux processus, à la formation et à la répartition des ressources. En se fondant sur la version provisoire de ce document qui lui a été remise, **l'OSSNR constate que l'examen a été franc et approfondi**. Il est actuellement utilisé

²² Lignes directrices d'AMC sur les rapports sur les droits de la personne, avril 2018-mars 2019.

²³ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65.

pour orienter les améliorations à apporter. Des examens internes périodiques – comme celui que la GRC a effectué – devraient être considérés comme une pratique exemplaire.

Recommandation n° 1 : Les ministères devraient effectuer des examens internes périodiques de leurs politiques et de leurs processus en matière d'échange d'information avec des organismes étrangers afin de repérer les lacunes et les éléments qui ont besoin d'être améliorés.

Processus décisionnel indépendant

35. Le concept d'atténuation des risques est déterminant dans les cadres d'échange d'information des ministères. Lorsqu'un échange d'information entraînerait un risque sérieux que de mauvais traitements soient infligés à un individu, l'information ne peut être échangée que si le ministère prend des mesures pour atténuer le risque de mauvais traitements de telle façon que le risque résiduel ne soit plus sérieux. Cela dépend donc beaucoup de la personne qui, au sein des ministères, est autorisée à prendre des décisions sur les points suivants :

- a) les cas proposés d'échange d'information qui entraîneraient un risque sérieux de mauvais traitements;
- b) la suffisance des mesures d'atténuation proposées.

36. Lorsqu'il a examiné les divers processus décisionnels adoptés par les ministères, l'OSSNR a constaté que les niveaux d'indépendance face au personnel opérationnel varient. Il s'est particulièrement intéressé aux processus dans lesquels les personnes qui prennent les décisions ont un intérêt opérationnel direct dans l'échange d'information, créant un éventuel conflit entre les impératifs opérationnels et les obligations du ministère de respecter la DM.

37. Au CST, tout le processus d'évaluation des risques de mauvais traitements est effectué par des équipes non opérationnelles²⁴. La centralisation du processus décisionnel en matière d'échange d'information à l'intérieur d'une seule direction réduit au minimum les pressions opérationnelles directes tout en facilitant la prise de décisions éclairées et objectives.

38. Le processus de la GRC repose sur d'autres mécanismes pour assurer un processus décisionnel indépendant. Lorsqu'ils veulent échanger de l'information, les enquêteurs doivent consulter une liste de pays et de types d'échanges d'information pour lesquels la GRC a déterminé à l'avance qu'ils représentent un risque suffisant de mauvais traitements.

²⁴ Évaluation des risques de mauvais traitements (ERM) : Avant de procéder à un échange d'information, le CST évalue les risques de mauvais traitements qu'il pourrait entraîner. Les ERM tiennent compte de divers rapports sur les droits de la personne, de renseignements classifiés et d'informations de sources ouvertes ainsi que d'une évaluation des dossiers internes du CST sur l'entité étrangère en question et d'une analyse des mesures d'atténuation des risques disponibles. Voir le document Application de la Directive ministérielle : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères – Rapport annuel 2017-2018 (rapport non classifié du CST).

Si l'échange proposé correspond à la liste, le cas est automatiquement soumis au Comité consultatif sur les risques – Information de l'étranger (CCRIE). Le CCRIE est constitué de plusieurs cadres supérieurs de la direction générale de la GRC qui ne sont pas directement liés à la première ligne opérationnelle. Le système de renvoi au CCRIE repose sur des critères clairs et retire leur pouvoir discrétionnaire aux agents qui ont un intérêt direct dans l'échange d'information. Il est possible que ces agents ne comprennent pas bien le contexte géopolitique de l'échange d'information proposé et ne soient donc pas les mieux placés pour évaluer si un risque sérieux de mauvais traitements pourrait en découler.

39. AMC demande que les directeurs généraux et les chefs de mission soumettent au CCDM tous les cas où un échange d'information proposé pourrait entraîner un risque sérieux de mauvais traitements. Le CCDM, qui est composé de cadres supérieurs de tout le ministère ainsi que d'un représentant des services juridiques, décide centralement s'il est possible d'atténuer ce risque sérieux. Comme il a déjà été signalé, cependant, AMC n'a pas encore donné de directives à ses fonctionnaires sur la façon de déterminer si le critère de renvoi au CCDM est respecté.

40. Comparativement à ceux du CST, d'AMC et de la GRC, les processus décisionnels du SCRS et du MDN et des FAC sont beaucoup plus proches des opérations. Le SCRS donne aux modules des orientations de haut niveau sur la façon de déterminer si un échange d'information pourrait entraîner un risque sérieux de mauvais traitements, mais laisse au sous-directeur général ou au directeur général de chacune des directions la responsabilité de décider, en dernière analyse, si la situation représente effectivement un risque sérieux et si ce risque peut être atténué²⁵. Ce n'est que si le SCRS a fortement restreint les échanges d'information avec l'entité étrangère en question – ou encore si la direction *n'est pas certaine* que le risque sérieux peut être atténué – que le dossier doit être soumis au Comité d'évaluation des échanges d'information (CEEI) qui tranchera. Par conséquent, la majorité des décisions du SCRS d'échanger de l'information – même celles qui sont associées à un risque sérieux de mauvais traitements – sont prises par des fonctionnaires qui ont un intérêt direct dans le résultat de l'échange d'information proposé.

41. Dans le cas du MDN et des FAC, les décisions relatives aux échanges d'information relèvent d'officiers de la chaîne de commandement militaire. L'OSSNR a été informé que les échanges d'information courants sont approuvés par les officiers subalternes désignés sur le théâtre des opérations, les cas associés à des circonstances inhabituelles ou dans lesquels il est difficile de déterminer avec certitude s'il existe un risque sérieux de mauvais traitements ou si ce risque peut être atténué sont soumis aux échelons supérieurs. Une fois qu'un dossier est transmis aux échelons supérieurs de la chaîne de commandement, les officiers supérieurs reçoivent des conseils de divers représentants officiels au quartier général.

²⁵ Note de service : Directive du SDO – Éviter la complicité dans les mauvais traitements infligés par des organismes étrangers, 28 septembre 2017.

42. À l'heure actuelle, l'ASFC n'a pas de processus pour évaluer le risque sérieux ou pour décider si un tel risque peut être atténué. En pratique, donc, il incombe à ses agents, qui agissent sans directives, de repérer les cas auxquels la DM de 2017 s'applique et de gérer les risques connexes. L'ASFC a rédigé une ébauche de procédure pour les cas dans lesquels il est difficile de déterminer avec certitude si un risque sérieux de mauvais traitements peut être atténué, mais cette procédure n'a pas encore été mise en œuvre.

Recommandation n° 2 : Les ministères devraient faire en sorte que, dans les cas où le risque de mauvais traitements se rapproche du niveau « sérieux », les décisions soient prises indépendamment des employés des secteurs opérationnels ayant un intérêt particulier dans le résultat.

Évaluations des pays

43. Comme il a déjà été signalé, la DM de 2017 comprenait un ajout important, soit l'exigence imposée aux ministères de tenir à jour des politiques et des procédures afin d'évaluer les risques liés aux relations d'échange d'information qu'ils entretiennent avec des entités étrangères. Fait intéressant, la DM exigeait que les ministères évaluent le bilan des pays étrangers en matière de droits de la personne dans l'ensemble, et pas seulement celui d'entités précises (c.-à-d. services de police ou de renseignement) dans ces pays²⁶. La DM n'interdisait pas l'échange d'information avec des entités étrangères dans des pays dont les antécédents en matière de respect des droits de la personne sont inquiétants. Elle donnait à entendre que les relations du Canada avec de telles entités étrangères ne pourraient pas être envisagées séparément du contexte plus général des droits de la personne dans lequel ces entités travaillent.

44. Dans plusieurs cas, l'OSSNR a remarqué que les ministères mentionnaient l'absence de renseignements directs du gouvernement du Canada sur les mauvais traitements infligés par une entité étrangère donnée à l'appui d'une proposition d'échange d'information, ou encore à l'appui d'une politique moins restrictive sur l'échange d'information avec l'entité en question – malgré un nombre amplement suffisant de rapports du domaine public sur les violations systématiques des droits de la personne²⁷. **L'OSSNR fait remarquer qu'un manque de rapports internes du gouvernement du Canada sur les mauvais traitements infligés par une entité étrangère donnée ne constitue pas une preuve que l'entité n'inflige pas de mauvais traitements.** Les ministères doivent tenir compte de tout l'éventail des sources dans leur évaluation du risque, y compris des sources ouvertes comme les médias et les organisations non gouvernementales (ONG).

²⁶ Selon la DM de 2017, chaque ministère « tiendra à jour des politiques et des procédures internes afin d'évaluer les risques liés aux relations avec des entités étrangères. Il évaluera notamment le bilan des gouvernements étrangers en matière de droits de la personne dans l'ensemble, et pas seulement celui d'entités précises qui y sont rattachées. »

²⁷ Dans plusieurs cas, il a été constaté que les ministères insistaient sur l'étendue de leurs connaissances internes des mauvais traitements infligés par une entité étrangère donnée – malgré de nombreux rapports de Human Rights Watch, d'Amnesty International ou d'autres ONG sur la situation des droits de la personne dans le pays, notamment les violations commises par les services de sécurité et de renseignement locaux.

45. AMC, le SCRS, le CST et la GRC ont tous leur propre série de profils de pays étrangers ou d'entités étrangères, tandis que le MDN et les FAC sont en train d'établir les leurs. L'existence de multiples évaluations différentes constitue un dédoublement inutile. Elle pourrait également introduire d'importantes incohérences, les ministères arrivant parfois à des conclusions très différentes sur les bilans de pays étrangers et d'entités étrangères en matière de droits de la personne ainsi que sur les risques associés à l'échange d'information. Maintenant que des instructions ont été données en vertu de la *Loi* à douze ministères, ce problème prendra probablement de l'ampleur. Ce point est discuté plus longuement à l'**annexe F**.

46. Le GCER cherche à orienter les ministères dans l'élaboration de leurs processus d'évaluation de la question des droits de la personne en offrant une tribune pour discuter de pratiques exemplaires. SP a informé l'OSSNR que le GCER n'avait pas discuté de projet en vue d'uniformiser ces évaluations.

Recommandation n° 3 : Les ministères devraient :

- a) se doter d'un ensemble unifié d'évaluations de la situation des droits de la personne dans les pays étrangers, notamment d'un niveau uniforme de classification du risque de mauvais traitements pour chaque pays;**
- b) dans la mesure où de multiples ministères traitent avec les mêmes entités étrangères dans un pays donné, utiliser des évaluations uniformisées du risque de mauvais traitements associé à l'échange d'information avec des entités étrangères.**

47. La recommandation qui précède n'empêche pas les ministères d'adopter des approches qui leur sont propres pour atténuer les risques de mauvais traitements. Par exemple, un ministère pourrait être en mesure de tirer parti de certains aspects de sa relation avec une entité étrangère pour réduire le risque de mauvais traitements, ce dont d'autres ministères ne pourront pas profiter. Ces différences ne devraient toutefois pas avoir d'incidence sur la détermination initiale du risque sous-jacent de mauvais traitements associé à l'échange d'information avec une entité étrangère.

48. Dans l'arrêt *Inde c. Badesha* (2017), la Cour suprême du Canada a récemment fourni des conseils sur les facteurs contextuels à examiner dans l'évaluation de la fiabilité des assurances demandées à des entités étrangères sur la question des mauvais traitements²⁸. Sans être exhaustif, cet arrêt offre aux ministères quelques conseils sur le caractère adéquat des assurances reçues.

²⁸ *Inde c. Badesha*, 2017 CCC 44, [2017] 2 RCS 127.

Devoir de diligence

49. Pendant l'examen du cadre d'AMC, l'OSSNR a constaté une tension entre l'adhésion à la DM de 2017 et le devoir de diligence d'AMC, qui doit assurer la sécurité des employés en poste dans les missions à l'étranger. Effectivement, les deux cas d'échange d'information soumis au CCDM en 2019 portaient sur des menaces pesant sur la sécurité de missions. Dans l'un de ces cas, l'information a été communiquée à une entité étrangère avant que le CCDM ait eu la chance d'évaluer le risque de mauvais traitements. Le fonctionnaire d'AMC avait alors invoqué la nécessité d'assurer la sécurité des employés de la mission (voir l'**annexe H**).

50. L'OSSNR reconnaît l'importance de la sécurité de la mission et la gravité des dilemmes qui se posent lorsque les besoins liés à la sécurité de la mission entrent en conflit avec les obligations d'AMC en matière d'échange d'information. Néanmoins, le climat tendu d'une mission qui fait face à une menace n'est peut-être pas le meilleur endroit pour prendre rapidement une décision sur le risque de mauvais traitements.

Risque sérieux

51. Comme la DM de 2017, la *Loi* et les instructions qui en découlent interdisent les échanges d'information qui entraîneraient un risque sérieux de mauvais traitements. Cependant, ni la *Loi* ni les instructions connexes ne comprennent une définition de « risque sérieux », malgré le rôle central que ce concept joue dans le régime. Une définition de « risque substantiel » était incluse dans les DM de 2011 et de 2017. L'absence d'une telle définition suscite des inquiétudes sur l'interprétation qui sera donnée à ce critère à l'avenir.

52. En consultation avec d'autres ministères, SP élabore un document stratégique dans lequel il reprend la définition de risque substantiel des DM de 2011 et de 2017 pour l'appliquer à « risque sérieux ». Le document contient aussi d'autres exigences qui figuraient dans la DM de 2017, mais qui ont été omises dans la *Loi* et dans les instructions connexes³⁰. Lorsque l'OSSNR le leur a demandé, les six ministères qui avaient reçu la DM de 2017 ont tous dit qu'ils avaient l'intention de continuer de respecter la définition établie de risque sérieux³¹. Cette intention est rassurante et devrait limiter le risque d'incohérences entre les ministères. Néanmoins, les divers ministères ne devraient pas avoir à déterminer chacun de leur côté ce que signifie un concept aussi essentiel.

³⁰ Projet de document de SP sur les directives concernant les instructions visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères.

³¹ AMC a affirmé qu'il respecterait la définition proposée par le GCER, qui est actuellement identique à celle de la DM de 2017.

Recommandation n° 4 : La définition de « risque sérieux » devrait être codifiée dans la loi ou dans les instructions publiques.

53. La définition de risque substantiel de la DM de 2017 prévoit que les mauvais traitements sont prévisibles. Comme il est décrit dans l'**annexe G**, l'évaluation que font le MDN et les FAC de la prévisibilité comprend plusieurs facteurs, mais un élément clé est que le risque de mauvais traitements doit être une « conséquence causale » de l'échange d'information du MDN ou des FAC³². **L'OSSNR observe que la façon dont le MDN et les FAC interprètent le critère de la prévisibilité risque de restreindre la définition de risque sérieux et par conséquent l'application de la DM de 2017.** Étant donné l'importance d'une compréhension claire et uniforme du « risque sérieux » entre les ministères, au cours des prochaines années, l'OSSNR pourrait examiner l'application du critère du « risque sérieux » par le MDN et les FAC – ainsi que d'autres ministères – à l'échange d'information avec des entités étrangères.

54. Selon la définition, l'existence d'un risque sérieux est établie s'il est plus probable qu'improbable que des mauvais traitements soient infligés. Une nuance est cependant apportée, c'est-à-dire que l'existence d'un risque sérieux peut être établie à un niveau de probabilité inférieur « lorsqu'une personne risque de subir un préjudice grave ». Cette nuance traduit une réalité plus large : l'évaluation du risque sérieux n'est pas censée être un processus strictement mécaniste de pondération des probabilités. Il est précisé dans la DM de 2017 que le gouvernement du Canada « ne veut pas participer aux actions qui impliquent le recours à la torture ou à d'autres formes de peines et de traitements cruels, inhumains ou dégradants. Associer sciemment le gouvernement du Canada à une telle action nuirait à la crédibilité et à l'efficacité de tout ministère ou organisme qui y serait associé³³. » Lorsqu'ils interprètent le critère du risque sérieux, les ministères devraient toujours être attentifs à l'objectif plus général du cadre d'échange d'information du Canada avec des entités étrangères.

55. Afin de donner vie à ce cadre, il incombe aux ministères, premièrement, de faire en sorte que les employés reçoivent la formation nécessaire pour bien comprendre leurs obligations légales et, deuxièmement, de se doter de processus clairs et bien établis qui favorisent et facilitent la conformité au sens le plus large du terme.

³² Le MDN et les FAC ont informé l'OSSNR que, pour être considéré comme prévisible, le risque doit être tel qu'une personne raisonnable, disposant des informations raisonnablement disponibles au moment de l'échange, prévoirait que ledit échange entraînerait des mauvais traitements. La prévisibilité est évaluée à partir de tous les faits disponibles au moment de l'échange et doit constamment être réévaluée en fonction de l'évolution de la situation ou de la réception de nouvelles informations. De plus, pour pouvoir être qualifié de « sérieux », le risque doit être réel et ne pas être uniquement théorique ou spéculatif. Pour être prévisibles, les mauvais traitements doivent être la conséquence causale de l'échange d'information (soulignement ajouté). Réponse du MDN et des FAC à l'ébauche de rapport de l'OSSNR (tableau des commentaires consolidés, page 3 de la version anglaise), 5 février 2020.

³³ Instruction du ministre : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères (point 14 pour le CST, le SCRS, l'ASFC et la GRC et point 13 pour AMC et le MDN et les FAC).

VI CONCLUSION

56. L'examen visait à permettre à l'OSSNR d'acquérir des connaissances sur les processus d'échange d'information adoptés par les ministères conformément à la DM de 2017. L'OSSNR a noté des différences importantes entre les ministères examinés en ce qui a trait au niveau de mise en œuvre des processus d'échange d'information.

L'indépendance du processus décisionnel varie également beaucoup.

57. Les cadres ministériels d'échange d'information continueront d'évoluer au fil du temps, mais le présent examen fournira une base de référence à des fins de comparaison lorsque des éléments nouveaux seront apportés en vertu de la *Loi*. L'examen a aussi servi à repérer des éléments qui pourraient susciter des préoccupations que l'OSSNR pourrait réexaminer au cours des années à venir.

ANNEXE A : Portée et méthode

Le présent examen a porté sur les pratiques d'échange d'information des six ministères qui avaient reçu la DM de 2017 (le MDN et les FAC, AMC, le SCRS, le CST, l'ASFC et la GRC).

L'OSSNR a envoyé plusieurs demandes d'information aux six ministères. Les documents demandés avaient trait aux DM de 2011 et de 2017. L'OSSNR a aussi demandé à SP des documents sur sa direction du GCER. L'examen a porté sur la période allant de janvier 2017 à septembre 2019, ainsi que sur 2011.

L'OSSNR a examiné les cadres ministériels d'échange d'information, y compris les processus, procédures, politiques et avis juridiques internes, particulièrement en ce qui a trait à la mise en œuvre de la DM de 2017. Les documents sur la mise en œuvre de la DM de 2011 lui ont permis de comprendre l'évolution des pratiques d'échange d'information des ministères. Le cas échéant, l'OSSNR a également examiné les modifications que l'application de la *Loi* devrait entraîner.

Pour chacun des six ministères, dans la mesure du possible, l'OSSNR a choisi une étude de cas qu'il a examiné plus en profondeur. Les études de cas ont été choisies à partir d'une liste de cas soumis à la haute direction entre 2017 et 2019. L'OSSNR a examiné les dossiers officiels, les avis juridiques et la correspondance relatifs à chaque cas.

L'OSSNR a participé à des séances d'information individuelles organisées par chacun des ministères. Il a aussi reçu des réponses à ses questions de suivi par écrit et, dans un cas, dans le cadre d'une séance d'information additionnelle.

ANNEXE B : Réunions et séances d'information

- CST : 10 septembre 2019
- SCRS : 12 septembre et 14 novembre 2019
- MDN : 20 septembre 2019 et 10 février 2020
- SP : 30 septembre 2019
- GRC : 3 octobre 2019
- ASFC : 1^{er} novembre 2019
- AMC : 8 novembre 2019 et 12 février 2020

ANNEXE C : Recommandations

Recommandation n° 1 : Les ministères devraient effectuer des examens internes périodiques de leurs politiques et de leurs processus en matière d'échange d'information avec des organismes étrangers afin de repérer les lacunes et les éléments qui ont besoin d'être améliorés.

Recommandation n° 2 : Les ministères devraient faire en sorte que, dans les cas où le risque de mauvais traitements se rapproche du niveau « sérieux », les décisions soient prises indépendamment des employés des secteurs opérationnels ayant un intérêt particulier dans le résultat.

Recommandation n° 3 : Les ministères devraient : a) se doter d'un ensemble unifié d'évaluations de la situation des droits de la personne dans les pays étrangers, notamment d'un niveau uniforme de classification du risque de mauvais traitements pour chaque pays; b) dans la mesure où de multiples ministères traitent avec les mêmes entités étrangères dans un pays donné, utiliser des évaluations uniformisées du risque de mauvais traitements associé à l'échange d'information avec des entités étrangères.

Recommandation n° 4 : La définition de « risque sérieux » devrait être codifiée dans la loi ou dans les instructions publiques.

ANNEXE D : CENTRE DE LA SÉCURITÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

I CONTEXTE

1. En novembre 2011, le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) a reçu la Directive ministérielle sur la Cadre de gestion des risques liés à l'échange d'information avec des entités étrangères (DM de 2011)¹.

Les politiques et les procédures que le CST a mises en œuvre au cours des années qui ont suivi ont donc été axées sur le risque de mauvais traitements

Le processus d'évaluation des risques de mauvais traitements (ERM) qui en a résulté reposait sur des politiques, des procédures et des masques de saisie détaillés. Toutefois, la responsabilité de ce processus était divisée entre et la Section des politiques centrales et opérationnelles . En 2017, le Bureau du commissaire du CST (BCCST), qui était à l'époque l'organisme de surveillance de l'extérieur du CST, a constaté un manque d'uniformité entre les deux sections dans la mise en œuvre du processus d'ERM³. du CST s'est donc vu confier la responsabilité exclusive du processus d'ERM, et toutes les demandes de communication ont été regroupées au même endroit.

II DIRECTIVE MINISTÉRIELLE DE 2017

3. Le 25 octobre 2017, le CST a reçu la nouvelle directive ministérielle intitulée « Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères » (DM de 2017), qui a remplacé la DM de 2011. Contrairement à ce qui s'était produit en 2011, lorsque le CST avait reçu des instructions assez différentes de celles qui avaient été données au SCRS, à la GRC

¹ Directive ministérielle à l'intention du Centre de la sécurité des télécommunications : Cadre de gestion des risques liés à l'échange d'information avec des entités étrangères, 21 novembre 2011.

² Il convient de signaler que, bien que des procédures aient été mises en place pour la réalisation des évaluations des risques de mauvais traitements, une politique officielle (OPS-6 : Gestion des risques de mauvais traitements) n'a été approuvée que le 8 septembre 2014. En 2014, un audit a attribué ce retard dans l'élaboration et l'opérationnalisation d'une politique à plusieurs facteurs, dont l'absence de précédents qui aideraient à formuler et à réaliser ce type d'évaluation des risques, le large éventail des intervenants ayant des intérêts contradictoires,

Audit de l'échange d'information avec des entités étrangères effectué par le directeur, Audit, évaluation et éthique, juillet 2017, p. 7 de la version anglaise.

³ Lettre du BCCST au ministre de la Défense nationale sur l'examen des échanges d'information du CST avec des entités étrangères, 31 mars 2017.

et à l'ASFC, la DM de 2017 à l'intention du CST était pratiquement identique à celle qui avait été donnée aux autres organismes du portefeuille de Sécurité publique⁴.

4. Selon les points 24 et 27 de la DM de 2017, le CST doit présenter au ministre un rapport annuel classifié et rendre publique une copie non classifiée de ce rapport. **L'OSSNR observe que ces exigences ont été satisfaites. Un rapport classifié a été présenté au ministre et une copie non classifiée de ce rapport a été publiée sur le site Web du CST⁵.**

Politiques et procédures

5. En 2018, le CST a refondu ses politiques et créé l'Ensemble des politiques relatives à la mission (EPM). Les orientations générales de la mise en œuvre de la DM sont précisées dans trois documents de politique principaux :

- 1) L'EPM : Pouvoirs, gouvernance et responsabilité inscrit dans les politiques les obligations générales du CST en vertu de la DM de 2017 et exige que des clauses de gestion des risques de mauvais traitements . Les rôles et les responsabilités y sont également définis⁶.
- 2) L'EPM lié à la partie A fournit des orientations stratégiques plus précises sur un certain nombre de questions liées à la DM, dont le processus d'ERM, les niveaux d'approbation et les exigences en matière de documentation et de rapport.
- 3) Les Procédures opérationnelles normalisées de sont les processus détaillés qui traduisent dans les faits les politiques énoncées dans l'EPM lié à la partie A.

Processus

6. Les ERM sont le principal outil utilisé pour évaluer les échanges d'information. d'échanges peuvent déclencher ce processus :

L'échange indirect d'information. Il s'agit habituellement d'une demande d'un organisme de deuxième part désirant de l'information SIGINT du CST . Dans de tels cas, l'information est habituellement expurgée de façon à ne pas pouvoir être attribuée au CST et à empêcher le destinataire d'en identifier la source.

⁴ Voir la partie sur la DM de 2017 dans la partie X du présent examen.

⁵ <https://www.cse-cst.gc.ca/fr/transparency-transparence/reports-rapports/mistreatment-mauvais-traitements-2018>

⁶ Ensemble des politiques relatives à la mission : Pouvoirs, gouvernance et responsabilité, 2 avril 2019.

10. Le CST tient aussi une série de profils de pays qui décrivent les antécédents du pays en matière de respect des droits de la personne dans l'ensemble, en accordant une attention particulière à la gouvernance, aux libertés civiles, à l'incarcération, aux populations vulnérables et aux relations internationales. Les profils de pays sont mis à jour tous les ans ou lorsqu'un changement important survient. Comme il a déjà été signalé, le profil de pays fait partie de l'information contextuelle sur laquelle sont fondées les ERM ponctuelles.

10. À l'heure actuelle, le CST a inscrit pays sur sa liste des pays associés à un risque limité (PRL), parce qu'il estime qu'ils ont des antécédents satisfaisants en matière de droits de la personne et qu'ils ont des valeurs semblables à celles du Canada concernant les droits de la personne et la dignité¹¹. Un échange d'information possible avec ces pays doit toujours faire l'objet d'une ERM ponctuelle, mais le processus est abrégé et nécessite un niveau d'approbation moins élevé¹². La liste des PRL est suivie, et le statut de PRL est révoqué en cas de détérioration importante de la situation des droits de la personne dans le pays.

11. Les divers facteurs décrits dans l'ERM ponctuelle sont analysés collectivement, et prend une décision sur le risque résiduel que l'information demandée ou communiquée entraîne un risque sérieux de mauvais traitements, malgré les mesures d'atténuation. Il existe quatre résultats possibles : faible, modéré, élevé et substantiel. Le niveau d'approbation de l'ERM dépend du niveau de risque ¹³:

Niveau de risque	Détermination du risque	Approbation
Faible (PRL)	De mauvais traitements sont peu probables.	Superviseur,
Faible (non-PRL)	De mauvais traitements sont peu probables.	Gestionnaire,
Modéré	Il existe un risque théorique ou spéculatif de mauvais traitements.	Directeur, Divulgations et communication d'information
Élevé	Il existe un risque substantiel de mauvais traitement qui peut être atténué.	Cadres supérieurs, comme il est décrit ci-après
Substantiel	Il existe un risque personnel, actuel et prévisible de mauvais traitements qui ne peut pas être atténué.	L'échange est interdit.

12. Lorsqu'un échange d'information est associé à un risque élevé, le dossier est habituellement soumis à l'approbation du directeur général, Politiques, divulgations et examen. Si ce dernier ne peut affirmer avec certitude que les mesures d'atténuation des risques sont suffisantes, il soumet le dossier au chef adjoint, Politiques et communications (PolCom). Si le

¹¹ Note d'information à l'intention du chef adjoint PolCom sur l'examen annuel de l'annexe G, Liste des pays associés à un risque limité (PRL), de l'EPM, 5 juillet 2019.

¹² *Ibid.*

¹³ EPM lié à la partie A, chapitre 4, paragraphe 30.6.3(a), p. 88 de la version anglaise.

chef adjoint ne peut pas l'affirmer avec certitude non plus, il soumet le dossier à la chef du CST.

13. L'OSSNR observe que le CST a respecté les exigences du point 20 de la DM de 2017 qui sont de « [tenir] à jour des politiques et des procédures internes afin d'évaluer les risques liés aux relations avec des entités étrangères ».

III ÉTUDE DE CAS

14. L'OSSNR a examiné _____ ayant dû être approuvé par la chef du CST en 2017-2018.

Le CST a reçu la demande de communication le _____. Étant donné le caractère imminent de la menace, la mention « Urgent » a été apposée sur la demande.

15. Une ERM détaillée a été effectuée et une recommandation a été rédigée. Fait intéressant, elle incluait le libellé proposé pour le message adressé _____ et une description des assurances en matière de droits de la personne _____ avait reçues

¹⁴. La partie de l'ERM sur le risque de mauvais traitements comprenait des éléments du profil de pays que le CST avait établi pour _____

De plus, le CST a communiqué _____ pour obtenir davantage d'information

Le CST a aussi communiqué avec _____

16. Finalement, _____ a déterminé qu'il existait un risque substantiel de mauvais traitements, mais que les assurances reçues _____ pouvaient atténuer ce risque. _____ a également tenu compte de ses propres nombreuses _____ qui avaient été faites sans qu'elle ait décelé le moindre indice que ces communications auraient entraîné l'infliction de mauvais traitements à qui que ce soit¹⁶. Le dossier a été soumis aux cadres supérieurs et en fin de compte à la chef du CST.

¹⁴ Évaluation des risques de mauvais traitements et recommandation, CERRID 40175445.

¹⁵ Cette démarche avait pour but d'aider à évaluer _____

Évaluation des risques de mauvais traitements et recommandation, CERRID 40175445.

¹⁶ Voir note 13. Voir l'observation de l'OSSNR sur l'importance accordée à l'absence d'indices de mauvais traitements infligés par une entité donnée dans la partie V du présent examen.

17. La chef a approuvé la demande en se fondant sur sa conviction que le risque de mauvais traitements était suffisamment atténué. Elle a indiqué que sa décision était fondée sur plusieurs facteurs, dont les solides assurances fournies les assurances semblables reçues

De plus, avait l'intention d'inclure une mise en garde (réserve) indiquant que les informations fournies ne devaient pas servir de fondement à l'infliction de mauvais traitements à quiconque au sens du droit international applicable¹⁷. La décision de communiquer l'information a été prise le

18. Conformément à la DM, une lettre a été envoyée au ministre de la Défense nationale et au Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement le afin de les informer du dossier et du raisonnement suivi pour arriver à la décision finale¹⁸.

19. L'OSSNR observe que ce dossier a été traité très rapidement. Le CST a mené les consultations appropriées et a consigné suffisamment de détails dans ses dossiers à tous les niveaux pour comprendre les décisions prises. La décision finale du CST était raisonnable.

¹⁷ Voir note 13.

¹⁸ Lettre du CST au ministre de la Défense nationale, au président du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement et au commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications sur l'avis devant être donné conformément à la directive ministérielle intitulée « Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères »

ANNEXE E : GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

I CONTEXTE

1. En 2011, un certain nombre de ministères ont reçu une Directive ministérielle sur l'échange d'information avec des organismes étrangers (DM de 2011). La DM donnée à la GRC avait une portée limitée, par contre, parce qu'elle ne s'appliquait qu'aux enquêtes de la GRC

menées en vertu du paragraphe 6(1) de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et aux enquêtes liées à une infraction de terrorisme ou à une activité terroriste au sens de la définition de ces termes donnée à l'article 2 du *Code criminel*¹. À l'inverse, la DM donnée à l'ASFC, au SCRS et au CST couvrait tous les échanges d'information et n'était pas limitée à une catégorie d'activités donnée.

2. En réponse à la DM de 2011, la GRC a mis à jour ses politiques sur l'échange d'information et créé un nouveau système centralisé de gouvernance et de surveillance à l'intérieur de sa sous-direction des Enquêtes criminelles de la Police fédérale (ECPF) à la direction générale. À l'époque, l'ECPF était responsable des enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale, dont l'échange d'information avec des entités étrangères. La GRC a aussi créé le Comité consultatif sur les risques – Information de l'étranger (CCRIE), qui a été chargé d'évaluer le risque éventuel de mauvais traitements associé aux échanges d'information liés au programme de sécurité nationale². Les enquêteurs de la GRC soumettaient des cas au CCRIE au besoin, lorsqu'ils craignaient que l'échange d'information n'entraîne l'infliction de mauvais traitements à une personne, lorsque les antécédents de l'organisme étranger en question en matière de respect des réserves et des assurances étaient médiocres ou lorsqu'il était peu probable que l'utilisation de réserves et d'assurances atténue le risque de mauvais traitements³.

II DIRECTIVE MINISTÉRIELLE DE 2017

3. Le 25 septembre 2017, la GRC a reçu une nouvelle instruction du ministre intitulée « Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères » (DM de 2017). Cette fois, la DM donnée à la GRC était pratiquement identique à celle qui avait été donnée aux autres ministères, sa portée n'étant plus limitée aux enquêtes liées à la sécurité nationale. La DM s'appliquait donc à toutes les enquêtes comportant des échanges d'information avec des entités étrangères, notamment celles sur le trafic de stupéfiants et l'exploitation sexuelle des enfants, en plus des enquêtes liées à la sécurité nationale. Étant donné la portée

¹ Directive ministérielle à l'intention de la Gendarmerie royale du Canada sur l'échange d'information avec des organismes étrangers, 2011.

² Rapport annuel, Instruction ministérielle à l'intention de la GRC : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères, du 25 septembre 2017 au 25 septembre 2018.

³ *Ibid.*

élargie de la DM de 2017, la GRC a envisagé d'appliquer d'autres modèles pour mettre en œuvre la DM, mais a finalement décidé que le modèle existant fondé sur le CCRIE était celui qui répondait le mieux à ses besoins⁴.

4. Selon les points 24 et 27 de la DM de 2017, la GRC doit présenter au ministre un rapport annuel classifié sur l'application de la DM et rendre publique une copie non classifiée de son rapport. **L'OSSNR constate que ces exigences ont été respectées. Un rapport classifié a été présenté au ministre et une copie non classifiée du rapport a été publiée sur le site Web de la GRC⁵.**

Politiques et procédures

5. Comme il a déjà été signalé, la DM de 2017 élargissait considérablement la portée des échanges d'information de la GRC assujettis à la DM. Ce changement a obligé la GRC à effectuer un travail considérable pour mettre à jour ses politiques et procédures afin qu'elles soient conformes aux nouvelles exigences. Ce travail est toujours en cours.

6. Le Manuel des opérations de la GRC contient les deux principales politiques régissant les échanges d'information :

- 1) Chapitre 12.3 : Échange, traitement et communication ou diffusion d'information. Ce chapitre contient les procédures d'échange d'information avec des ministères canadiens et des entités étrangères, les exigences en matière de tenue de dossiers, les réserves obligatoires et les protocoles à respecter dans les relations avec des pays dont les antécédents en matière de respect des droits de la personne sont douteux.
- 2) Chapitre 44.1 : Échange d'information avec des organismes d'application de la loi étrangers. Ce chapitre contient une clause indiquant que les échanges d'information doivent être conformes aux traités, lois et instructions du ministre applicable⁶. Il décrit de façon succincte les rôles et responsabilités de chacun dans la chaîne opérationnelle d'échange d'information.

7. Ces politiques sont conformes à la DM de 2011, mais n'ont pas encore été mises à jour en fonction de la DM de 2017. La GRC a élaboré, et mis en pratique, de nouveaux processus qui traduisent dans les faits la DM de 2017, mais ces processus n'ont pas encore été intégrés dans le Manuel des opérations. La GRC a toutefois informé l'OSSNR qu'elle a entrepris de mettre à jour son Manuel des opérations pour qu'il corresponde à ses pratiques depuis 2017⁷. **L'OSSNR constate qu'une fois cette intégration terminée, la GRC aura totalement mis**

⁴ Application par la GRC de la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères* : séance d'information en prévision de l'examen de l'OSSNR, 3 octobre 2019.

⁵ <http://www.rcmp-grc.gc.ca/fr/rapport-public-annuel-grc-linstruction-du-ministre-intitulee-eviter-complicité-cas-mauvais>

⁶ Selon le point 1.3 du chapitre 44.1, les échanges d'information sont gérés au cas par cas conformément à la *Charte canadienne des droits et libertés*, aux traités et aux lois applicables, ainsi qu'aux instructions du ministre, aux politiques et aux protocoles d'entente ou aux ententes officiellement reconnus.

⁷ Séance d'information de la GRC à l'intention de l'OSSNR, 3 octobre 2019. Cette lacune a aussi été signalée à l'interne à la p. 12 de la version anglaise de l'Examen du CCRIE après un an effectué par le Groupe des politiques stratégiques de la Sous-direction de l'orientation stratégique de la Police fédérale, 30 août 2019. Cet examen interne est examiné ci-après.

en œuvre le point 20 de la DM de 2017, qui exige qu'elle tienne à jour des politiques et des procédures internes afin d'évaluer les risques liés aux relations avec des entités étrangères.

Groupe d'évaluation de l'application de la loi

8. Après avoir reçu la DM de 2017, la GRC a mis sur pied un nouveau Groupe d'évaluation de l'application de la loi (GEAL). Le GEAL a un mandat détaillé qui en précise la composition, les rôles et les responsabilités⁸. La principale tâche du GEAL est d'évaluer les pays et les organismes d'application de la loi étrangers en ce qui concerne le risque de mauvais traitements. Dans ses évaluations, le GEAL tient compte de plusieurs facteurs, dont les antécédents en matière de respect des droits de la personne du pays, les violations des droits de la personne commises par diverses entités étrangères⁹, les antécédents en matière de respect des réserves des organismes d'application de la loi locaux ainsi que les risques qui pèsent sur la sécurité d'une personne en raison de ses opinions politiques, de sa religion, de son origine ethnique, de son orientation sexuelle, etc. dans certains pays. Le GEAL joue donc un rôle essentiel en éclairant la décision du CCRIE d'échanger ou non de l'information avec des organismes d'application de la loi étrangers¹⁰.

9. Dans les rapports du GEAL, les pays sont divisés en trois catégories :

Couleur	Niveau de risque	Approbation
Vert	Faible risque de mauvais traitements	L'information peut être échangée ¹¹
Jaune	Risque modéré ou possible de mauvais traitements	Si certains facteurs sont présents, le cas doit être soumis au CCRIE qui prendra une décision
Rouge	Risque élevé de mauvais traitements	Le cas doit être soumis au CCRIE qui prendra une décision

10. À l'heure actuelle, la GRC a ventilé entre ces catégories 146 profils de pays approuvés, dont 20 sont à risque élevé, 69 à risque modéré et 57 à risque faible. Cinquante et une évaluations de pays sont toujours en suspens¹². Pour le moment, le GEAL a l'intention de mettre ses profils à jour tous les deux ans, bien qu'il soit conscient qu'il devra mettre certains

⁸ Le GEAL est composé de représentants des Services spéciaux fédéraux et internationaux, d'INTERPOL (Bureau d'Ottawa), des Enquêtes criminelles de la Police fédérale, du Centre national de coordination du renseignement, des Services de soutien de la Police fédérale, de Renseignement et Police internationale de la Police fédérale, de la Sécurité nationale de la Police fédérale et du Centre canadien de police pour les enfants disparus et exploités, Sous-direction des sciences du comportement. Voir le mandat du GEAL.

⁹ Bien que ce soit indiqué dans son mandat, le GEAL a informé l'OSSNR que cette information n'est pas standard, mais qu'elle est incluse lorsqu'elle est disponible. Voir la séance d'information de la GRC à l'intention de l'OSSNR, 3 octobre 2019.

¹⁰ Mandat du GEAL.

¹¹ Un tel échange d'information est toujours assujéti aux autres lois fédérales, dont la *Charte* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ainsi qu'aux protocoles d'entente sur l'échange d'information conclus par la GRC. Voir la séance d'information sur l'application de la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères* organisée par la GRC en prévision de l'examen de l'OSSNR, 3 octobre 2019.

¹² Évaluations de pays étrangers en vue d'échange d'information, document du GEAL daté du 6 septembre 2019.

rapports à jour plus fréquemment en fonction des exigences opérationnelles¹³. Jusqu'ici, il a été estimé que des mises à jour périodiques étaient hautement prioritaires pour 40 pays étant donné le volume des échanges d'information effectués.

11. Les rapports sur les pays du GEAL contiennent des informations de sources ouvertes et classifiées. Ils sont rédigés suivant un modèle établi, prévoyant un aperçu du pays, une liste de ses organismes d'application de la loi, les principales considérations relatives aux droits de la personne, les résultats des évaluations d'autres échanges d'information du gouvernement du Canada et les résultats des évaluations des échanges d'information de pays étrangers¹⁴. Dans la mesure du possible, les profils de pays contiennent des données reçues des agents de liaison de la GRC en poste à l'étranger. **L'OSSNR constate que les parties des rapports portant sur les principales considérations relatives aux droits de la personne sont détaillées et qu'elles tiennent compte d'un large éventail de préoccupations à cet égard¹⁵.**

Comité consultatif sur les risques – Information de l'étranger (CCRIE)

12. Le CCRIE est l'organisme consultatif chargé d'évaluer les cas d'échange d'information lorsqu'il existe un risque sérieux de mauvais traitements. Il examine chacun de ces cas afin de déterminer si le risque peut être atténué et discute des meilleures stratégies d'atténuation à appliquer. Si le CCRIE ne peut pas déterminer si le risque sérieux peut être atténué, il soumet le dossier à un échelon plus élevé pour approbation¹⁶. Le CCRIE sert aussi de tribune pour évaluer si une opération ou une activité est susceptible de présenter un risque lié à la politique étrangère et doit être soumise à Affaires mondiales Canada (AMC) et pour faire des recommandations aux gestionnaires¹⁷.

13. Après avoir reçu la DM de 2017, la GRC a élargi la composition du CCRIE pour tenir compte des nouveaux secteurs d'activités nouvellement assujettis à la DM¹⁸. Néanmoins, le président du CCRIE reste un officier supérieur de la sécurité nationale, actuellement le directeur général des Opérations de sécurité nationale de la Police fédérale. Il est soutenu par un petit secrétariat¹⁹. Bien qu'en théorie le CCRIE se réunisse au besoin, en pratique le nombre même des demandes d'échange d'information l'oblige à se réunir normalement au moins une fois par semaine²⁰.

¹³ Séance d'information de la GRC à l'intention de l'OSSNR, 3 octobre 2019.

¹⁴ Modèle de profil de risque par pays du GEAL.

¹⁵ Les principales considérations relatives aux droits de la personne incluses dans le modèle de profil de pays comprennent une analyse de la torture ou des exécutions arbitraires ou extrajudiciaires; des arrestations; de la détention et de l'isolement cellulaire; de la peine de mort; des violations systémiques des droits de la personne; des groupes dont les droits de la personne peuvent être violés (femmes, membres de la communauté LGBTQ, défenseurs des droits de la personne, activistes, certaines formes de criminalité); des modifications récentes au droit en matière de droits de la personne; et de toute autre information pertinente susceptible d'aider à évaluer le risque éventuel de mauvais traitements associé au pays en question. *Réf. : Ibid.*

¹⁶ Mandat du CCRIE.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Les membres actuels du CCRIE sont le directeur général, Sécurité nationale de la Police fédérale (président) ; le directeur, Sécurité nationale de la Police fédérale (coprésident) ; le directeur général, Services de police contractuels et autochtones; le directeur général, Renseignement et Police internationale de la Police fédérale; le directeur, Politiques stratégiques, Orientations stratégiques de la Police fédérale; le gestionnaire, Examen externe et conformité (secrétaire), Orientations stratégiques de la Police fédérale. De temps à autre, les enquêteurs chargés du dossier sont présents pour répondre à des préoccupations données.

¹⁹ Voir les notes 13 et 16 ci-dessus.

²⁰ Voir les notes 4 et 13 ci-dessus.

14. Il est important d'insister sur le fait que le CCRIE ne se contente pas d'examiner les dossiers dans lesquels un agent de la GRC ne *sait pas au juste* si un risque sérieux peut être atténué, mais plutôt tous les dossiers dans lesquels un risque sérieux a été décelé. Toutes les décisions sur la suffisance des mesures d'atténuation sont donc prises par un comité bien informé plutôt que par un seul agent, qui pourrait avoir un intérêt particulier à échanger l'information en question. À ce titre, **l'OSSNR observe que le vaste rôle et l'indépendance du CCRIE renforcent considérablement le processus d'échange d'information de la GRC.**

Processus

15. Un agent de la GRC qui constate un besoin et qui désire communiquer de l'information à une entité étrangère doit suivre le processus établi²¹.

- A. Il doit d'abord consulter un site intranet donné de la GRC créé par le GEAL. Ce site contient une liste de pays par couleur. Si le pays en question est associé au « vert », l'agent peut échanger l'information. Si le pays est associé au « rouge » – ou au « jaune » *et* que les circonstances de l'échange proposé correspondent à *l'un ou l'autre* des considérations et des facteurs propres au cas énumérés –, le dossier doit être soumis au CCRIE. Par exemple²² :

²¹ Les demandes d'information de l'étranger passent par l'agent de liaison en poste qui les traite par l'entremise de la direction générale. Voir la note 13 ci-dessus.

²² Évaluations des pays en vue d'échanges d'information. Reçu le 19 décembre 2019.

L'OSSNR observe que ce système se traduit par un processus clair et rationalisé d'évaluation du risque associé aux demandes. En vertu de ce système, les agents de la GRC – qui peuvent n'avoir aucune expertise concernant les préoccupations liées aux droits de la personne que suscitent certains pays et qui peuvent avoir un intérêt personnel dans le résultat de l'opération – ne sont pas tenus de prendre des décisions subjectives sur la probabilité que de mauvais traitements découlent de l'échange d'information.

- B. Si une évaluation du CCRIE est nécessaire, l'agent remplit un formulaire standard qui doit être approuvé par l'agent compétent des Opérations criminelles ou par un autre agent d'approbation²³. Le formulaire comprend un résumé de l'information qui serait communiquée, le type d'échange (demande, communication ou utilisation), le contexte opérationnel, les risques associés à l'échange d'information, l'utilité de l'information pour l'enquête, les stratégies d'atténuation possibles et – s'il y a lieu – l'information qui doit être communiquée ou utilisée²⁴.
- C. Une fois approuvé, le formulaire est soumis à l'approbation du directeur général (DG) responsable du programme pertinent à la direction générale de la GRC. Après l'avoir approuvé, le DG soumet le formulaire au secrétariat du CCRIE.

²³ Diagramme du Comité consultatif sur les risques – Information de l'étranger (CCRIE), 7 janvier 2019. Application par la GRC de la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères* : Séance d'information à l'intention de la Division de l'examen de l'OSSNR, 3 octobre 2019.

²⁴ Instructions, Aperçu des exigences de l'enquête et du contexte opérationnel, Comité consultatif sur les risques – Information de l'étranger, formulaire n° 6517 (2019-2).

- D. Le secrétariat du CCRIE constitue une trousse d'information comprenant le formulaire de l'agent, le profil du pays obtenu du GEAL et tout document à l'appui soumis par le DG. Cette trousse d'information est remise aux membres du CCRIE avant la réunion.
- E. Le CCRIE se réunit et examine la demande ainsi que les stratégies d'atténuation possibles. Bien qu'il incombe au président de prendre la décision finale sur la recommandation du CCRIE, dans la vaste majorité des cas la décision est unanime. Les opinions dissidentes sont consignées dans l'avis de décision. Une fois la recommandation du CCRIE consignée, l'avis de décision et la trousse d'information qui l'accompagne sont envoyés au commissaire adjoint qui prendra la décision finale.
- F. Dans les cas où le CCRIE n'arrive pas à déterminer si un risque sérieux de mauvais traitements peut être atténué, le commissaire adjoint responsable remet l'avis de décision au sous-commissaire afin d'obtenir la décision de la commissaire.

16. Les avis de décision du CCRIE sont consignés sur un formulaire standard. L'OSSNR observe que, bien que l'avis de décision contienne des détails sur l'échange proposé et les mesures d'atténuation possibles, il serait utile de conserver les procès-verbaux des réunions du CCRIE. Ces documents pourraient jeter une lumière additionnelle sur les considérations sur lesquelles est fondée la recommandation du CCRIE²⁵.

Examen interne

17. En juin 2019, la GRC a effectué un examen interne du cadre et des politiques en place pour le CCRIE et le GEAL. Cet examen lui a permis de mettre au jour diverses lacunes liées aux processus, aux politiques, à la formation et à la répartition des ressources. L'OSSNR a reçu une copie de l'examen, même si celui-ci n'avait pas encore reçu l'approbation finale. En se fondant sur ce rapport préliminaire, **l'OSSNR constate que l'examen a été franc et approfondi et qu'il a permis de repérer des éléments qui ont besoin d'être améliorés.**

18. L'OSSNR observe que des examens internes périodiques visant à repérer les lacunes et les points à améliorer, comme celui que la GRC a effectué, devraient être considérés comme une pratique exemplaire par tous les ministères.

III ÉTUDE DE CAS

19. Pour son étude de cas, l'OSSNR a choisi une enquête en cours sur deux Canadiens qui seraient allés participer aux activités d'un groupe inscrit sur la liste des entités terroristes. Dans ce cas, la GRC voulait

²⁵ Le Groupe des politiques stratégiques de la Police fédérale de la GRC a également souligné cette question à l'interne dans son Examen du CCRIE après un an, 30 août 2019, p. 11 de la version anglaise.

communiquer les noms de témoins éventuels au
afin que ces témoins soient retrouvés et qu'il soit possible de leur parler.

20. Il s'agissait d'un dossier de la Sous-direction de la sécurité nationale de la Police fédérale. La demande d'une décision du CCRIE a été présentée le 26 avril 2018. Le GEAL avait estimé [redacted] était un pays à risque modéré (jaune). Dans ce cas, le CCRIE devait se réunir étant donné la nature de la communication d'information proposée²⁶.

21. Le profil de risque [redacted] établi par le GEAL était exceptionnellement détaillé et contenait énormément de données sur les antécédents du pays en matière de respect des droits de la personne et les préoccupations des organismes partenaires. Il comprenait des évaluations de divers organismes d'application de la loi libanais et examinait la possibilité que de l'information de la GRC soit communiquée à ces organismes. Le profil de risque du pays était à jour au 19 avril 2018²⁷.

22. Le CCRIE s'est réuni le 27 avril 2018 pour discuter de la demande. Il a déterminé que la communication de l'information pouvait entraîner un risque substantiel de mauvais traitements et qu'il était peu probable que les mesures d'atténuation proposées atténuent le risque. Le CCRIE a donc recommandé que l'échange d'information ne se fasse pas. Il a aussi indiqué qu'il faudrait que l'agent de liaison de la GRC [redacted] demande de nouvelles assurances et, s'il les obtenait, que la demande d'échange d'information pourrait être soumise de nouveau CCRIE qui la réévaluerait²⁸.

23. Le commissaire adjoint était d'accord avec la recommandation et l'a approuvée officiellement le 1^{er} mai 2018²⁹. **L'OSSNR observe que ce dossier a été traité promptement et que les consultations appropriées ont été effectuées. Les procédures internes ont été respectées, une évaluation propre au cas a été réalisée et la recommandation formulée par le CCRIE était raisonnable.**

²⁶ [redacted] s'exigences de l'enquête et du contexte opérationnel à l'intention du CCRIE, 26 avril 2018.

²⁷ Évaluation du risque associé aux échanges d'information avec des entités étrangères : [redacted] Profil de risque du pays : Modéré, Bureau de liaison de la GRC : [redacted] 19 avril 2018.

²⁸ Avis de décision du CCRIE, [redacted] 27 avril 2018.

²⁹ Note d'information du CCRIE au commissaire adjoint : Recommandation de ne pas échanger l'information, soumise le 30 avril 2018, approuvée le 1^{er} mai 2018.

ANNEXE F : SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

I CONTEXTE

1. Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) a été l'un des premiers ministères du gouvernement du Canada à recevoir une Directive ministérielle (DM) sur l'échange d'information avec des entités étrangères¹. En effet, il a reçu une DM sur cette question en mai 2009². Dans cette DM, le ministre insistait sur l'importance de l'échange d'information dans l'exercice efficace du mandat du SCRS et rappelait que le SCRS était autorisé à conclure des ententes d'échange d'information, y compris avec des pays qui « de l'avis général, ont de mauvais antécédents en matière de respect des droits de la personne³ ». Du même souffle, cependant, il réitérait l'opposition du gouvernement du Canada à la torture et interdisait au SCRS d'utiliser sciemment des informations obtenues de cette façon et lui recommandait plutôt de prendre des mesures appropriées pour repérer ces informations. La DM établissait peu de paramètres pour la communication et la demande d'informations susceptibles d'avoir été obtenues sous la torture, si ce n'est pour exhorter le SCRS à prendre des « mesures raisonnables » afin de ne pas approuver ou encourager l'usage de la torture, notamment en obtenant des assurances⁴.

2. En juillet 2011, cette DM a été remplacée par une nouvelle sur l'échange d'information avec des organismes étrangers (DM de 2011)⁵. L'IM de 2011 établissait de nouveaux paramètres pour l'utilisation d'informations obtenues à la suite de mauvais traitements ainsi que pour la communication et la demande d'informations pouvant entraîner un risque substantiel de mauvais traitements. En réponse, le SCRS a publié la directive du SDO sur l'échange d'informations avec des organismes étrangers⁶. En plus de fournir toute une série de consignes sur le processus d'échange d'informations avec des organismes étrangers,

¹ Le Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET) est une ressource de l'ensemble de l'appareil de la sécurité et du renseignement, mais il fait partie du SCRS du point de vue de la responsabilité organisationnelle. Il doit donc respecter le cadre du SCRS pour l'échange d'information avec des organismes étrangers lorsqu'il existe un risque de mauvais traitements. L'OSSNR ne s'est pas penché sur le cas du CIET expressément, mais le CIET l'a informé qu'il a un cadre pour éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères et qu'il est particulièrement prudent lorsqu'il utilise des informations obtenues de détenus.

² Directive ministérielle à l'intention du directeur du Service canadien du renseignement de sécurité : Le partage d'information avec des organismes étrangers, mai 2009.

³ *Ibid.*

⁴ Voir note 2.

⁵ Instruction du ministre sur l'échange d'information avec des organismes étrangers, 28 juillet 2011.

⁶ Directive du SDO sur l'échange d'informations avec des organismes étrangers, 24 août 2011.

cette directive créait le Comité d'évaluation des échanges d'informations (CEEI), dont le rôle est décrit en détail ci-après⁷.

II DIRECTIVE MINISTÉRIELLE DE 2017

3. Le 25 septembre 2017, la DM de 2011 a été remplacée par une nouvelle intitulée « Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères » (DM de 2017). La DM de 2017 apportait des modifications considérables. Un ajout intéressant était l'exigence que le SCRS présente au ministre un rapport annuel sur la mise en œuvre de la DM et qu'une copie non classifiée de ce rapport soit rendue publique. **L'OSSNR observe que ces exigences ont été satisfaites. Un rapport classifié a été présenté au ministre et une copie non classifiée de ce rapport a été publiée dans le rapport annuel du SCRS⁸.**

Politiques et procédures

4. Les échanges d'information du SCRS avec des entités étrangères sont régis par des ententes officielles conclues en vertu de l'article 17 de la *Loi sur le SCRS*. En l'absence d'une entente en vertu de l'article 17, l'information ne peut être échangée qu'avec l'approbation du ministre ou – en cas d'urgence – du directeur⁹. À l'heure actuelle, le SCRS a conclu des ententes avec plus de organismes étrangers dans pays¹⁰.

5. Le principal instrument de mise en œuvre de la DM de 2017 est la directive du SDO intitulée « Éviter la complicité dans les mauvais traitements infligés par des organismes étrangers », qui a été publiée en septembre 2017, quelques jours à peine après la publication de la DM de 2017¹¹. Cette directive décrit la marche à suivre pour échanger ou fournir de l'information ainsi que les exigences connexes, comme la tenue de dossiers. De plus, elle comprend le mandat du Comité d'évaluation des échanges d'informations (CEEI), organisme consultatif dont la principale fonction est d'examiner les dossiers lorsqu'il subsiste un doute quant à la possibilité d'atténuer un risque substantiel de mauvais traitements.

Niveaux de restriction

6. Selon le point 22 de la DM de 2017, le SCRS doit limiter la portée de ses ententes d'échange d'information « s'il est établi par le SCRS qu'un partenaire étranger se livre à des mauvais traitements ou y contribue ». En réponse, en avril 2018, le SCRS a mis en place un nouveau système de niveaux de restriction dans lequel les entités étrangères sont classées par catégories en fonction du niveau de risque qui y est associé. **L'OSSNR observe que la**

⁷ Ce processus a été examiné en 2015 par le prédécesseur de l'OSSNR, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS). Étude du CSARS n° 2015-003, Examen des instructions du ministre et des directives du SCRS sur l'échange d'informations, 18 novembre 2015.

⁸ <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/organisation/publications/rapport-public-2018.html>

⁹ OPS-602 : Communication d'informations ou de renseignements de sécurité, 28 novembre 2011. Instructions du ministre sur les opérations et la reddition de comptes, 2015.

¹⁰ Ententes entre le SCRS et des institutions ou gouvernements étrangers, janvier 2020.

¹¹ Note de service : Directive du SDO – Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des organismes étrangers, 28 septembre 2017.

directive du SDO publiée en 2017 est toujours en place parallèlement au nouveau système de niveaux de restriction, mais que les processus et les tableaux décisionnels de la directive du SDO n'ont pas été mis à jour en fonction des nouveaux niveaux de restriction. Les employés du SCRS doivent donc interpréter plusieurs documents pour comprendre la marche à suivre.

7. Le SCRS a informé l'OSSNR qu'il a entrepris de revoir ses politiques et processus actuels dans le but de faciliter l'échange d'information. Ces modifications devraient entraîner un plus grand volume d'échanges d'information avec des entités étrangères¹². Les documents sur la nouvelle politique et les processus devraient fournir des directives intégrées et rationalisées.

8. Les niveaux de restriction des échanges d'information du SCRS sont décrits ci-après¹³ :

Restriction	Description	Autorisation de communication
Niveau 1	Restriction complète en raison d'exigences liées à la politique étrangère ou de préoccupations extrêmement graves en matière de droits de la personne.	Tous les échanges d'information sont interdits
Niveau 2	Certaines restrictions en raison de graves préoccupations en matière de droits de la personne.	Les informations non personnelles considérées comme n'étant pas associées à un risque éventuel de mauvais traitements peuvent être échangées. Les échanges d'informations personnelles sont soumis au CEEI.

¹² Séance d'information du SCRS à l'intention de l'OSSNR, 12 septembre 2019.

¹³ Mémoire au ministre sur les restrictions des ententes conclues avec des organismes étrangers en vertu de l'alinéa 17(1)b) de la *Loi sur le SCRS*, Annexe 1 : Restrictions, 3 avril 2018.

Niveau 3	Certaines restrictions en raison de graves préoccupations en matière de droits de la personne, mais dans un contexte où il est établi qu'il est possible de réduire le risque de mauvais traitements au moyen de réserves et d'assurances.	Les informations non personnelles considérées comme n'étant pas associées à un risque éventuel de mauvais traitements peuvent être échangées. Les échanges d'informations personnelles sont soumis au directeur général (DG) du programme concerné au SCRS qui détermine s'il existe un risque substantiel de mauvais traitements qui peut être atténué; si le DG ne peut pas prendre cette décision, le dossier est soumis au CEEI.
----------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

9. Le niveau de risque associé à chaque pays est déterminé en fonction d'informations sur les antécédents du pays en matière de respect des droits de la personne ainsi que d'informations sur la conduite des entités étrangères compétentes dans chaque pays. Ces informations sont tirées des sources suivantes¹⁴ :

- des sources ouvertes, comme Amnesty International et Human Rights Watch;
- d'autres ministères du gouvernement du Canada, comme Affaires mondiales Canada;
- les postes du SCRS à l'étranger;
- les partenaires de renseignement étranger qui ont l'expérience de traiter avec les entités étrangères en question.

10. À l'heure actuelle, le SCRS impose certaines restrictions aux échanges d'information avec des entités de des pays avec lesquels il a conclu des ententes en vertu de l'article 17¹⁵. Comme il a déjà été signalé, la principale différence entre les niveaux 2 et 3 est la confiance du SCRS que le risque de mauvais traitements peut être atténué au moyen de réserves et d'assurances. L'OSSNR a été informé, cependant, que la gravité et la fréquence des allégations de mauvais traitements sont aussi prises en considération¹⁶.

11. Pour examiner les niveaux de restriction du SCRS, l'OSSNR s'est penché sur deux pays,

¹⁴ Voir note 12.

¹⁵ Voir note 12.

¹⁶ Voir note 12.

13. Au cours de discussions, le SCRS a rappelé à l'OSSNR que les décisions finales sur les niveaux de restriction sont prises par les cadres supérieurs.

De telles décisions, s'ajoutant aux autres divergences mentionnées ci-dessus, donnent l'impression que **le SCRS accorde plus d'importance aux partenariats stratégiques qu'à une évaluation objective du risque de mauvais traitements découlant d'un échange d'information.**

Processus

14. Le processus d'échange d'information du SCRS peut être résumé de la façon suivante.

A. Un module qui a besoin de communiquer ou de demander des informations à une entité étrangère détermine si¹⁹ :

- i. les informations concernent une personne détenue à l'étranger;
- ii. les informations pourraient entraîner la prise de mesures défavorables contre une personne (p. ex. détention);
- iii. il existe d'autres indices d'un risque de mauvais traitements²⁰.

Si aucun des critères qui précèdent ne s'applique et si aucun niveau de restriction n'est imposé, le module peut communiquer ou demander les

¹⁷

la *Loi sur le SCRS*.

¹⁸ Voir note 12.

¹⁹ Voir note 11.

²⁰ Voir note 11.

informations. Autrement, le dossier doit être soumis au sous-directeur général des (SDG

B. Le SDG évalue l'échange d'information proposé en tenant compte des facteurs suivants :

- i. si l'échange concerne une entité faisant l'objet de restrictions de niveau 1, aucune information ne peut être demandée ou communiquée;
- ii. s'il existe un risque de mauvais traitements et que le pays fait l'objet de restrictions de niveau 2, le SDG soumet le dossier au CEEI par l'entremise de son DG;
- iii. s'il existe un risque de mauvais traitements et que le niveau de restriction est de 3, le dossier est soumis au DG de la direction concernée, qui détermine s'il est possible d'atténuer le risque de façon à ce que le risque résiduel ne soit pas substantiel. Si le DG estime que le risque peut être atténué, les informations sont communiquées, accompagnées des réserves et des assurances appropriées. Si le DG a des doutes ou désire recevoir des directives additionnelles, cependant, le dossier est soumis au CEEI²¹;
- iv. si, dans le cas d'une entité qui ne fait l'objet d'aucun niveau de restriction, il existe un risque éventuel de mauvais traitements qui peut être atténué de façon à ce que le risque résiduel ne soit pas substantiel, les informations peuvent être communiquées ou demandées, accompagnées des réserves et des assurances appropriées.

C. Lorsqu'un dossier est soumis au CEEI, le secrétariat du Comité fait circuler un résumé du dossier préparé par la direction à l'origine de la demande. Ce document contient la justification opérationnelle de la demande, une copie de la correspondance proposée, un résumé des antécédents de l'entité étrangère en matière de respect des droits de la personne, des informations sur l'entente que le SCRS a conclue avec l'entité en vertu de l'article 17 ainsi que toute assurance ou tout autre facteur atténuant.

Comité d'évaluation des échanges d'informations

15. Le CEEI est composé d'un certain nombre de directeurs généraux des directions concernées au SCRS, dont le DG de la direction à l'origine de la demande d'échange ou d'utilisation d'informations proposée. Il comprend aussi l'avocat général des Services juridiques (SJ)²² du SCRS et un gestionnaire d'Affaires mondiales Canada. Le CEEI se réunit au besoin

²¹ Voir notes 11 et 13.

²² Les Services juridiques (SJ) du SCRS sont constitués d'avocats du Groupe litiges et conseils en sécurité nationale (GLCSN) du ministère de la Justice.

pour examiner un dossier donné. Il cherche à parvenir à un consensus, quoique l'avocat n'agisse qu'à titre de conseiller²³.

16. Le CEEI peut parvenir à l'une des trois conclusions suivantes au sujet de la communication ou de la demande d'informations :

- 1) Les mesures proposées sont suffisantes pour atténuer le risque substantiel de mauvais traitements. Les informations peuvent donc être échangées.
- 2) Le risque substantiel de mauvais traitements ne peut pas être atténué. Les informations ne peuvent donc pas être échangées.
- 3) Il subsiste un doute sur la possibilité d'atténuer suffisamment le risque de mauvais traitements au moyen des mesures d'atténuation proposées (p. ex. réserves et assurances). Le dossier doit donc être soumis au directeur du SCRS qui tranchera.

17. Le CEEI tient des dossiers détaillés, qui contiennent entre autres le résumé du dossier préparé par la direction à l'origine de la demande, le procès-verbal de la discussion et une description de l'importance des informations qui seraient échangées.

III ÉTUDE DE CAS

18. Comme étude de cas, l'OSSNR a choisi une situation dans laquelle des informations relatives à une menace de mort découlaient de l'enquête menée en pendant des années²⁴.

²³ Note de service, Directive du SDO – Éviter la complicité dans les mauvais traitements infligés par des organismes étrangers, Annexe 3, Comité d'évaluation des échanges d'informations, 28 septembre 2017.

30. Ce dossier suscite plusieurs préoccupations. **L'OSSNR observe que, bien qu'il ait été décrit comme portant sur une menace de mort, le dossier n'a pas été traité avec l'urgence d'une véritable affaire de menace de mort.** Si l'objectif de l'échange d'information proposé était de sauver des vies, le SCRS a réagi trop lentement. Le CEEI ne s'est réuni que huit jours après que le dossier lui eut été soumis, et il a finalement fallu plus de deux mois au SCRS pour prendre une décision finale sur la proposition

31.

Le prédécesseur de l'OSSNR, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), avait récemment noté la tendance du CEEI à éviter les décisions claires,

mais impopulaires de ne pas communiquer des informations, en soumettant la question au directeur⁴⁸.

32. Enfin, **l'OSSNR observe que la tenue de dossiers du SCRS dans ce dossier a été lente et incomplète**, étant donné que la version préliminaire du procès-verbal de la réunion du 27 juin 2019 du CEEI, qui a circulé le 14 août 2019, ne rendait toujours pas compte de l'état d'avancement du dossier.

⁴⁸ CSARS, Certification du rapport annuel du directeur au ministre de la Sécurité publique (Étude du CSARS n° 2018-07, annexe B, 21 mars 2019).

ANNEXE G : MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES CANADIENNES

I CONTEXTE

1. En 2011, un certain nombre de ministères et d'organismes du gouvernement du Canada, dont le SCRS, le CST, l'ASFC et la GRC, ont reçu une Directive ministérielle sur l'échange d'information avec des organismes étrangers (ci-après directive ministérielle de 2011 ou DM de 2011)¹. Le ministère de la Défense nationale (MDN) et les Forces armées canadiennes (FAC) n'ont cependant pas reçu la DM de 2011, car, selon les informations fournies à l'OSSNR, le ministre n'avait jamais signé la lettre à cet effet².

2. Le MDN et les FAC avaient néanmoins déjà émis des directives internes sur l'échange d'information. Le 14 juin 2010, le chef du renseignement de la Défense (CRD) avait émis la Directive fonctionnelle du chef du renseignement de la Défense – Communication à des entités externes de renseignements et d'information provenant du renseignement (DF du CRD 2010). La directive avait comme objectif stratégique « d'établir une orientation, d'instaurer des procédures, de gérer la responsabilisation et d'établir des mécanismes de surveillance pour l'échange de renseignements et d'information provenant du renseignement avec des entités externes³ ».

3. Les rôles des personnes et de l'organisme suivants sont définis dans la DF du CRD de 2010 :

- Le Bureau de coordination de la diffusion et de la divulgation (BCDD), qui fait partie du Commandement du renseignement des Forces canadiennes (COMRENSFC), est responsable de la gestion et de la surveillance du processus de communication et de divulgation⁴;
- Les officiers de diffusion et de divulgation (ODD) sont des personnes désignées, formées et accréditées qui sont chargées d'approuver ou de refuser les demandes d'échange de renseignements ou d'information provenant du renseignement avec des entités externes;
- Les autorités de diffusion et de divulgation (ADD) sont des personnes désignées, formées et accréditées qui sont chargées d'appliquer la DF du CRD, de nommer les ODD et de conseiller ces derniers sur l'échange de renseignements de défense. En

¹ Directive ministérielle sur l'échange d'information avec des organismes étrangers, 2011.

² Séance d'information à l'intention de l'OSSNR, 20 septembre 2019.

³ Directive fonctionnelle du CRD – Communication à des entités externes de renseignements et d'information provenant du renseignement, 14 juin 2010.

⁴ Le MDN et les FAC établissent une distinction claire entre diffusion et divulgation. La diffusion est définie comme « le transfert d'information provenant du renseignement par voie électronique ou toute autre voie, permettant au destinataire de manipuler, de reproduire ou de poursuivre la diffusion de l'information initiale », tandis que la divulgation désigne « le transfert d'information provenant du renseignement en permettant au destinataire de voir ou d'entendre l'information provenant du renseignement sans transfert réel d'information ». *Ibid.*

plus de leurs responsabilités, les ADD peuvent remplir les mêmes fonctions que les ODD.

4. Bon nombre de ces rôles et responsabilités existent encore de nos jours⁵. Le MDN et les FAC ont émis d'autres directives fonctionnelles de 2010 à 2017 qui s'appuyaient sur le cadre établi en 2010 ou le modifiaient. Certaines portaient sur l'échange d'information avec des pays précis, tandis que d'autres étaient axées sur l'échange d'information dans le contexte d'opérations particulières⁶.

5. Le cadre du MDN et des FAC était comparable de bien des façons à la DM de 2011, mais les critères relatifs à l'échange d'information dans l'IM de 2010 étaient quelque peu différents de ceux énoncés par le MDN et les FAC. Selon la DF du CRD : « Avant d'échanger des renseignements ou de l'information provenant du renseignement avec une entité externe, les ADD et ODD doivent déterminer si, à la suite d'un tel échange, il y a des possibilités raisonnables que le destinataire pratique la torture ou utilise les renseignements ou l'information provenant du renseignement en contravention avec les obligations internationales du Canada. Lorsqu'il est plus probable qu'improbable que des mauvais traitements ou de la torture auront lieu, les ADD et ODD doivent demander des directives au BCDD avant de procéder à l'échange. Lorsqu'il y a de "sérieux risques" de mauvais traitement ou de torture personnels, actuels ou prévisibles, les ADD et ODD ne peuvent pas procéder à l'échange des renseignements ou de l'information provenant du renseignement.⁷ » La DF du CRD de 2010 ne définissait pas ce qu'étaient de « sérieux risques ».

6. En revanche, la DM de 2011 définissait le « risque substantiel ». Elle signalait également que le critère permettant d'établir s'il est « plus probable qu'improbable » que de mauvais traitements soient infligés à une personne « ne [devait] pas être appliqué de manière absolue puisqu'il [était] possible dans certains cas d'établir l'existence d'un "risque substantiel" à un niveau de probabilité inférieure⁸ ».

II DIRECTIVE MINISTÉRIELLE DE 2017

7. Le 24 novembre 2017, le MDN et les FAC ont reçu une Directive ministérielle intitulée « Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères » (DM de 2017). Elle a également été transmise la même année à AMC et aux ministères et organismes fédéraux auxquels la DM de 2011 avait été donnée.

8. Selon les points 23 et 25 de la DM de 2017, le MDN et les FAC doivent présenter au ministre un rapport annuel sur la mise en œuvre de l'IM et rendre publique une copie non

⁵ Voir note 3, point 1.8.

⁶ Parmi les autres directives fonctionnelles émises, mentionnons : la DF du CRD sur les relations en matière de renseignement

la DF du CRD sur la diffusion et la divulgation

du CRD

la DF

Séance d'information à l'intention de l'OSSNR, 20 septembre 2019.

⁷ Voir note 3, point 2.5.

⁸ Voir note 1, point 2.

classifiée du rapport. L'OSSNR observe que le MDN et les FAC ont bien remis leur rapport au ministre, mais n'ont pas encore rendu publique de version non classifiée⁹.

Politiques et procédures

9. Une fois l'IM de 2017 obtenue, le MDN et les FAC ont émis deux directives additionnelles :

- 1) La Directive du sous-ministre de la Défense nationale et du chef d'état-major de la Défense sur la communication, les demandes et l'utilisation d'information : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères (Directive du SM et du CEMD). Émise en avril 2018, cette directive faisait connaître les exigences énoncées dans la DM de 2017¹⁰.
- 2) La Directive fonctionnelle provisoire du chef du renseignement de la Défense sur l'échange de renseignements avec certains États étrangers et leurs entités (Directive fonctionnelle du CRD). Également émise en avril 2018, cette directive donnait plus de détails que celle de haut niveau du SM et du CEMD. Outre que la définition de « risque substantiel » y était identique à celle de la DM de 2017, la directive présentait les exigences en matière d'évaluation conformément à l'IM de 2017 et des catégories de mesures d'atténuation, définissait les rôles et les responsabilités de diverses parties et fournissait une liste de pays présentant un risque faible. L'échange d'information avec ces pays devait toujours être évalué au cas par cas, mais sous forme abrégée¹¹.

10. Le MDN et les FAC revoient actuellement leurs processus afin d'appliquer pleinement la Directive fonctionnelle du CRD de 2018. Pour les employés qui souhaitent devenir ODD, ils ont accru la formation, qui dure maintenant deux jours au lieu d'un seul, et l'offrent à un plus grand nombre de personnes¹².

11. Pour le moment, le MDN et les FAC comptent sur les rapports classifiés de leurs propres sources, d'autres ministères et organismes gouvernementaux et d'alliés, ainsi que sur les informations non classifiées de sources ouvertes, pour tenir à jour la liste des pays à faible risque établie dans la Directive fonctionnelle du CRD. À l'avenir, ils ont l'intention d'établir leur propre ensemble exhaustif de profils de pays en fonction du bilan de ces

⁹ L'OSSNR a reçu une version non classifiée du rapport et a été informé qu'elle sera publiée sous peu. Courriel du MDN et des FAC à l'intention de l'OSSNR, objet : Examen de l'IM, rapport non classifié du MDN et des FAC, 15 janvier 2020.

¹⁰ Directive du sous-ministre de la Défense nationale et du chef d'état-major de la Défense sur la communication, les demandes et l'utilisation d'information : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères, émise en avril 2018. Elle contient un diagramme sur le processus détaillé.

¹¹ Annexe A sur les pays étrangers présentant un risque faible que de mauvais traitements soient infligés, Directive fonctionnelle provisoire du chef du renseignement de la Défense sur l'échange de renseignements avec certains États étrangers et leurs entités, 20 avril 2018.

¹² Selon la version classifiée du rapport annuel de 2017-2018 à l'intention du ministre sur l'évitement de la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères, plus de 100 membres des FAC et employés du MDN, dont du COMRENSFC, du Commandement des opérations interarmées du Canada (COIC), du Commandement des forces d'opérations spéciales du Canada (COMFOSCAN) et d'autres organisations de niveau 1, ont été accrédités en tant qu'ODD depuis la dernière mise à jour du programme en novembre 2017. L'OSSNR a été informé que 220 autres personnes avaient été accréditées depuis la présentation du rapport (de décembre 2018 à décembre 2019).

derniers en matière de droits de la personne. Cet ensemble de profils permettra d'évaluer le risque de mauvais traitements à l'échelle d'un pays donné¹³.

12. Au sein de leurs commandements opérationnels, le MDN et les FAC effectuent à l'heure actuelle une évaluation avant de conclure des ententes d'échange d'information avec des partenaires dans des pays présentant un risque modéré ou élevé. Au cours du processus d'évaluation, ils examinent un éventail de risques, dont ceux liés à l'échange d'information. Le processus n'est pas normalisé cependant. Le MDN et les FAC sont en train d'élaborer de nouveaux outils normalisés pour l'officialiser et l'améliorer¹⁴. Par conséquent, **l'OSSNR observe que le MDN et les FAC n'ont pas satisfait à l'exigence énoncée au point 19 de l'IM de 2017, soit de « [tenir] à jour des politiques et des procédures internes afin d'évaluer les risques liés aux relations avec des entités étrangères »**. Le MDN et les FAC ont l'intention de combler cette lacune dans un avenir rapproché, c'est-à-dire d'apporter les améliorations mentionnées plus haut.

Comité d'évaluation des échanges d'information de la défense (CEEID)

13. Le CEEID a été créé par la Directive du SM et du CEMD de 2017. Son objectif principal consiste à servir de comité consultatif au SM et au CEMD pour les aider à prendre des décisions sur des questions relatives à l'IM de 2017¹⁵. Les cas suscitant des doutes quant à la possibilité de prendre des mesures pour atténuer le risque de mauvais traitements qui découlerait d'un échange d'information sont confiés au CEEID¹⁶. Ce dernier procède à une évaluation complète du risque qui comprend des constatations et des recommandations. Il soumet ensuite le plan d'action proposé pour décision finale au SM et au CEMD¹⁷.

Groupe de travail sur les échanges d'information de la défense (GTEID)

14. En 2019, le MDN et les FAC ont mis sur pied le GTEID à titre d'organe consultatif du CEEID. Dans la pratique, le GTEID est formé de hauts représentants (directeurs et colonels) chargés d'effectuer un tri et de donner des conseils sur des questions liées à la DM¹⁸. Le GTEID conseille les commandants opérationnels sur des questions relatives au risque de mauvais traitements et aux mesures d'atténuation. Ses membres discutent également de questions générales concernant la mise en œuvre de l'IM et d'opérations particulières relevant de la DM. Le GTEID tient des procès-verbaux de ses réunions. Les hauts représentants du MDN et des FAC, dont le CEMD et le SM, sont couramment mis au courant

¹³ Réponses par courriel à l'OSSNR, instruction du ministre intitulée « Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères » (OSSNR 2019-02), 11 octobre 2019.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Le CEEID est constitué entre autres de membres du bureau du SMA (Politiques), de l'État-major interarmées stratégique (EMIS) et des commandements opérationnels, du juge-avocat général (JAG) et du conseiller juridique des Forces canadiennes (CJFC), ainsi que d'autres intervenants, au besoin. Directive du sous-ministre de la Défense nationale et du chef d'état-major de la Défense sur la communication, les demandes et l'utilisation d'information : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères, avril 2018.

¹⁶ Voir note 10.

¹⁷ Voir note 10, annexe 2 à l'onglet A.

¹⁸ Des conseillers juridiques de Justice Canada et du bureau du JAG, le SMA (Politiques) et des directeurs du COIC, du COMFOSCAN et du COMRENSFC font entre autres partie du GTEID.

du résultat des discussions du GTEID¹⁹. Les membres du GTEID se réunissent une fois par mois ou plus souvent, s'il y a lieu²⁰.

Processus

15. Le MDN et les FAC ont ceci de différent des autres ministères et organismes gouvernementaux que la plupart de leurs échanges d'information ont lieu dans le théâtre d'opérations, dans le contexte d'opérations précises. Ils ont néanmoins mis en place un processus **applicable, que l'échange d'information proposé soit mené par l'intermédiaire du quartier général ou dans un théâtre d'opérations**²¹ :

- A. Une ADD (au quartier général) ou un ODD (dans le théâtre d'opérations), c'est-à-dire des officiers qui sont intégrés à leur chaîne de commandement respective, reçoit une demande de renseignements ou de communication de renseignements. Si l'officier détermine qu'il n'existe aucun risque sérieux que de mauvais traitements soient infligés, l'échange d'information peut avoir lieu conformément aux protocoles d'entente, aux ententes, aux politiques et aux procédures applicables. L'ODD consigne la décision. **L'OSSNR observe que la plupart des dossiers ne sont pas soumis au BCDD aux fins de tenue centralisée des dossiers. En outre, le BCDD n'a aucun mécanisme de suivi et d'examen des dossiers aux fins de conformité.**

- B. Si l'ODD détermine qu'il existe un risque sérieux que de mauvais traitements soient infligés ou s'il a des doutes à ce sujet, il soumet le cas par l'intermédiaire de la chaîne de commandement au commandant de la force opérationnelle dans le théâtre d'opérations, puis au commandant opérationnel de niveau 1 (avocat général principal ou l'équivalent à Ottawa). En parallèle, l'ODD confie le cas à l'ADD ou au BCDD pour qu'il soit transmis au GTEID. Le MDN et les FAC ont informé l'OSSNR que dans la pratique, l'ODD et l'ADD sont formés pour transmettre aux échelons supérieurs les cas dont les circonstances ou les risques sont inhabituels, bien avant d'en arriver au critère de risque sérieux.

- C. Le cas est acheminé aux échelons supérieurs.
 - a. L'ADD ou le BCDD convoque une réunion du GTEID pour discuter de la demande d'échange d'information.

 - b. Le commandant opérationnel de niveau 1, sur le conseil du GTEID et en consultation avec l'ADD, des conseillers juridiques et des conseillers en politiques, peut décider si l'échange d'information proposé satisfait au critère de risque sérieux et si les mesures d'atténuation sont suffisantes, ou peut renvoyer l'affaire au CEEID.

¹⁹ Séance d'information à l'intention de l'OSSNR, 20 septembre 2019.

²⁰ Le GTEID se réunit également chaque mois ou au besoin pour discuter de rapports de renseignement ou de rapports non gouvernementaux relatifs à des mauvais traitements.

²¹ Voir notes 10 et 19.

D. Le GTEID est convoqué et étudie le cas. Le BCDD fournit ensuite un compte rendu de décision renfermant des conseils et peut-être un plan d'action proposé à l'intention des personnes suivantes :

- a. Le commandant opérationnel de niveau 1 pertinent. Si le commandant est alors d'avis que l'échange d'information proposé est permis selon la DM, il peut autoriser la demande ou la communication. Il fournit également une mise à jour au SM et au CEMD. S'il a toujours des doutes quant à la possibilité de prendre des mesures pour atténuer le risque sérieux de mauvais traitements, le CEEID est convoqué.
- b. Le directeur de l'état-major de l'EMIS et le sous-ministre adjoint (Politiques). Ces personnes évaluent le compte rendu de décision et font directement part de leurs préoccupations et de leurs réserves, le cas échéant, au CEMD et au SM.

E. Le processus parallèle a pour objectif de voir à ce que les décisions les plus sensibles ne relèvent pas exclusivement d'un seul commandant.

F. S'il est convoqué, le CEEID formule une recommandation au SM et au CEMD. Ce dernier donne ensuite des instructions au commandant pertinent sur la voie à suivre²².

III ÉTUDE DE CAS

16. Jusqu'à présent, le GTEID n'a eu affaire à aucun cas qu'il a estimé devoir confier au CEEID. C'est pourquoi l'OSSNR n'a pas étudié de cas précis d'échange d'information et a plutôt examiné des comptes rendus de décision de réunions du GTEID pour avoir une idée des pratiques du MDN et des FAC en matière d'échange d'information en lien avec l'IM de 2017. L'OSSNR a constaté que la majorité des comptes rendus de décision se rapportaient à l'opération IMPACT. Dans le cadre de cette opération, le mandat du MDN et des FAC consiste à appuyer la coalition internationale contre Daech en Irak et en Syrie et à mettre en place, en collaboration avec divers partenaires, les conditions propices à la stabilité et à la sécurité²³. Ce faisant, le MDN et les FAC doivent veiller à la conformité avec la DM de 2017 tout en menant des opérations dans un milieu extrêmement hostile où des menaces pèsent constamment sur le personnel du Canada et de pays alliés.

17. Le mépris affiché depuis longtemps par l'Irak à l'égard des droits de la personne a été largement documenté. Dans son rapport de 2019, Human Rights Watch déclare que [traduction] « sous couvert de la lutte antiterroriste, les forces irakiennes ont détenu arbitrairement, maltraité, torturé et fait disparaître la plupart des hommes sunnites qui se trouvaient dans les régions où l'État islamique en Irak et en Syrie (EIIS) était actif. Elles n'ont pas respecté le cours normal de la loi et le droit de ces hommes à obtenir un procès

²² Une telle situation déclenche l'établissement de rapports conformément au point 4 de l'annexe A de l'Instruction du ministre à l'intention du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères, 24 novembre 2017.

²³ Commentaires du MDN et des FAC fournis par courriel le 5 février 2020 à l'OSSNR sur l'examen

équitable.²⁴ » En outre, selon le même rapport, [traduction] « les forces irakiennes se sont servies de la torture au cours d'interrogatoires pour soutirer des aveux au lieu d'effectuer des enquêtes criminelles rigoureuses²⁵ ». Amnesty International signale que les tribunaux irakiens ont continué de « rete[nir] à titre de preuve des “aveux” arrachés sous la torture. Beaucoup d'accusés déclarés coupables à l'issue de ces procès inéquitables et expéditifs ont été condamnés à mort.²⁶ » Les allégations de torture « n'ont en général donné lieu à aucune enquête²⁷ ».

18. L'OSSNR fait observer que, selon la définition qui en est donnée dans la DM de 2017, l'existence d'un risque sérieux peut être établie à un niveau de probabilité inférieure « lorsqu'une personne risque de subir un préjudice grave ». Cela est particulièrement pertinent dans des pays comme l'Irak où de graves violations des droits de la personne sont systématiquement commises.

19. Selon les DM de 2011 et de 2017, par risque sérieux on entend qu'une personne court un risque personnel, actuel et prévisible de subir des mauvais traitements. En ce qui concerne l'évaluation de la « prévisibilité », le MDN et les FAC ont affirmé ce qui suit :

[traduction] « ...pour être considéré comme prévisible, le risque doit être tel qu'une personne raisonnable, disposant des informations raisonnablement disponibles au moment de l'échange, prévoirait que ledit échange entraînerait des mauvais traitements. La prévisibilité est évaluée à partir de tous les faits disponibles au moment de l'échange et doit constamment être réévaluée en fonction de l'évolution de la situation ou de la réception de nouvelles informations. De plus, pour pouvoir être qualifié de “sérieux”, le risque doit être réel et ne pas être uniquement théorique ou spéculatif. Pour être prévisibles, les mauvais traitements doivent être la conséquence causale de l'échange d'information.²⁸ » (*Soulignement ajouté*)

20. Le concept de « point de rupture » du MDN et des FAC montre l'importance de la « conséquence causale ». Ce concept leur a servi lors d'échanges d'information en Irak. En voici la description :

[traduction] « Les FAC fournissent aux forces partenaires des informations qui sont utilisées pour repérer un point d'intérêt. Lesdites informations pourraient donner lieu à des mandats d'arrêt. Dans un délai de 72 heures, les personnes placées en détention comparaitraient devant un juge

²⁴ Human Rights Watch. *World Report 2019: Events of 2018*, p. 297-301.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Amnesty International. *Rapport 2017/18 : La situation des droits humains dans le monde*, p. 242.

²⁷ Voir note 13.

²⁸ Voir note 13.

À partir de ce moment, le processus judiciaire irakien prenait le relais et utilisait uniquement les éléments de preuve obtenus par des sources irakiennes. Les informations canadiennes ne pouvaient pas servir à mettre des personnes en accusation.

21. Le MDN et les FAC ont expliqué qu'ils s'en remettent à des réserves, lesquelles exigent que leurs informations ne soient pas utilisées dans le cadre d'instances, au-delà des mandats³². En raison du point de rupture, toute autre mesure prise par les représentants irakiens à l'égard d'un détenu, indépendamment des informations communiquées par les FAC, reste théorique et spéculative, ce qui fait, selon la DM, qu'elle ne satisfait pas au critère de risque sérieux, qui tient compte de la prévisibilité³³. C'est pourquoi le MDN et les FAC, lorsqu'ils évaluent les échanges d'information proposés, ne semblent pas considérer, malgré le risque systémique de mauvais traitements graves associé à la détention en Irak, que le risque à long terme de mauvais traitements doit entrer en ligne de compte dans leur détermination du « risque sérieux », car de tels mauvais traitements, n'étant pas une « conséquence causale » de l'échange d'information du MDN et des FAC, ne seraient pas prévisibles.

22. Le MDN et les FAC ont attiré l'attention de l'OSSNR sur le fait que, dans la pratique, ils surveillent

évaluent régulièrement la situation des droits de la personne. Ils ont ajouté que s'ils obtenaient des informations précises sur de mauvais traitements

De telles précautions sont importantes et dignes de mention, mais elles ne remplacent pas l'évaluation au cas par cas du risque sérieux, comme le prévoit la DM de 2017. **L'OSSNR observe que l'interprétation du MDN et des FAC de la prévisibilité comprend de multiples facettes, et que le fait que le risque de mauvais traitements doit être une « conséquence causale » de l'échange d'information avec une entité risque de restreindre la définition de risque sérieux et par conséquent la mise en œuvre de la DM de 2017³⁶.**

23. L'examen définitif des échanges d'information effectués par le MDN et les FAC dans le contexte de l'opération IMPACT dépassait la portée du présent examen. L'OSSNR n'a donc pas tiré de conclusions sur ces échanges. Cependant, étant donné l'importance de ce dossier, l'OSSNR pourrait y revenir dans le cadre d'un prochain examen.

²⁹ Le COMFOSCAN est une organisation en état de disponibilité opérationnelle élevée, capable de déployer des forces d'opérations spéciales à très court préavis pour protéger la population canadienne contre les menaces au pays et à l'étranger. Le COMFOSCAN fournit au CEMD des forces d'opérations agiles très spéciales. www.canada.ca/fr/commandement-forces-operations-speciales.html

³¹ Compte rendu de discussion, — échange d'information, 5 novembre 2018. Le commandant du COMFOSCAN explique toutefois qu'il faut satisfaire à des critères rigoureux pour détenir quelqu'un et que seul un très petit pourcentage des personnes arrêtées au cours d'une opération sont en fait détenues.

³² Séance d'information du MDN et des FAC à l'intention de l'OSSNR, 10 février 2020.

³³ Voir note 13.

³⁴ Voir note 32.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Voir note 13.

ANNEXE H – AFFAIRES MONDIALES CANADA

I CONTEXTE

1. Le 14 décembre 2017, Affaires mondiales Canada (AMC) a reçu une Directive ministérielle intitulée « Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères » (DM de 2017). AMC n'avait pas reçu une Directive ministérielle de 2011 sur l'échange d'information avec des organismes étrangers (DM de 2011) qui avait été donnée à plusieurs autres ministères.

II DIRECTIVE MINISTÉRIELLE DE 2017

Politiques et procédures

Rapports sur les droits de la personne

2. AMC compte actuellement 178 missions dans 110 pays. Cette présence internationale lui offre une vision exceptionnelle de la situation des droits de la personne sur la planète. AMC tient à jour une série complète de rapports sur la question, dans lesquels il donne un aperçu des conditions qui règnent dans ces pays et dresse le bilan des droits civils, politiques, économiques et culturels. Dans ces rapports, il souligne également les conclusions de l'Examen périodique universel des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies. Chacune des parties de ces rapports s'appuie sur des analyses pertinentes et comprend des recommandations quant aux relations avec le pays concerné. Ces rapports ne sont pas révisés à intervalle fixe, mais en fonction des besoins opérationnels. Dans la pratique, cependant, plusieurs sont mis à jour chaque année¹. Tous sont classifiés².

3. Ces rapports permettent à AMC et aux organismes de sécurité et de renseignement du Canada d'évaluer les risques qu'il y a à communiquer des informations à un pays donné³. En effet, dans l'IM de 2011, il est explicitement précisé que les rapports sur les droits de la personne d'AMC peuvent servir à « assurer une compréhension uniforme des

¹ Séance d'information d'AMC à l'intention de l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR), 8 novembre 2019.

² Selon AMC, en raison de la nature des informations présentées dans les rapports et des répercussions que pourrait avoir leur publication sur les relations étrangères du Canada, ces rapports demeurent classifiés et ne sont pas publiés. (Séance d'information d'AMC à l'intention de l'OSSNR, 8 novembre 2019).

³ Voir note 1.

risques liés à l'échange d'informations avec des organismes étrangers »⁴. Depuis 2018, AMC consacre une nouvelle partie de ces rapports à la question des mauvais traitements⁵.

4. En prenant l'exemple du rapport d'AMC sur les droits de la personne de 2019, l'OSSNR constate que, bien que la partie consacrée à la question soit brève, les mauvais traitements commis par des organismes gouvernementaux particuliers y sont abordés. Ce rapport a été rédigé conformément aux lignes directrices applicables, dans lesquelles il est précisé que « des détails sur les pratiques relatives aux droits de la personne des différents organismes de police, de sécurité et de renseignement du pays et, quand c'est possible, sur celles des différentes équipes de ces organismes, seraient particulièrement utiles aux clients du gouvernement du Canada »⁶. Auparavant, les rapports d'AMC sur les droits de la personne portaient sur le pays dans son ensemble⁷.

Comité de conformité à la directive ministérielle

5. Le 14 décembre 2018, AMC a créé le Comité de conformité à la directive ministérielle (CCDM)⁸. Le CCDM est le « mécanisme officiel d'AMC chargé d'examiner les cas de communication, de demande ou d'utilisation potentielle de renseignements dans les circonstances où les interdictions prévues dans l'instruction du ministre pourraient s'appliquer »⁹. Il est présidé par le directeur exécutif de la Direction des services de renseignement et de l'évaluation de la menace (IDS) et composé d'autres hauts représentants du ministère, dont un membre de ses services juridiques¹⁰. Le CCDM se réunit ponctuellement, quand il est saisi d'un cas. Sa première séance a eu lieu le 24 mai 2019¹¹.

6. Le secrétariat du CCDM est assuré par des membres de l'IDS. Quand il reçoit une demande non urgente, il a cinq jours ouvrables pour rassembler des informations, notamment les rapports sur les droits de la personne pertinents et des évaluations utiles d'autres organismes du gouvernement du Canada, comme le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC), pour préparer la réunion¹².

⁴ Directive ministérielle de 2011 sur l'échange d'information avec des organismes étrangers (à l'intention de l'Agence des services frontaliers du Canada, du Service canadien du renseignement de sécurité et de la Gendarmerie royale du Canada), point 6.

⁵ Lignes directrices d'AMC sur les rapports sur les droits de la personne, avril 2018-mars 2019.

⁶ *Ibid.*, annexe 1, p. 7.

⁷ Voir note 5; rapport d'AMC sur les droits de la personne 2019.

⁸ Réponse d'AMC aux questions de l'OSSNR, courriel daté du 26 novembre 2019.

⁹ Mandat du Comité de conformité à l'instruction du ministre (auparavant appelée « directive ministérielle ») à l'intention d'AMC intitulée « Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères » (CCDM).

¹⁰ *Ibid.* Les membres sont notamment les directeurs généraux des directions générales des droits de la personne, des libertés et de l'inclusion (IOD); des opérations consulaires (CND); de la sécurité et de la gestion des urgences (CSD); de la coordination géographique et de l'appui aux missions (NMD); des affaires juridiques (JLD); de la région concernée, ainsi que du conseiller principal de l'Équipe du juridique du droit de la sécurité nationale.

¹¹ Voir note 9.

¹² Voir notes 1 et 9.

7. Pendant la réunion, le CCDM débat afin d'évaluer la situation sur le plan des droits de la personne dans le pays et les risques de mauvais traitements et de trouver des stratégies d'atténuation (l'utilisation de réserves ou d'assurances, par exemple).

L'OSSNR observe que les lignes directrices relatives à l'analyse des réserves et des assurances qui figurent dans le mandat du CCDM sont complètes et constituent une bonne base pour les délibérations du Comité. En outre, ces lignes directrices sont conformes à la jurisprudence découlant de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Inde c. Badesha*¹³.

8. Après la réunion, un avis de décision est rédigé et la décision est transmise à la direction générale à l'origine de la demande. Si le CCDM n'est pas en mesure de déterminer si des risques importants de mauvais traitements peuvent être atténués et que le demandeur veut quand même communiquer les informations, la question est renvoyée à un comité composé de sous-ministres adjoints. Si ce comité ne parvient pas à prendre de décision, il faut en référer au sous-ministre¹⁴.

9. D'après les points 23 et 25 de la DM de 2017, AMC doit fournir chaque année au ministre un rapport sur l'application de cette instruction et produire une version publique de ce rapport. **L'OSSNR observe qu'AMC a bien remis son rapport au ministre, mais n'enle ministère n'a toujours pas publié de version non classifiée**¹⁵.

Processus

10. Suivant le mandat du CCDM, quand un directeur général (DG) ou un chef de mission (CM) souhaite communiquer des renseignements auxquels un risque substantiel de mauvais traitements pourrait être associé, il doit soumettre la question au CCDM¹⁶. Cela suppose que le DG ait étudié les risques de mauvais traitements imputables à la communication de ces renseignements. Début 2018, un message a été envoyé à tous les employés d'AMC pour annoncer la publication de l'IM de 2017 et décrire les obligations qui en découlaient¹⁷. Cependant, hormis ce message, AMC ne dispose pas de politique ou de procédure écrite contraignant les employés à examiner tous les cas où la communication de renseignements pourrait entraîner un risque de mauvais traitements et précisant que les

¹³ *Inde c. Badesha*, 2017 CSC 44, [2017] 2 R.S.C. 127.

¹⁴ Description de la procédure et des attributions du CCDM.

¹⁵ AMC a expliqué qu'il avait remis son rapport au ministre le 5 avril 2019 et qu'aucune version n'en avait été encore rendue publique parce que le ministre des Affaires étrangères devait l'approuver. En outre, le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) n'a obtenu aucune version de ce rapport, contrairement à ce qui est demandé dans l'IM de 2017. Voir note 8.

¹⁶ Description de la procédure et des attributions du CCDM.

¹⁷ Rapport annuel pour 2017-2018 sur l'instruction du ministre à l'intention d'Affaires mondiales Canada intitulée « Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères ». En juin 2018, un message de suivi a été envoyé aux responsables du Programme d'établissement de rapports sur la sécurité mondiale (PERSM) afin d'expliquer que leurs rapports devaient être conformes aux obligations découlant de l'IM de 2017. Rien n'indique que des lignes directrices sur les moyens d'appliquer ces obligations dans le contexte du PERSM aient été adoptées suite à ce message. Voir le courriel envoyé par à l'équipe du PERSM le lundi 18 juin 2018. Interrogé à ce sujet, AMC a répondu que les agents du PERSM ne communiquaient pas d'informations, mais en collectaient. Cependant, ces agents sont les premiers employés d'AMC à avoir reçu une formation sur l'IM de 2017. (Séance d'information d'AMC à l'intention de l'OSSNR, 8 novembre 2019.)

cas sensibles doivent être portés à l'attention de la haute direction. Les employés d'AMC n'ont pas non plus de directives sur la façon d'évaluer les risques de mauvais traitement et sur le seuil à partir duquel ces risques sont considérés comme substantiels.

Compte tenu de ces lacunes, l'OSSNR considère qu'AMC n'a pas encore pleinement mis en œuvre l'IM de 2017, en particulier le point 19 de celle-ci, dans lequel il lui est demandé de tenir à jours des politiques et des procédures d'évaluation des risques associés aux relations avec des entités étrangères.

11. Le mandat du CCDM comprend des dispositions relatives aux situations d'urgence, qui peuvent être invoquées quand une menace imminente pèse sur une mission d'AMC ou en cas d'événement grave à l'étranger. En situation d'urgence, les décisions concernant la communication de renseignements n'ont pas à être débattues par le CCDM. Les employés d'AMC doivent néanmoins évaluer les risques de mauvais traitements posés par la communication de renseignements, comme les y oblige l'instruction du ministre. Plus précisément, ils doivent consulter les services juridiques de leur ministère pour obtenir des conseils appropriés, quand c'est possible, sur le traitement des informations qu'ils détiennent et faire approuver leur décision par un fonctionnaire aussi haut placé que possible dans leur équipe fonctionnelle (p. ex. le chef de mission). Ils peuvent également se fier aux lignes directrices données par les services juridiques peuvent aussi servir quand la menace est trop imminente pour leur permettre d'attendre des conseils propres à la situation¹⁸.

12. AMC a informé l'OSSNR que les dispositions portant sur les situations d'urgence n'avaient jamais été invoquées¹⁹. L'OSSNR n'a pas analysé cette procédure en détail, mais tient à souligner qu'il faut donner au personnel d'AMC des directives claires concernant les circonstances dans lesquelles ces dispositions s'appliquent, en fixant un critère fondé sur le degré d'urgence.

III ÉTUDE DE CAS

13. En date du 5 novembre 2019, deux cas avaient été soumis au CCDM. L'OSSNR a étudié les documents relatifs aux deux cas et en a choisi un pour examen ici. Il s'agit de la communication de renseignements par des représentants canadiens en
En poste à _____, l'ambassadrice du Canada en
représente aussi le Canada au _____. Dans ce dernier pays, l'employée la plus haut placée de la mission du Canada est la chargée d'affaires, qui relève de l'ambassadrice à _____.

14. L'affaire concerne un Canadien vivant au _____ avait été confisquée par la police locale. Ce Canadien s'est insurgé que les Affaires consulaires d'AMC ne l'aident pas à récupérer _____ et a proféré des menaces

¹⁸ Voir note 9.

¹⁹ Voir note 1.

contre la mission du Canada et la police Facebook²⁰.

par téléphone et sur

15. Le 19 août 2019, l'ambassadrice du Canada à a adressé un courriel à l'administration centrale d'AMC pour l'informer de son projet d'appeler le chef de la police . Elle a également précisé que des informations sur cette menace avaient été communiquées à au qui occupe les mêmes locaux que la mission canadienne²¹.

16. Les employés d'AMC qui ont reçu ce courriel ont déterminé que la question relevait de l'IM de 2017. Ils ont répondu immédiatement et ont demandé à l'ambassadrice de ne pas divulguer l'identité du citoyen canadien concerné à la police et d'attendre des instructions d'Ottawa²². L'ambassadrice a obéi, mais elle a souligné qu'elle était fort préoccupée que ces directives aillent à l'encontre de son devoir de diligence envers les employés et qu'elle estimait que l'administration centrale jouait avec leur sécurité, à un moment où la menace semblait très réelle et urgente²³.

17. Cependant, aucune attention n'a été prêtée à la nature et à la portée des renseignements communiqués à au . Quand il a posé la question, l'OSSNR a appris que la chargée d'affaires au une description de la menace, les informations figurant sur le passeport de la personne qui avait proféré les menaces, ainsi qu'une photo de cette personne prise sur Facebook²⁴. Ces informations ont été transmises sans réserves ni assurances qu'elles ne seraient pas transférées à la police sans l'autorisation du Canada²⁵. De fait, s'est adressé à la police qui a promis de renforcer la sécurité diplomatique. On ignore si la mission a donné des informations permettant aux forces de l'ordre d'identifier le Canadien concerné²⁶. **L'OSSNR conclut qu'AMC aurait dû soumettre la question au CCDM afin qu'il évalue les risques de mauvais traitements ou s'assure que les renseignements fournis au des réserves nécessaires pour éviter qu'elles ne soient diffusées plus largement.**

²⁰ Courriel envoyé par à (CSD), à (CSS) et à (C ulé « Re : Threat to Security of Telcon with Chief of Police » (Menace pour la sécurité de : conversation téléphonique avec le chef de la police cambodgienne), août 2019.

²¹ *Ibid.*

²² Courriel envoyé par à intitulé « Re : Threat to Security of Telcon with Chief of Police » (Menace pour la sécurité de conversation téléphonique avec le chef de la police le 20 août 2019 à 4 h 7.

²³ Courriel de 19 août 2019, 19 h 29.

²⁴ Voir note 8. Cette décision va directement

²⁵ Voir note 8.

²⁶ Voir note 8.

18. AMC a expliqué « que, dans le feu de l'action, la première préoccupation de la chargée d'affaires avait été son devoir de diligence envers la mission ».

19. Pendant ce temps, les représentants d'AMC à Ottawa ont consulté sans tarder la GRC, le SCRS et le CST. La GRC a souligné que la sécurité de la mission n'était pas de son ressort, mais a fourni son rapport sur le [redacted] ²⁸. Le SCRS, de son côté, n'a pu donner aucune information, car il n'avait pas d'entente sur l'échange d'informations avec le [redacted] ²⁹. Quant au CST, il n'a pas transmis son rapport sur le pays parce que ce document n'était pas à jour³⁰. Le 19 août, AMC a organisé une réunion du CCDM sur la question. Le CCDM a conclu que la communication de renseignements au [redacted] comportait des risques substantiels de mauvais traitements, mais a répertorié des mesures d'atténuation, à savoir :

- i. la chef de mission communiquerait avec le chef de la police [redacted] et la police locale pour obtenir des garanties écrites que le citoyen canadien bénéficierait de l'application régulière de la loi et que, s'il était détenu, il ne serait pas maltraité et que les services consulaires du Canada pourraient le voir aussi *souvent* qu'ils le souhaitaient;
- ii. la GRC ferait un suivi auprès de ses contacts au sein des forces de l'ordre [redacted] pour appuyer les messages de la chef de mission;
- iii. la mission effectuerait un suivi régulier auprès de la police locale [redacted] ³¹.

20. Selon l'avis de décision du CCMD, « le Secrétariat de ce dernier avait traité les demandes d'information en souffrance d'organismes partenaires. Aucun risque substantiel de mauvais traitements n'avait été détecté par la GRC, le CST ou le SCRS »³². **L'OSSNR constate que cette déclaration n'est pas fidèle aux réponses obtenues des organismes en question, étant donné qu'aucun n'a évalué les risques propres à cette affaire.**

²⁸ Courriel de [redacted] à [redacted] n et [redacted] intitulé « RE : Draft Record of Decision: Committee on Compliance with Ministerial Direction on Avoiding Complicity in Mistreatment by Foreign Entities » (ébauche d'avis de décision du CCDM), 20 août 2019. Vu également le courriel de [redacted] à [redacted] intitulé « RE : MDCC on avoiding complicity on Mistreatment » (CCDM), 20 août 2019.

²⁹ Courriel de [redacted] à [redacted] et [redacted] intitulé « RE : Contact details for consult » (Coordonnées en vue d'une consultation), 19 août 2019.

³⁰ Voir note 8.

³¹ Courriel de [redacted] à [redacted] intitulé « RE : Record of Decision: Committee on Compliance with Ministerial Direction on Avoiding Complicity in Mistreatment by Foreign Entities (MDCC) » (Avis de décision du CCDM), 21 août 2019.

³² L'OSSNR a signalé ces problèmes lors d'une séance d'information, le 5 novembre 2019. Plus tard, AMC a modifié son avis de décision pour rectifier les erreurs concernant le SCRS et le CST, mais pas la GRC. Courriel d'AMC à l'OSSNR intitulé « RE : Follow up questions (Review of the implementation of Avoiding Complicity in Mistreatment by Foreign Entities Act) » (Questions de suivi – Examen de l'application de la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères*), 24 décembre 2019.

21. Le 21 août 2019, l'avis de décision a été envoyé à la chef de mission à Celle-ci y a répondu le 22 août 2019, pour dire qu'elle cherchait à obtenir des assurances³³. Le CCDM n'a fait un suivi de cet incident que le 22 octobre 2019. À cette occasion, la chef de mission a expliqué qu'en fin de compte, le nom du citoyen canadien n'avait pas été fourni à la police ni à aucune autorité du pays, car les garanties demandées n'avaient pas été obtenues et la « tension était retombée »³⁴.

22. AMC a fait observer que, bien qu'il n'ait pas l'obligation d'assurer le suivi de ses recommandations, le CCDM avait l'intention d'en faire une exigence dans son prochain mandat, parce que ce genre de suivi permettrait à ses membres de tirer des enseignements utiles³⁵. **L'OSSNR souligne que le suivi est essentiel pour assurer la responsabilité ultime des décisions prises et de toute information partagée.**

³³ Courriel de _____ à _____ intitulé « RE : Record of Decision: Committee on Compliance with Ministerial Direction on Avoiding Complicity in Mistreatment by Foreign Entities (MDCC) » (Avis de décision du CCDM), 21 août 2019.

³⁴ Courriel de _____ à _____ intitulé « RE : Record of Decision: Committee on Compliance with Ministerial Direction on Avoiding Complicity in Mistreatment by Foreign Entities (MDCC) » (Avis de décision du CCDM), 22 octobre, 2019

³⁵ Voir note 8.

ANNEXE I : AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA

I CONTEXTE

1. L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) applique aux frontières canadiennes plus de 90 lois, règlements et ententes internationales. Ses activités sont cependant régies par deux grandes lois, soit la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et la *Loi sur les douanes*. De plus, la plupart de ses échanges d'information sont dictés par des protocoles d'entente précis conclus avec des entités étrangères ainsi que des ministères et organismes du gouvernement du Canada. Les échanges d'information de l'ASFC avec des entités étrangères ont surtout lieu avec les partenaires du Canada au sein du Groupe des cinq¹.

2. Le 9 septembre 2011, l'ASFC a reçu la Directive ministérielle sur l'échange d'information avec des organismes étrangers (DM de 2011). Il s'ensuit en octobre 2011 une politique provisoire de mise en œuvre de la DM, puis, en 2012, la Politique sur la mise en œuvre des instructions du ministre à l'ASFC sur l'échange de renseignements avec des entités étrangères.

3. L'OSSNR a été informé qu'une bonne partie des échanges d'information de l'ASFC avec des entités étrangères sont ordinaires et comportent un faible risque². Cela dit, les opérations de l'Agence sont très vastes et impliquent l'échange de grandes quantités d'informations diverses avec des entités étrangères. Étant donné le bilan en matière de droits de la personne de bien des pays, il est peu probable qu'*aucun* des échanges d'information de l'ASFC n'entraîne de risque de mauvais traitements. Par exemple, l'Agence :

- communique de l'information pour faciliter les renvois en mettant à contribution les autorités locales dans des pays étrangers et les ambassades et consulats au Canada³;
- appuie les enquêtes des organismes d'application de la loi des bureaux intérieurs en collaborant avec les autorités de pays étrangers afin d'obtenir des informations essentielles à l'établissement de la preuve, que ce soit pour une enquête relative à une interdiction de territoire ou pour un cas d'exécution de la loi⁴.

4. En ce qui concerne le processus d'expulsion, l'ASFC a expliqué qu'elle s'en remet largement à des organismes judiciaires ou quasi judiciaires pour déterminer s'il existe un risque sérieux que de mauvais traitements soient infligés. Par exemple, elle pourrait exécuter des mesures de renvoi qui s'appuient sur la détermination des risques connexes par la Commission

¹ Instruction du ministre intitulée « Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères » : Séance d'information à l'intention du Secrétariat de l'OSSNR, 1^{er} novembre 2019.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

de l'immigration et du statut de réfugié (CISR)⁵. Bien que la détermination du risque de mauvais traitements lié à un renvoi soit du ressort de la CISR, il se pourrait que l'ASFC échange de l'information dans des situations où les individus n'ont pas recours à la CISR. Par exemple, des individus à l'étranger pourraient ne pas recourir à la CISR. De tels cas risqueraient d'entraîner pour l'ASFC des obligations découlant de la DM de 2017.

5. L'ASFC a informé l'OSSNR que ses échanges d'information avec des entités étrangères n'avaient pas fait l'objet d'un examen officiel pour déterminer les domaines ou les catégories d'échange d'information susceptibles d'entraîner un risque de mauvais traitements⁶.

II DIRECTIVE MINISTÉRIELLE DE 2017

6. Le 25 septembre 2017, l'ASFC a reçu l'instruction du ministre intitulée « Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères » (DM de 2017).

7. Selon les points 24 et 26 de la DM de 2017, l'ASFC a l'obligation de présenter au ministre un rapport annuel sur la mise en œuvre de la DM et de rendre publique une copie non classifiée du rapport. **L'OSSNR constate que l'Agence a rempli ses obligations. Le ministre a obtenu un rapport classifié et le rapport public a été affiché sur le site Web de l'ASFC⁷.**

Politiques et procédures

8. En réaction à la DM de 2017, l'ASFC a émis de nouvelles directives intitulées « Politique et lignes directrices opérationnelles sur la mise en œuvre de la directive ministérielle destinée à l'ASFC : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères », qui sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2018, c'est-à-dire onze mois après que l'Agence ait reçu l'IM de 2017.

9. Le document porte de façon générale sur les obligations en matière de consignation et d'établissement de rapports énoncées dans la DM. D'après ce document, les représentants de l'ASFC qui doivent prendre une décision quant à la communication de renseignements (ou à une demande de renseignements) peuvent gérer avec la diligence requise les risques connexes au moyen des procédures adéquates en matière d'analyse et d'évaluation du risque, conformément à leurs propres processus⁸. L'OSSNR n'a été informé d'aucun desdits processus.

10. L'ASFC a notamment préparé pour ses agents un document leur permettant d'évaluer le risque que leur activité d'échange d'information donne lieu à des mauvais traitements par des entités étrangères⁹. Le document explique la manière dont

⁵ *Ibid.*

⁶ Séance d'information de l'ASFC à l'intention de l'OSSNR, 22 janvier 2019.

⁷ <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/md-dm/md-dm-17-18-fra.html>

⁸ Politique et lignes directrices opérationnelles sur la mise en œuvre de la directive ministérielle destinée à l'ASFC : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères, 2018.

⁹ Évaluation du risque que de mauvais traitements soient infligés par des entités étrangères dans le cadre de votre activité d'échange d'information, novembre 2018.

l'Agence catégorisera les pays en fonction du niveau de risque de mauvais traitements, puis triera les échanges d'information en conséquence. L'ASFC a informé l'OSSNR que le document en question n'était pas prêt ou n'avait pas été mis en œuvre¹⁰.

11. L'OSSNR observe que l'ASFC n'a pas fourni de directives pour aider ses agents à repérer les échanges d'information susceptibles d'entraîner un risque sérieux que de mauvais traitements soient infligés, ni de directives sur la manière d'atténuer un tel risque. En outre, l'ASFC n'a pas rempli son obligation énoncée au point 20 de l'IM de 2017, c'est-à-dire « [tenir] à jour des politiques et des procédures internes afin d'évaluer les risques liés aux relations avec des entités étrangères ».

12. L'absence de lignes directrices sur l'évaluation du risque suscite deux préoccupations :

- 1) Les décisions sur le risque et les mesures d'atténuation dépendent du jugement de l'agent. Même l'agent animé des meilleures intentions et le mieux informé n'aura pas toutes les informations dont il a besoin sur les risques et les facteurs contextuels pour évaluer rigoureusement le risque de mauvais traitements que représente tout échange d'information.
- 2) Les décisions sont prises par des agents susceptibles d'avoir un intérêt opérationnel direct dans l'échange d'information, ce qui pourrait entraîner un manque d'indépendance et d'objectivité.

13. Les politiques de l'ASFC sont principalement axées sur la communication de renseignements en vertu de l'article 107 de la *Loi sur les douanes* et de l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*¹¹. Dans le cadre de la DM, l'analyse que fait l'ASFC des échanges d'information visés par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne la décharge pas de ses responsabilités, et ne lui permet de les contourner, en ce qui concerne le risque que de mauvais traitements soient infligés¹². De même, ce n'est pas parce qu'il existe un protocole d'entente avec une entité étrangère qu'il n'est plus nécessaire d'évaluer le risque de mauvais traitements lié à un échange d'information.

14. En octobre 2018, l'ASFC a créé une boîte de réception qui permet aux agents d'obtenir, au besoin, des conseils sur les questions relatives à l'échange d'information. Ses employés utilisent activement cette ressource¹³.

¹⁰ L'ASFC a informé l'OSSNR que ces lignes directrices à l'appui n'avaient jamais été mises en œuvre. Elle a également précisé qu'elle se fie beaucoup aux rapports que la GRC et AMC rédigent sur des pays. Cependant, ses politiques ne font pas état de ces rapports ni de leur utilisation. Séance d'information de l'ASFC à l'intention de l'OSSNR, 1^{er} novembre 2019.

¹¹ Politique sur la divulgation des renseignements douaniers : article 107 de la *Loi sur les douanes*, 20 décembre 2012. Politique sur la divulgation de renseignements personnels : article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, 17 décembre 2013.

¹² L'ASFC a expliqué que la majorité des renseignements sont communiqués conformément à la *Loi sur les douanes* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Séance d'information de l'ASFC à l'intention de l'OSSNR, 1^{er} novembre 2019.

¹³ En réponse au rapport provisoire, l'ASFC a fourni à l'OSSNR un tableau de suivi le 7 février 2020.

Processus

15. L'annexe A de la politique et des lignes directrices opérationnelles de 2018 de l'ASFC établit le processus à suivre dans les cas où l'agent de l'ASFC n'est pas en mesure d'établir s'il est possible de prendre des mesures d'atténuation dans une situation où il y a un risque que de mauvais traitements soient infligés¹⁴ :

- A. L'agent qui a repéré un cas où un éventuel échange d'information comporte un risque sérieux de mauvais traitements et qui n'est pas certain que le risque peut être atténué consulte l'Unité des politiques sur l'échange d'information et les ententes de collaboration (PEIEC).
- B. Le secteur d'activité de l'ASFC qui prendra part à l'éventuel échange d'information rédige une évaluation du risque de mauvais traitements, qui présente en détail les informations qui seront fournies ou demandées, les risques liés à leur communication, les stratégies d'atténuation possibles et les résultats des consultations internes.
- C. Le secteur d'activité rédige une note d'information à l'intention du président et du premier vice-président de l'ASFC dans laquelle il explique le contexte et les aspects à prendre en considération relativement à la mesure d'information en question.
- D. Le secteur d'activité rédige des lettres à l'attention du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) et du ministre. Les lettres expliquent la décision de l'ASFC et la justification connexe.
- E. Lorsque les documents mentionnés plus haut sont prêts, le secteur d'activité de l'ASFC envoie le dossier au chef de la protection des renseignements personnels (CPRP) et à l'Unité des PEIEC.
- F. L'Unité des PEIEC, le CPRP et les Services juridiques de l'ASFC examinent le dossier et donnent de la rétroaction. Le CPRP et les Services juridiques procèdent également à leur propre évaluation de l'éventuel échange d'information.
- G. À la suite des étapes ci-dessus :
 - a. Si le secteur d'activité ne souhaite plus aller de l'avant avec l'échange d'information, le processus prend fin.
 - b. Si le secteur d'activité souhaite aller de l'avant et a l'appui du CPRP, ce dernier achemine le dossier définitif au président de l'ASFC.
 - c. Si le secteur d'activité souhaite aller de l'avant sans l'appui du CPRP, il doit tenir le CPRP et les Services juridiques au courant de l'évolution du dossier.

¹⁴ Annexe A, « Lignes directrices opérationnelles pour mettre en oeuvre la DM », Politique et lignes directrices opérationnelles sur la mise en oeuvre de la directive ministérielle destinée à l'ASFC : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères, 18 septembre 2018.

H. Le dossier définitif est soumis au président aux fins de décision. Si l'échange d'information est approuvé, le président envoie les lettres déjà préparées au ministre et au CPSNR. Quel que soit le résultat obtenu, le secteur d'activité envoie une copie du dossier d'information complet au CPRP aux fins de la tenue de dossiers.

16. **L'OSSNR observe que le processus ci-dessus est long et complexe.** Lorsqu'un processus est long, la direction générale pourrait avoir tendance à éviter de confier au président les décisions difficiles et prendre plutôt toutes les décisions à l'interne. À l'heure actuelle, il s'agit de considérations théoriques, car l'ASFC a informé l'OSSNR que personne n'avait encore eu recours au processus décrit plus haut¹⁵. Étant donné la quantité d'informations que l'Agence échange avec des entités étrangères, le fait que le processus concerné n'avait pas encore été utilisé au cours de l'année depuis la publication du document à ce sujet témoigne sans doute de lacunes plus vastes dans les politiques et les processus sur l'échange d'information dont il a été fait mention plus haut. Par conséquent, **l'OSSNR observe que l'ASFC n'a pas encore opérationnalisé la DM de 2017.** L'ASFC a informé l'OSSNR cependant qu'elle compte apporter des améliorations importantes au cours de l'année à venir.

¹⁵ Voir note 1.