



National Security
and Intelligence
Review Agency

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

Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères

Table des matières

Table des matières	1
1. Liste des sigles et acronymes	2
2. Sommaire.....	4
3. Fondement législatif	6
4. Introduction.....	6
Contexte	7
Méthodologie	8
5. Tous les ministères	10
Actualisation des cadres et production de rapports	10
Mise en œuvre des recommandations précédentes	14
6. Gendarmerie royale du Canada.....	17
7. Affaires mondiales Canada	40
8. Appendice I : Conclusions et recommandations	52
9. Appendice II : Cadre et contexte de la Loi visant à éviter la complicité.....	55
10. Appendice III : Recommandations précédentes.....	59
11. Annexe A : Cadres ministériels.....	65
Gendarmerie royale du Canada	65
Affaires mondiales Canada.....	68

1. Liste des sigles et acronymes

SIGLE OU ACRONYME	Description
AL	Agent de liaison
AMC	Affaires mondiales Canada
ARC	Agence du revenu du Canada
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
CANAFE	Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada
CCDM	Comité de conformité à la directive ministérielle
CCEMT	Comité de conformité pour éviter les mauvais traitement
CCETP	Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC
CCRIE	Comité consultatif sur les risques – Information de l'étranger
CDM	Chef de mission (ou chargé de mission)
CPSNR	Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement
CST	Centre de la sécurité des télécommunications
DC	Décret en conseil
DI	Demande d'information
ECI	Environnement collaboratif intégré
GASE	Gouvernance, accréditation, sécurité technique et espionnage
GCER	Groupe de coordination d'échange de renseignements
GEAL	Groupe d'évaluation de l'application de la loi
GRC	Gendarmerie royale du Canada
IM-2017	Instructions du ministre de 2017 visant à éviter la complicité dans les cas

	de mauvais traitements par des entités étrangères
INPL	Direction des politiques et des programmes liés au renseignement
IRCC	Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
Loi visant à éviter la complicité, la Loi	<i>Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères</i>
MDN/FAC	Ministère de la Défense nationale/Forces armées canadiennes
MPO	Ministère des Pêches et des Océans
OSSNR	Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PPP	Programme de protection des passagers
PPP-A	Programme de protection des passagers amélioré
RDP	Rapport sur les droits de la personne
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SMA	Sous-ministre adjoint
SNPF	Sécurité nationale et Police fédérale
SP	Sécurité publique Canada
TC	Transports Canada

2. Sommaire

1. (U) Le présent examen se concentre sur la mise en œuvre, par les ministères, des instructions reçues par voie de décrets en conseil (DC) formulés au titre de la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères* (la Loi). Le présent rapport fait suite à la troisième évaluation annuelle de l'OSSNR portant sur la mise en œuvre prescrite des directives émises au titre de la Loi.
2. (U) Cette année, l'examen couvre l'année civile 2021 et se divise en trois sections. Dans la première section, l'examen aborde les obligations légales de tous les ministères. Ensuite, les sections deux et trois font état d'une analyse approfondie de la façon dont la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et Affaires mondiales Canada (AMC) ont mis en application les directives émises au titre de la Loi. Dans la mesure du possible, l'OSSNR s'est penché sur des études de cas qui permettent d'examiner la mise en application des dispositions de la Loi.
3. (U) L'OSSNR note que pour une troisième année consécutive, aucun cas n'a été renvoyé au niveau de l'administrateur général de l'un ou l'autre des ministères. Il s'agit là d'une exigence énoncée dans les DC au cas où des responsables ne seraient pas en mesure d'établir si les risques sérieux peuvent être atténués. Les examens à venir se pencheront plutôt sur le traitement hiérarchisé (*escalation*) et le processus décisionnel au sein des ministères.
4. (U) Dans le rapport intitulé « Examen des cadres ministériels visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères » (2019-06), l'OSSNR recommandait ce qui suit : « la définition de "risque sérieux" devrait être codifiée dans la loi ou dans les instructions publiques. » Or, l'OSSNR note que certains ministères ont tenté de combler cette lacune en se fondant sur la définition du terme « risque sérieux » que l'on retrouve dans les instructions ministérielles de 2017. Compte tenu de l'examen prescrit devant porter sur la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale* (projet de loi C-59) et de l'aspect central de la notion de « risque sérieux » pour le régime qui gouverne la Loi, l'OSSNR réitère sa recommandation de 2019 demandant que ladite notion soit codifiée dans la Loi.
5. (U) Pendant l'examen de l'an dernier, l'OSSNR a établi que l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et Sécurité publique (SP) Canada n'avaient pas encore achevé leurs politiques respectives ayant trait à la Loi. Bien qu'ils aient réalisé des progrès sur ce plan, il faut admettre que l'ASFC et SP n'ont pas encore mis en œuvre l'intégralité de leurs cadres relatifs à la Loi ni les politiques et procédures connexes.

6. (U) La GRC dispose d'un cadre solide pour le tri et le traitement des cas ayant trait à la Loi. Or, la partie « analyse approfondie » du présent examen indique que la GRC ne dispose d'aucun système centralisé pour documenter les garanties et qu'elle n'effectue aucune surveillance ni aucune mise à jour régulière sur le plan de la fiabilité desdites garanties. L'OSSNR a également remarqué que la GRC ne s'était doté d'aucun mécanisme permettant, en temps opportun, de tenir à jour les profils de pays et d'entités, et que l'information collectée en cours d'opération par l'agent de liaison n'était pas consignée dans un registre central qui puisse servir de référence à l'occasion d'évaluations ultérieures.
7. (U) Pendant l'analyse de l'un des dossiers du Comité consultatif sur les risques - Information de l'étranger (CCRIE) relevant de la GRC, l'OSSNR a estimé que les justificatifs invoqués par le commissaire adjoint pour décliner le conseil formulé par le CCRIE ne tenaient suffisamment compte ni des dispositions énoncées dans les décrets applicables. De fait, l'OSSNR juge que le commissaire adjoint avait erronément mis l'accent sur l'importance de la relation stratégique qu'il conviendrait de maintenir avec l'entité étrangère dans l'évaluation des risques de mauvais traitements de la personne concernée.
8. (U) L'OSSNR a s'est penché sur les douze ministères en mettant l'accent sur l'examen des politiques et cadres stratégiques applicables qui ont été soumis par lesdits ministères. La GRC s'est montrée réactive aux intérêts de l'OSSNR en fournissant les documents et les séances d'information dans les temps convenus. En raison de contraintes de temps, l'OSSNR a principalement misé sur les documents papier qui lui ont été remis. AMC s'est montré disposé à fournir l'information demandée par l'OSSNR et a tout mis en œuvre pour apporter des éclaircissements concernant les demandes. Au reste, AMC a répondu en temps voulu et a fait le nécessaire pour que le personnel et l'information demandés soient mis à la disposition de l'OSSNR.
9. (U) L'OSSNR estime qu'AMC dépend largement du personnel opérationnel et des chefs de mission pour ce qui concerne la prise de décisions et la reddition de comptes au titre de la Loi. Il s'agit là d'un changement marqué par rapport aux conclusions de l'examen de 2019, selon lesquelles les décisions étaient plutôt prises par le Comité de conformité à la directive ministérielle (CCDM) à l'Administration centrale.
10. (U) En outre, AMC n'a réalisé en interne aucun exercice de mise en correspondance visant à déterminer quels secteurs d'activités étaient les plus susceptibles d'être concernés par la Loi. Comme le nombre de cas est faible cette année, compte tenu de la taille d'AMC et puisque le personnel n'est pas tenu de suivre une formation sur la Loi, l'OSSNR craint que tous les secteurs prenant part aux échanges d'information au sein d'AMC ne soient pas adéquatement informés pour ce qui touche leurs obligations en vertu de la Loi.

11. (U) L'OSSNR note également qu'AMC ne dispose d'aucun mécanisme de suivi ou de gestion de la documentation pour ce qui est des mises en garde et des garanties. Ce constat pose problème dans la mesure où les membres du personnel de mission occupent des postes permutants, ce qui empêche les intervenants de poser un jugement sûr, puisqu'ils ne peuvent pas s'appuyer sur les mises en garde ou les garanties qui ont été déterminantes lors de précédents échanges d'information.
12. (U) Au cours de l'examen, AMC s'est montré disposé à fournir l'information demandée par l'OSSNR et a tout mis en œuvre pour apporter des éclaircissements concernant les demandes. AMC a fourni en temps raisonnable tous les documents demandés par l'OSSNR.
13. (U) Le présent examen a évalué l'application concrète, par les ministères, des instructions reçues au titre de la Loi et des cadres connexes dans le but de répondre aux exigences de la Loi. À cet égard, le présent examen constitue la première analyse approfondie des répercussions de la Loi au sein de chacun des ministères.

3. Fondement législatif

14. Le présent examen a été réalisé au titre des dispositions visées au paragraphe 8(2.2) de la *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (Loi sur l'OSSNR)*, lequel stipule que l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) doit examiner, chaque année civile, la mise en œuvre des instructions données en vertu de la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères (la Loi)*.

4. Introduction

15. Le présent examen se concentre sur la mise en œuvre, par les ministères, des instructions reçues par voie de décrets en conseil formulés au titre de la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères*. Le but premier du présent examen est de déterminer si les ministères remplissent les obligations qui leur incombent au titre de la Loi et des instructions connexes. Au reste, l'OSSNR a pour mandat de réaliser ce type d'examen une fois l'an.

Contexte

16. Bon nombre de ministères et organismes du gouvernement du Canada échangent fréquemment de l'information avec des entités étrangères. Or, comme les échanges d'information avec les entités de certains pays posent le risque que de mauvais traitements soient infligés à des personnes, il incombe au gouvernement du Canada d'évaluer et, le cas échéant, d'atténuer les risques que présente ce type d'échange¹. C'est le cas, en particulier, des échanges d'information ayant trait à la sécurité nationale et au renseignement où l'information en question a souvent trait à des allégations de participation à des actes terroristes ou à d'autres types d'activités criminelles.
17. Les Instructions du ministre de 2017 visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères (IM 2017) définissent la notion de « risque sérieux » comme suit :

« [...] un risque personnel, actuel et prévisible de subir de mauvais traitements. Pour pouvoir être qualifié de « sérieux », le risque doit être réel et ne pas être uniquement théorique ou spéculatif. Dans la plupart des cas, l'existence d'un risque sérieux est établie s'il est plus probable qu'improbable que de mauvais traitements soient infligés à une personne. Cependant, dans certains cas, en particulier lorsqu'une personne risque de subir un préjudice grave, l'existence du « risque sérieux » peut être établie à un niveau de probabilité inférieur². »
18. Le présent examen annuel constitue le troisième réalisé par l'OSSNR au sujet de la mise en œuvre des instructions émises au titre de la Loi. Il prend donc le relais des examens réalisés précédemment sur l'enjeu que représente le fait d'éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements. Le premier examen faisait suite à l'IM 2017, alors que le deuxième examen visait plutôt à évaluer les instructions émises au titre de la Loi tout en devant ne se pencher que sur les quatre mois qui ont suivi la transmission des instructions en fin d'année civile 2019. Ce troisième examen constitue le premier où l'OSSNR peut étudier une année complète depuis l'adoption des instructions émises au titre de la Loi pour l'année civile 2020.

¹ Prière de consulter l'appendice II : Cadre et contexte de la Loi visant à éviter la complicité.

² « Instructions du ministre de 2017 : Éviter la complicité dans les mauvais traitements infligés par des entités étrangères ». Au titre de la Loi visant à éviter la complicité, six ministères ont reçu un mandat : le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), le ministère de la Défense nationale/les Forces armées canadiennes (MDN/FAC), Affaires mondiales Canada (AMC) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC). De plus, un décret en conseil (DC) a été émis en 2019 à l'intention des six ministères suivants : Sécurité publique Canada (SP), Transports Canada (TC), Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC), le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), l'Agence du revenu du Canada (ARC) et le ministère des Pêches et des Océans (MPO).

19. L'OSSNR s'est concentré sur la réalisation d'entrevues approfondies visant à comprendre la façon dont les ministères mettent en œuvre les instructions conformément à la Loi. Cette approche permet de s'appuyer sur les connaissances acquises au cours des trois dernières années, mais aussi d'analyser les modalités d'application desdites instructions émises au titre de la Loi en misant sur des études de cas qui permettent d'évaluer concrètement les modalités d'application des divers cadres par les ministères.
20. L'examen couvre donc l'année civile 2021 et se divise en trois sections. La première section porte sur l'obligation légale suivant laquelle l'OSSNR doit réaliser des examens visant les activités que les ministères ont exercées pendant une année complète. Cette année, l'OSSNR a réalisé un examen approfondi des activités de deux ministères : l'examen des activités de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) est présenté à la deuxième section, alors que celui qui a trait aux activités d'Affaires mondiales Canada (AMC) est présenté à la troisième section.

Méthodologie

21. Le paragraphe 7(1) de la Loi impose aux administrateurs généraux qui ont reçu des instructions l'obligation de soumettre un rapport au ministre concernant la mise en œuvre desdites instructions au cours de l'année civile précédente et de publier une copie du rapport qui soit accessible au public. Quant au ministre, il doit fournir la version classifiée du rapport à l'OSSNR.
22. Ces obligations qui incombent aux ministères sont également énoncées dans la *Loi sur l'OSSNR*. En vertu du paragraphe 8(2.2) de la *Loi sur l'OSSNR*, l'Office doit examiner, chaque année civile, la mise en œuvre des instructions données en vertu de la Loi. De plus, en vertu de son droit prévu par la loi, l'OSSNR peut examiner cette mise en œuvre au-delà des exigences stipulées par la Loi, et ce, en vertu de son mandat visant à examiner toute activité qu'un ministère exerce dans la sphère de la sécurité nationale ou du renseignement.
23. Les décrets en conseil (DC) qui ont été émis comportent une obligation d'information selon laquelle les décisions nécessitant un renvoi à l'administrateur général doivent être signalées au ministre, puis aux organismes d'examen³. Cette obligation crée des responsabilités additionnelles sur le plan de la prise de décisions par les ministères et permet à l'OSSNR de demeurer informé de toute difficulté pouvant survenir en dehors du cycle annuel visé par un rapport.

³ Le terme « organisme d'examen » désigne l'OSSNR, mais aussi le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR).

24. Le présent examen porte sur la mise en œuvre des instructions émises pour les 12 ministères⁴ à qui s'adressaient les décrets émis consécutivement à la Loi. La période visée par l'examen s'étend du 1^{er} janvier au 31 décembre 2021. De plus, l'OSSNR a procédé à une analyse approfondie d'études de cas provenant de deux ministères : AMC et la GRC. Par ailleurs, l'OSSNR veillera à ce que les autres ministères fassent également l'objet d'examens au cours des prochaines années.
25. Pendant le présent examen, l'OSSNR a pris en compte les fondements légaux ainsi que les cadres de gouvernance. L'OSSNR s'est également appuyé sur des documents et de l'information obtenus à l'occasion de séances d'information tenues par les ministères⁵.

Vérification de l'information et réactivité

26. L'OSSNR a réalisé un examen visant les 12 ministères en procédant à l'analyse des politiques et des cadres juridiques applicables, tels qu'ils ont été soumis par les ministères.
27. La GRC s'est montrée réactive aux demandes de l'OSSNR en fournissant les documents et les séances d'information selon les échéances convenues. Or, en raison de contraintes de temps, l'OSSNR a dû s'appuyer largement sur les documents papier qui lui ont été fournis. Dans le cadre du présent examen, l'OSSNR estime qu'en général, ses attentes sur le plan de la réactivité de la part de la GRC ont été comblées.
28. Pour sa part, AMC s'est montré disposé à fournir l'information demandée par l'OSSNR et a tout mis en œuvre pour apporter des éclaircissements concernant les demandes. Au reste, AMC a répondu en temps voulu et a fait le nécessaire pour que le personnel et l'information demandés soient mis à la disposition de l'OSSNR. L'OSSNR estime qu'en général, ses attentes sur le plan de la réactivité de la part d'AMC ont été comblées.

⁴ Au nombre des 12 ministères, on compte les suivants : l'Agence des services frontaliers du Canada; l'Agence du revenu du Canada; le Centre de la sécurité des télécommunications; le Service canadien du renseignement de sécurité; le ministère des Pêches et des Océans; le ministère de la Défense nationale/les Forces armées canadiennes; le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada; Affaires mondiales Canada; Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada; Sécurité publique Canada; la Gendarmerie royale du Canada; et Transports Canada.

⁵ Seuls les ministères choisis pour un examen approfondi de la mise en œuvre des instructions au titre de la Loi seront tenus de fournir des études de cas à l'OSSNR.

5. Tous les ministères

Actualisation des cadres et production de rapports

Conclusion n° 1 : L'OSSNR constate que l'Agence des services frontaliers et Sécurité publique Canada n'ont pas encore mis en œuvre un cadre complet d'application de la Loi visant à éviter la complicité et que les politiques et procédures connexes sont encore en cours d'élaboration.

29. D'après le matériel fourni à l'OSSNR, dix ministères ont établi des cadres et politiques traitant de la question à savoir si la communication d'information à une entité étrangère pouvait poser le risque sérieux qu'un mauvais traitement soit infligé à une personne. Le matériel fourni à l'OSSNR par l'Agence du revenu du Canada (ARC), le ministère de la Défense nationale/les Forces armées canadiennes (MDN/FAC) et Transports Canada (TC) indique que ces trois ministères sont en train de perfectionner les cadres et les politiques qu'ils avaient déjà mis en place⁶. Dans son rapport de l'an dernier, l'OSSNR a noté que l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et Sécurité publique (SP) Canada n'avaient pas encore achevé leurs politiques respectives ayant trait à la Loi⁷.

Cadres

30. L'ASFC a indiqué qu'elle avait provisoirement approuvé un cadre suivant lequel on pouvait établir si une demande d'information provenant d'une entité étrangère posait le risque sérieux qu'un mauvais traitement soit infligé à une personne⁸. L'ASFC a informé l'OSSNR qu'elle avait émis une directive visant à mener un examen interne dont l'objectif serait d'établir le degré de faisabilité d'une opération de mise en œuvre dans plusieurs secteurs de programmes⁹.
31. Sécurité publique a indiqué qu'une série de mesure d'évaluation des risques était en cours d'élaboration et qu'on envisageait de tenir des séances d'information pour veiller à ce que les autres secteurs de programmes qui ne sont pas directement touchés par les dispositions

⁶ Réponse de l'Agence du revenu du Canada, du ministère de la Défense du Canada et de Transports Canada à la demande d'information n° 1 : « Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères » (2022-05), 17 mai 2022.

⁷ « Examen de 2020 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères » (Examen n° 2021-02 de l'OSSNR), p. 1.

⁸ Réponse de l'Agence des services frontaliers à la demande d'information n° 1 : « Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères » (2022-05), 17 mai 2022.

⁹ Réponse de l'Agence des services frontaliers à la demande d'information n° 1 : « Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères » (2022-05), 17 mai 2022.

de la Loi soient au courant des obligations s'appliquant aux échanges d'information¹⁰. SP a également dit que le secteur de programmes touché par les instructions du ministre (les Instructions, les IM) avait opérationnalisé la politique tout en s'assurant que les procédures et les processus connexes s'harmonisaient avec les exigences énoncées dans la politique ministérielle, dans la Loi et dans les Instructions. Ces politiques sont entrées en vigueur au mois de janvier 2022, quoique « certains aspects » n'ont pas encore été peaufinés. Quant à l'ensemble des évaluations des risques, il est toujours en cours d'élaboration¹¹.

32. SP envisage également de tenir des séances d'information auprès de diverses sections du ministère qui, pour l'heure, n'auraient pas à appliquer les Instructions, mais devraient néanmoins en connaître la teneur, au cas où elles seraient appelées à élaborer de nouveaux programmes comportant un volet « échange d'information ».
33. En 2020, conformément aux termes de son mandat, AMC a amorcé un examen complet visant le Comité de conformité pour éviter les mauvais traitements (CCEMT)¹². AMC a indiqué que des recommandations théoriques avaient été formulées pour aborder les lacunes relevées. Les recommandations portent, notamment, sur le moment opportun pour prendre des décisions, sur la question de l'obligation de diligence et sur la production de rapports sur le résultat des dossiers à la suite des décisions prises par le Comité¹³.
34. L'OSSNR a appris que l'examen du Secrétariat du CCEMT serait achevé en 2022 et que le mandat serait mis à jour peu de temps après¹⁴. En réponse aux demandes d'information de l'OSSNR concernant l'analyse des risques, AMC a indiqué qu'il avait créé, pendant la période d'examen, un nouveau formulaire d'évaluation des risques et qu'il était en train de préparer un guide d'orientation général ayant pour objectif d'appuyer les employés pendant les processus d'évaluation des risques et de prise de décision¹⁵. Ces questions sont abordées en plus de détails dans la troisième section du présent rapport.
35. La GRC a noté quelques lacunes internes pour ce qui touche les évaluations de pays et l'incapacité à tenir les rapports à jour sur une base régulière. Un cadre a été soumis à

¹⁰ Réponse de Sécurité publique du Canada à la demande d'information n° 1 : « Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères » (2022-05), 17 mai 2022.

¹¹ Réponse de Sécurité publique du Canada à la demande d'information n° 1 : « Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères » (2022-05), 17 mai 2022.

¹² Anciennement le Comité de conformité à la directive ministérielle (CCDM).

¹³ Affaires mondiales Canada, « Examen annuel du mandat du CCMD », version finale présentée au CCEMT pour examen (*Annual MDCC review of TORs final for AMCC review.pdf*), p. 1.

¹⁴ Réponse d'Affaires mondiales Canada à la demande d'information n° 2 : Réponse d'AMC à la DI n° 2 datant du 12 avril 2022/« Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères », p. 3.

¹⁵ Ibid.

l'OSSNR concernant la façon dont la GRC envisage de combler ces lacunes de sorte à favoriser le processus du Comité consultatif sur les risques - Information de l'étranger (CCRIE)¹⁶.

Production de rapports

36. Le paragraphe 7(1) de la Loi exige que les administrateurs généraux soumettent au ministre compétent un rapport sur la mise en œuvre des Instructions qui leur ont été données l'année précédente par voie de décrets¹⁷. La Loi visant à éviter la complicité stipule que les rapports doivent être soumis chaque année avant le 1^{er} mars¹⁸.
37. Les douze ministères ont rempli leurs obligations en soumettant leurs rapports à leurs ministres respectifs¹⁹. Toutefois, le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) et TC ont soumis leurs rapports peu après l'échéance du 1^{er} mars²⁰.
38. Le paragraphe 7(2) de la Loi exige également que les administrateurs généraux mettent à la disposition du public une version non classifiée du rapport, et ce, dès que possible après le dépôt devant le ministre²¹. De fait, les douze ministères ont publié leurs rapports en temps voulu.
39. L'article 8 de la Loi exige que le ministre soumette une copie du rapport au Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), à l'OSSNR et, s'il y a lieu, à la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes (CCETP) relevant de la Gendarmerie royale du Canada²².
40. Le tableau ci-dessous présente une synthèse des réponses ministérielles aux questions portant sur la mise en œuvre ainsi que des évaluations que l'OSSNR a faites de ces réponses. Les évaluations se sont fondées sur les détails pertinents fournis par les ministères en fonction du contexte dans lequel les informations ont été demandées. Les exigences non respectées ont été soulignées. Au reste, le nombre relativement faible de ces

¹⁶ Réponse de la Gendarmerie royale du Canada à la demande d'information n° 4 : « Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères », (RFI4_00_RCMP Response to RFI4_FPNS Input FINAL.pdf), p. 8. Et Police fédérale, Comité consultatif sur les risques – Information de l'étranger : examen après un an, Orientation stratégique de la Police fédérale, 30 août 2019.

¹⁷ Le terme « administrateur général » est défini à l'article 3 de la Loi et se substitue, dans le présent rapport, au terme « sous-ministre ».

¹⁸ Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères, au paragraphe 7(1).

¹⁹ Agence des services frontaliers du Canada (ASFC); Agence du revenu du Canada (ARC); Centre de la sécurité des télécommunications (CST); Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS); ministère des Pêches et des Océans (MPO); ministère de la Défense nationale (MDN); Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE); Affaires mondiales Canada (AMC); Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC); Sécurité publique Canada (SP); Gendarmerie royale du Canada (GRC); et Transports Canada (TC).

²⁰ Soumis par le CST le 2 mars 2022 et par TC le 11 mars 2022.

²¹ Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères, au paragraphe 7(2).

²² Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères, à l'article 8.

non-respects était lié aux ministères qui n'avaient pas répondu à certaines des obligations énoncées par la Loi pour ce qui a trait à la production de rapports.

Tableau synthèse 1.1 – Exigences au titre de la Loi

	ASFC	ARC	CST	SCRS	MPO	MDN	CANAFE	AMC	IRCC	SP	GRC	TC
Cas renvoyés à l'administrateur général?	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Le rapport a-t-il été soumis au ministre?	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O
Le rapport a-t-il été rendu accessible au public?	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O
Le ministre a-t-il remis une copie au CPSNR, à l'OSSNR et à la CCETP?	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O

Tri et traitement hiérarchisé des cas

Conclusion n° 2 : L'OSSNR constate que, tous ministères confondus, aucun cas régi par la Loi visant à éviter la complicité n'a été renvoyé à l'administrateur général entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2021.

41. Les douze ministères ont indiqué qu'ils n'avaient renvoyé aucun cas à leur administrateur général pour décision. Il s'agit là d'une exigence énoncée par voie de décret pour traiter les cas où les fonctionnaires ne seraient pas en mesure d'établir si un risque sérieux peut être atténué. Par conséquent, toutes les exigences additionnelles en matière de production de rapports qui se rapporteraient à ce niveau décisionnel n'étaient pas applicables.

Tableau synthèse 1.2 – Cas examinés par la hiérarchie, par niveau d’approbation

	ASFC	ARC	CST	SCRS	MPO	MDN	CANAFE	AMC	IRCC	SP	GRC	TC
Niveau 1 (Superviseur/ chef adjoint)	0	634	236 ²³	780	0	Donnée	48	6	2	401	55	0
Niveau 2 (Gestionnaire/ chef)	0	325	176 ²⁴	243	0	Inconnue/ Aucun suivi	48	6	2	401	55	0
Niveau 3 (Directeur/ DGA)	-	-	8 ²⁵	69	-	-	-	-	-	-	-	-
Niveau 4 (DG/comité/ groupe de travail)	0	63	1 ²⁶	81	0	7	48	0	0	0	55	0
Niveau 5 (SMA/commis- saire adjoint/ LI)	0	0	0 ²⁷	0	0	2	0	0	0	0	55	0
Niveau 6 (Administrateur général)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

42. L'OSSNR note qu'il s'agit de la troisième année consécutive où aucun cas n'a été renvoyé au niveau de l'administrateur général, et ce, tous ministères confondus.

43. Les examens à venir pourraient être particulièrement attentifs aux questions du traitement hiérarchisé des cas et des processus décisionnels dans les ministères, puisque l'un des objectifs formels de l'OSSNR en matière d'examen des obligations liées à la Loi consiste à veiller à ce que l'évaluation des risques soit renvoyée au responsable hiérarchique compétent.

Mise en œuvre des recommandations précédentes

44. Dans le cadre du présent examen, l'OSSNR a demandé de l'information concernant la mise en œuvre des recommandations qu'il avait formulées précédemment.

²³ Le CST évalue les cas en fonction des pays à risque limité (236).

²⁴ Le CST évalue les cas en fonction des pays à risque faible (176).

²⁵ Le CST évalue les cas en fonction des pays à risque modéré (8).

²⁶ Le CST évalue les cas en fonction des pays à risque élevé (1).

²⁷ Le CST évalue les cas en fonction des pays à risque sérieux (0).

45. Dans le rapport intitulé *Examen des cadres ministériels visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères* (2019-06), l'OSSNR recommandait ce qui suit : « la définition de "risque sérieux" devrait être codifiée dans la loi ou dans les instructions publiques. » Or, l'OSSNR note que certains ministères ont tenté de combler cette lacune en se fondant sur la définition du terme « risque sérieux » que l'on retrouve dans les instructions ministérielles de 2017. Compte tenu de l'examen prescrit devant porter sur la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale* (projet de loi C-59)²⁸ et de l'aspect central de la notion de « risque sérieux » pour le régime qui gouverne la Loi, l'OSSNR réitère sa recommandation de 2019 demandant que ladite notion soit codifiée dans la loi.
46. Le MDN/FAC a indiqué à l'OSSNR que consécutivement à ses recommandations, le ministère avait intégré une définition du terme « risque sérieux » dans le document Orientation fonctionnelle du Chef du renseignement de la Défense sur les activités d'échange d'information du MDN/FAC avec des entités étrangères. Toutefois, il convient de noter que le MDN/FAC a adopté d'autres définitions, notamment, pour l'adjectif « prévisible » (*foreseeable*). L'OSSNR avait déjà exprimé ses réserves dans l'annexe détaillée de 2019 sur l'application, par le MDN/FAC, des IM pour ce qui a trait à l'interprétation que le MDN/FAC fait de la notion de « prévisibilité »²⁹. Le MDN/FAC a également indiqué à l'OSSNR qu'il avait élaboré une méthodologie pour les profils relevant du MDN/FAC en tirant parti d'une méthodologie que d'autres organisations emploient pour évaluer les droits de la personne. Au reste, le MDN/FAC a ajouté qu'il prenait activement part aux activités de groupes de travail interministériels s'intéressant à la Loi dans le but de participer aux échanges sur la méthodologie, les procédures et les évaluations ayant trait aux droits de la personne et pour faire part de ses préoccupations³⁰.
47. Sur les douze ministères, l'ARC, l'ASFC, le SCRS, le MDN/FAC, SP et TC ont continué de peaufiner les cadres et les politiques à la suite des conclusions et des recommandations issues des examens précédents qui avaient eu trait à la Loi³¹. Bien que les recommandations

²⁸ La partie 1.1 de la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale* (projet de loi C-59) édicte la *Loi visant à éviter la complicité dans les mauvais traitements infligés par des entités étrangères*.

²⁹ Dans son examen de 2019 intitulé « Examen des cadres ministériels visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères », 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 des IM de 2017. »

³⁰ Réponse du ministère de la Défense nationale à l'Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères*, de l'OSSNR – Demande d'information n° 1 (18 février 2022).

³¹ Pendant l'étape de vérification de l'exactitude des faits pour le présent rapport, le SCRS a informé l'OSSNR qu'en juin 2021, il avait diffusé en interne une fiche d'information à ses employés dans le but de promouvoir la compréhension de la Loi et de favoriser la conformité à ses dispositions. À la suite de la recommandation n° 4 énoncée dans l'examen de 2020 de l'OSSNR, le SCRS a apporté, en avril 2021, des précisions quant au libellé de la politique interne ayant trait aux seuils de risque. Réponse du SCRS à la vérification de l'exactitude des faits (15 novembre 2022). L'OSSNR n'a pas procédé à une évaluation indépendante de ces documents.

n'aient pas visé de ministères en particulier, bon nombre de ceux-ci ont indiqué avoir pris ces recommandations en compte dans le but d'apporter certaines améliorations.

48. À titre d'exemple, en réaction à la recommandation n° 1 de l'examen 2019 de l'OSSNR (concernant l'importance de réaliser périodiquement des examens internes), l'ARC a décidé de se pencher sur ses procédures d'échange d'information³². En conséquence, l'ARC a apporté des modifications aux procédures en ce sens que les évaluations de risques censés être d'un niveau « faible » sont désormais approuvées au niveau des gestionnaires, alors qu'auparavant, l'échelon des directeurs représentait le niveau minimum d'approbation³³.
49. L'ASFC a provisoirement approuvé sa politique ayant trait à la Loi et est en train de réaliser des examens additionnels pour veiller à ce que ladite politique soit opérante dans plusieurs secteurs de programmes. L'ASFC a indiqué que la politique comprenait des conseils concernant la communication d'information, les demandes d'information et l'utilisation de l'information en situation pouvant poser des risques sérieux qu'un mauvais traitement soit infligé à une personne. Dans cette politique, l'ASFC a incorporé des procédures et des processus visant à évaluer les risques et à assurer une coordination avec le Comité de la haute direction sur l'évaluation des risques³⁴.
50. SP a également achevé son ébauche de politique pour faire suite à la conclusion que l'OSSNR avait formulée dans son rapport d'examen 2020 sur la Loi et selon laquelle SP n'avait pas encore mis au point ses cadres de politiques conformément aux Instructions reçues au titre de la Loi. SP a indiqué qu'une politique avait été approuvée et était entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022. L'OSSNR a appris que certains ajouts à la politique étaient toujours en cours de mise en œuvre, notamment, l'élaboration d'outils d'évaluation des risques.
51. Enfin, TC a indiqué à l'OSSNR qu'il avait pris acte des commentaires formulés au sujet de la mise en œuvre des mesures relatives à la Loi depuis l'adoption de la politique ministérielle en août 2020. En outre, TC souligne que sa politique ministérielle est en cours de révision et qu'il conviendra, par conséquent, d'apporter quelques éclaircissements et de renforcer certains des éléments essentiels. TC a fait savoir qu'au nombre des modifications en cours, il fallait compter le perfectionnement des libellés, et ce, pour préciser les rôles, les exigences

³² « 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. »

³³ Réponse de l'Agence du revenu du Canada à l'Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères, de l'OSSNR – Demande d'information n° 1 (18 février 2022).

³⁴ Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada à l'Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères, de l'OSSNR – Demande d'information n° 1 (18 février 2022).

de programmes en matière de responsabilité et l'échéancier de la mise en œuvre³⁵. À ce titre, TC fournit de plus amples orientations quant aux exigences relatives au format et au contenu des rapports afin d'appuyer les programmes lorsqu'il s'agit d'établir les rapports annuels.

52. À l'échelle du programme, TC est en train d'examiner l'effet des modifications apportées à la politique (au cours de la dernière année) sur la structure fonctionnelle et les rôles connexes dans le contexte du Programme de protection des passagers (PPP)³⁶. À ce jour, le PPP est la seule activité programmatique qui puisse, selon TC, poser des risques en rapport avec les dispositions de la Loi. Du reste, le PPP est en cours de transition vers l'établissement d'un cadre amélioré qui devrait être parfaitement opérant au mois de mars 2023³⁷.

53. L'OSSNR réitère sa recommandation précédente voulant que les ministères trouvent le moyen d'établir un seul outil normalisé pour l'évaluation des risques posés par les pays et les entités, ce qui permettrait d'uniformiser l'approche que les ministères adoptent lorsqu'ils interagissent avec des entités étrangères qui suscitent des préoccupations au regard de la Loi.

6. Gendarmerie royale du Canada

54. L'examen relatif à la Loi pour l'année 2021 représente le deuxième de l'OSSNR concernant l'aspect « mise en œuvre » de ladite Loi. Comme il a été dit à la rubrique « Contexte » du présent rapport, l'OSSNR a enrichi les connaissances qu'il avait acquises lors de l'examen annuel portant sur la Loi en procédant à une analyse approfondie de la mise en œuvre des Instructions. L'analyse approfondie met en évidence certaines des pratiques exemplaires que le gouvernement du Canada a adoptées, mais aussi certaines des difficultés posées par l'adoption des cadres. Cette année, la GRC et AMC ont été choisis. Figurant parmi les

³⁵ Réponse de Transports Canada à l'Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères, de l'OSSNR – Demande d'information n° 1 (18 février 2022).

³⁶ Sécurité publique Canada a indiqué ceci : [Traduction] « Le PPPA apporte quelques éclaircissements, notamment, que le ministre de la Sécurité publique détermine qui sera inscrit à la liste établie au titre de la Loi sur la sûreté dans les déplacements aériens (LSDA). Par conséquent, même s'il fait partie du Groupe consultatif sur la protection des passagers (GCPP) présidé par Sécurité publique, Transports Canada ne soumettra plus aucun dossier pour inscription à la liste et ne constituera pas un membre décideur au titre du cadre s'appliquant au PPPA. En vertu du PPPA, Transports Canada ne communique plus la liste aux transporteurs aériens. Cette mesure a contribué à réduire le nombre des transporteurs qui reçoivent encore la liste au titre de la LSDA et, à partir du 23 mars 2023, plus aucun transporteur aérien ne la recevra. Une évaluation est en cours pour mesurer l'impact, au sein de Sûreté aérienne TC, des modifications apportées aux modalités de mise en œuvre des dispositions de la Loi visant à éviter la complicité. Cette évaluation devrait être terminée au plus tard à l'automne de 2022. » Réponse de Sécurité publique Canada à l'Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères, de l'OSSNR – Demande d'information n° 1 (18 février 2022).

³⁷ Réponse de Transports Canada à l'Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères, de l'OSSNR – Demande d'information n° 1 (18 février 2022).

premiers ministères visés par les Instructions du ministre émises en 2011, la GRC a eu plus de dix ans pour élaborer, mettre en œuvre et perfectionner son propre cadre. En outre, AMC a été choisi parce que l'organisation a reçu des Instructions du ministre en 2017 et dans la mesure où AMC tient un rôle marquant en tant que principal élaborateur de rapports en matière de droits de la personne.

Mise en application de la Loi visant à éviter la complicité

Conclusion n° 3 : L'OSSNR estime que la GRC a mis en place un cadre solide permettant de trier adéquatement les cas auxquels s'appliquent les dispositions de la Loi visant à éviter la complicité.

55. En 2011, la GRC a reçu des IM sur l'échange d'information avec des entités étrangères. Toutefois, les IM émises ne s'appliquaient qu'aux échanges d'information relative à la sécurité nationale. En réaction aux IM de 2011, la GRC a créé le Comité d'analyse des risques – Information de l'étranger (CARIE), lequel a été renommé Comité consultatif sur les risques – Information de l'étranger (CCRIE) après l'émission des IM de 2017.
56. La portée des IM de 2017 a été élargie de sorte à inclure tous les groupes et tout le personnel de la GRC, et le CCRIE a été l'objet d'une semblable mesure. Avec la promulgation de la Loi, le commissaire devait tenir compte des Instructions imposées par voie de décret. Or, les exigences opérationnelles sont demeurées les mêmes de 2017 à 2019. Au reste, la mise en œuvre des dispositions de la Loi par la GRC implique surtout les trois mécanismes suivants : le CCRIE, le Groupe d'évaluation de l'application de la loi (GEAL) et la production du rapport annuel.
57. Le CCRIE est un organe consultatif pour la haute direction. Il est responsable de fournir au personnel de la GRC un mécanisme permettant d'examiner les échanges d'information pouvant poser un risque sérieux de mauvais traitements³⁸. Le CCRIE est un élément essentiel du mécanisme de détermination du risque pour les cas concernés par les dispositions de la Loi. Le comité examine le contexte opérationnel de chacune des demandes, l'application de stratégies d'atténuation des risques ainsi que la solidité des garanties. Puis il formule des recommandations à l'intention du commissaire adjoint compétent³⁹.
58. Il importe de noter que le mandat du CCRIE a été mis à jour en décembre 2021, soit après la conclusion de la dernière réunion du CCRIE portant sur une étude de cas dont il est question plus loin. Le mandat précédent avait été rédigé après l'émission des IM de 2017 et énonçait ce qui suit : « dans les cas d'échange d'information où il existe clairement un besoin de procéder, mais aussi un risque substantiel de mauvais traitement, la décision sera renvoyée

³⁸ Examen des Services juridiques visant la formation sur la Loi visant à éviter la complicité, p. 9.

³⁹ Mandat définitif du CCRIE – janvier 2022, p. 1.

devant le commissaire aux fins d'approbation finale, conformément aux IM et à la politique opérationnelle⁴⁰. » Le mandat révisé indique que c'est au commissaire adjoint – ou au directeur exécutif – qu'il revient de décider si le risque sérieux de mauvais traitements peut être atténué. Ainsi, le mandat stipule explicitement que le commissaire adjoint – ou le directeur exécutif – constitue les seuls décideurs, alors que le CCRIE doit exercer la fonction de conseiller⁴¹. Or, l'OSSNR tient à faire une mise en garde en faisant valoir que la délégation apparente ou perçue du pouvoir décisionnel au commissaire adjoint pose un risque de non-conformité au but et à l'objet de la Loi et des décrets connexes.

59. Le comité se compose de deux personnes assumant la présidence à tour de rôle et d'un certain nombre de membres issus de plusieurs divisions de la GRC. À la suite d'un examen interne, la GRC a modifié la constitution du CCRIE en s'assurant que les coprésidents ne prendraient pas de décisions relativement aux cas de leurs unités respectives, et ce, dans l'intention d'éliminer les situations où il pourrait y avoir un conflit d'intérêt réel ou apparent⁴².
60. Le CCRIE se réunit aux deux semaines ou en fonction des besoins, particulièrement lorsque des cas urgents ou pressants surviennent. Or, les recommandations formulées par le comité sont non contraignantes. L'OSSNR a également noté qu'en avril 2022, le nombre des membres du comité devrait être accru.
61. Au cours de la dernière année, la GRC a amorcé des travaux d'amélioration du cadre et a créé des outils devant aider le personnel à interagir avec le CCRIE. On a mis en place le Groupe de coordination du CCRIE, une équipe chargée de mener des consultations auprès du personnel dans le but de favoriser le processus de tri des cas potentiels et d'établir le degré de mobilisation du CCRIE. La GRC a également élaboré un ensemble d'outils qui fait état, notamment, des définitions et des seuils à respecter, des stratégies d'atténuation ainsi que des exigences du CCRIE⁴³.
62. Le Groupe de coordination du CCRIE collabore avec le personnel et les membres de la GRC pour leur prêter main-forte pendant le processus d'évaluation des risques et pour déterminer

⁴⁰ Mandat de la GRC fourni à l'OSSNR dans le cadre de l'examen de 2019 portant l'application de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères.

⁴¹ Présentation devant l'OSSNR, « Mise en œuvre, par la GRC, des dispositions de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères », Examens externes et Conformité en matière de sécurité nationale ainsi que Services spéciaux internes, 12 septembre 2022. Et réponse de la GRC lors de la vérification de l'exactitude des faits (16 novembre 2022).

⁴² Présentation devant l'OSSNR, « Mise en œuvre, par la GRC, des dispositions de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères », Examens externes et Conformité en matière de sécurité nationale ainsi que Services spéciaux internationaux, 12 septembre 2022.

⁴³ Réponse de la Gendarmerie royale du Canada à la demande d'information n° 4 : « Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères », de l'OSSNR, réponse de la GRC à la DI n° 4 (RFI4_00_RCMP Response to RFI4_FPNS Input FINAL), p. 2.

si une évaluation du CCRIE est nécessaire⁴⁴. Le rôle et les responsabilités du Groupe de coordination ont été mis à jour suivant l'ajout d'un objectif, soit celui de fournir de l'orientation et du soutien aux membres pour étoffer la soumission des cas. De fait, le Groupe vise à améliorer la tenue des dossiers; à reconnaître les difficultés internes sur le plan stratégique; à mobiliser les partenaires fédéraux externes relativement aux questions intersectorielles de sorte à améliorer les processus et les pratiques; ainsi qu'à communiquer le résultat des réunions du CCRIE et du GEAL portant sur les cas particuliers, pour faire le point sur l'évaluation des entités étrangères⁴⁵.

63. La GRC en est également à l'étape finale de la mise à jour de son Manuel des opérations. Cette mesure a pour but de favoriser l'application uniforme des Instructions dans l'ensemble de la GRC. Cette mise à jour vise, notamment, à clarifier les rôles et les responsabilités, mais aussi les seuils et les déclencheurs qui font en sorte qu'un échange d'information doit être examiné par le CCRIE⁴⁶.

64. Comme nous le verrons plus loin dans le présent rapport, le décret de 2019 comporte une exigence voulant qu'un cas soit renvoyé au commissaire de la GRC pour décision dès lors que les responsables ne sont pas en mesure d'établir si le risque posé par l'échange d'information peut être atténué⁴⁷. De plus, en vertu du paragraphe 3(1) du décret, lorsque de l'information qui a été utilisée aurait possiblement été obtenue par une entité étrangère à la suite du mauvais traitement d'une personne, le commissaire de la GRC doit signaler et communiquer en temps opportun toute information prise en compte dans le processus de détermination ou de prise de décision à l'OSSNR, à la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC (CCETP) et au Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) de sorte à prévenir les pertes de vie ou les blessures corporelles importantes⁴⁸.

65. Le GEAL est chargé de préparer les profils d'évaluation des pays et de tenir à jour le portail de l'environnement collaboratif intégré où l'information est enregistrée et, s'il y a lieu, consultée par les agents. L'OSSNR a appris qu'au cours des dernières années, l'équipe du GEAL avait été gravement sous-financée et avait sérieusement manqué de ressources,

⁴⁴ Réponse de la Gendarmerie royale du Canada à la demande d'information n° 4 : « Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères* », de l'OSSNR, réponse de la GRC à la DI n° 4 (*RFI4_OO RCMP Response to RFI4_FPNS Input FINAL*), p. 2.

⁴⁵ Mise à jour sur les efforts investis par le Groupe de coordination du CCRIE en soutien à la mise en œuvre de la *Loi visant à éviter la complicité* – Réunion tenue le 8 décembre 2021, GRC – Présentation d'EXAMENS EXTERNES ET CONFORMITÉ EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ NATIONALE (EECSN) devant le CCRIE, 8 décembre 2021, p. 2.

⁴⁶ Réponse de la GRC à la DI n° 2 – (*RFI_OO RCMP Response to RFI 2*), p. 2. Et réponse de la GRC à la DI n° 4 – (*RFI4_OO RCMP Response to RFI4_FPNS Input FINAL*), p. 2.

⁴⁷ Décret – C.P. 2019-1303, 4 septembre 2019, paragr. 1(2).

⁴⁸ Décret – C.P. 2019-1303, 4 septembre 2019, paragr. 4(1). Et Police fédérale, Comité consultatif sur les risques – Information de l'étranger : examen après un an, Orientation stratégique de la Police fédérale, 30 août 2019, p 1 à 17.

faisant ainsi en sorte que plusieurs des profils de pays n'étaient plus à jour, sans compter que le tiers des pays n'avait été l'objet d'aucun rapport d'évaluation⁴⁹.

66. Un rapport annuel faisant état de la mise en œuvre de la Loi et des cas renvoyés devant le commissaire pour décision doit être acheminé au ministre de la Sécurité publique, à l'OSSNR, au CPSNR et à la CCETP. La GRC doit également communiquer toute information prise en compte dans le processus de détermination ou de décision⁵⁰. Pour voir une description complète des processus de la GRC, prière de consulter l'annexe A : Cadres ministériels.
67. La GRC continue d'améliorer les processus du CCRIE. Dernièrement, la GRC a pris les moyens nécessaires pour améliorer les produits servant à déterminer si les échanges d'information proposés posent des risques sérieux de mauvais traitements qui nécessiteraient des évaluations de la part du CCRIE. Au nombre de ces améliorations, il faut compter des outils de visualisation permettant de schématiser le processus décisionnel, des définitions de termes essentiels, des stratégies d'atténuation et les éléments déclencheurs appelant le CCRIE à procéder à une évaluation.
68. En outre, la GRC continue de réaliser des progrès considérables pour ce qui a trait à l'actualisation des ressources contenues dans le site SharePoint, le module de formation sur la Loi et la politique énoncée dans le Manuel des opérations de la GRC. Bien que ces initiatives continuent de progresser, l'OSSNR tient à saluer l'initiative de la GRC consistant à réaliser un examen interne du CCRIE et à faire le nécessaire pour résoudre les lacunes relevées⁵¹.

Cadre d'échange de l'information et analyse des risques

Conclusion n° 4 : L'OSSNR constate que les évaluations de risques réalisées par le CCRIE de la GRC comprennent des objectifs qui sont en sus des exigences énoncées dans les décrets en conseil, notamment, l'évaluation du risque de ne pas échanger de l'information.

Conclusion n° 5 : L'OSSNR constate que le recours, par la GRC, à une procédure d'évaluation des risques en deux parties – l'une portant sur le profil de pays et l'autre sur la personne, de sorte à déterminer s'il y a un risque sérieux et à comprendre les circonstances particulières entourant la personne dont il est question dans l'évaluation des risques – constitue une pratique exemplaire.

⁴⁹ La GRC a laissé savoir à l'OSSNR qu'elle envisageait d'accroître le personnel du Groupe d'évaluation de l'application de la loi (GEAL) d'un employé à temps plein (ETP) et demi (1,5 ETP) à quatre (4) ETP. Séance d'information pour l'OSSNR, « Mise en œuvre, par la GRC, de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères », Examens externes et Conformité en matière de sécurité nationale ainsi que Services spéciaux internationaux, 12 septembre 2022.

⁵⁰ Décret en conseil – C.P. 2019-1303, 4 septembre 2019, paragr. 4(1).

⁵¹ Police fédérale, Comité consultatif sur les risques – Information de l'étranger : examen après un an, Orientation stratégique de la Police fédérale, 30 août 2019, p. 1 à 17.

69. Le cadre de la GRC s'appliquant aux échanges d'information assujettis à la Loi vise essentiellement à gérer le risque. Certes, cette activité s'appuie dans une large mesure sur la formulation de garanties et de mises en garde, mais il faut savoir que les enquêteurs misent sur l'évaluation que font les agents de liaison et les analystes déployés à l'étranger (AL/ADE) à l'égard du pays ou de l'entité étrangère en question. Dans le cadre de leurs fonctions, les AL et les ADE sont appelés à fournir de l'information à jour concernant les derniers rapports sur les pays et les entités ainsi que les relations établies avec certaines entités, mais aussi concernant les précédents sur le plan des échanges d'information impliquant la GRC et les antécédents en matière de droits de la personne. Les enquêteurs se servent de cette information pour orienter les mesures d'atténuation s'appliquant à une éventuelle demande/communication d'information.
70. Lorsqu'il procède à des évaluations et formule des recommandations pour le commissaire adjoint, le CCRIE prend en compte les aspects particuliers du cas visé par l'évaluation des risques (comprise dans la demande au CCRIE), l'évaluation du pays réalisée par le GEAL ainsi que les commentaires venant des agents de liaison et des analystes déployés à l'étranger (AL/ADE). Un compte rendu des décisions est rédigé après chaque réunion et met en évidence l'historique des échanges avec les entités concernées, les risques et les mesures d'atténuation envisagées ainsi que les recommandations finales du comité. Suivant l'information fournie dans le compte rendu des décisions et les recommandations du comité, le commissaire adjoint prend une décision⁵².
71. Bien que la GRC n'ait pas encore formellement intégré l'Analyse comparative entre les sexes dans ses évaluations de risques concernés par la Loi, l'OSSNR note que les évaluations des risques par pays réalisées par la GRC reconnaissent les groupes vulnérables qui sont à risque de mauvais traitements en tenant compte des « préoccupations relatives aux droits de la personne pour des groupes spécifiques ». Dans le cas des personnes reconnues comme étant à risque devant une entité ou un pays désignés comme posant un niveau de risque modéré, une évaluation du CCRIE doit être réalisée avant tout échange d'information.
72. L'OSSNR s'est constitué un échantillon de vingt occurrences où le CCRIE a été convoqué. Cependant, on a relevé un certain nombre de cas où plusieurs réunions du CCRIE portaient sur un même dossier⁵³. Par exemple, [REDACTED]

⁵² Réponse de la Gendarmerie royale du Canada à la demande d'information n° 2 : « Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères » de l'OSSNR, Réponse de la GRC à la DI n° 2 – (RFI_00 RCMP Response to RFI 2), p. 4.

⁵³ [REDACTED]

[REDACTED] lequel fait l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de l'analyse des dossiers échantillonnés par l'OSSNR, comptait trois différentes réunions du CCRIE. Ainsi, les vingt interventions du CCRIE faisant partie de l'échantillon correspondent à seize cas distincts. Les demandes formulées par l'OSSNR ont employé la nomenclature du CCRIE, et la GRC a répondu aux demandes en fonction de ce qui était sollicité dans les demandes d'information. Il en résulte que l'OSSNR n'a été en mesure de visualiser l'information sur les dossiers d'enquête que lorsque lesdits dossiers constituaient des points de contact avec le processus du CCRIE; les dossiers d'enquêtes opérationnels n'ont pas pu être fournis dans leur intégralité.

73. L'OSSNR reconnaît que la GRC a rempli ses obligations lorsqu'il s'est agi de répondre à nos demandes d'information. Toutefois, lorsqu'il est devenu manifeste que l'OSSNR n'avait pas obtenu l'intégralité d'un cas, notamment, les dossiers d'enquête, le manque de temps a fini par empêcher l'OSSNR d'obtenir et d'analyser l'information manquante mais pertinente.

Communication d'information sortante

74. L'OSSNR a remarqué que dans au moins 35 % des cas du CCRIE qui ont été échantillonnés, la GRC a pris en compte, dans ses évaluations, la possibilité que le non-partage d'information ait des répercussions négatives. Ainsi, l'évaluation du CCRIE tient compte du risque de ne pas communiquer de l'information sortante, en mettant l'accent sur le maintien, l'établissement ou la préservation des relations avec les partenaires d'échange d'information. En outre, la GRC a indiqué à l'OSSNR qu'elle tiendrait également compte des risques potentiels pour la sécurité publique en cas de non-partage de l'information⁵⁴. L'OSSNR comprend que la fiabilité des garanties et des mises en garde dépend largement des circonstances et du contexte entourant chacun des cas, mais encouragerait fortement la GRC à fonder les motifs servant à justifier les échanges d'information d'abord sur les risques encourus par la personne concernée. L'OSSNR note que les stratégies d'évaluation et d'atténuation des risques (pour minimiser les risques) constituent les outils à utiliser prioritairement lorsqu'il s'agit de déterminer si de l'information peut être échangée ou non. Or, ni la Loi ni les décrets ne permettent de jauger les facteurs externes comme la détérioration des relations découlant du non-échange d'information ou la sécurité publique en comparaison des risques pour la personne.

⁵⁴ [REDACTED]

[REDACTED] Et séance d'information pour l'OSSNR, « Mise en œuvre, par la GRC, de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères » (Loi visant à éviter la complicité), Examens externes et Conformité en matière de sécurité nationale ainsi que Services spéciaux internationaux, 12 septembre 2022.

Mesures d'atténuation et d'assurance

Conclusion n° 6 : L'OSSNR constate que la GRC ne dispose d'aucun système centralisé permettant de documenter les garanties et qu'elle ne surveille pas régulièrement ni ne met à jour les évaluations de la fiabilité desdites garanties.

75. La GRC a laissé savoir à l'OSSNR que les garanties et les mises en garde, qu'elles aient été observées ou non, qui ont trait aux échanges d'information avec des entités étrangères sont enregistrées dans le dossier d'enquête. La GRC a d'ailleurs ajouté que l'information est échangée au cas par cas, par l'intermédiaire de l'agent de liaison compétent ou d'INTERPOL.

76. Les agents de liaison et les analystes déployés à l'étranger (AL/ADE) sont tenus d'enregistrer leurs interactions dans les notes qu'ils intègrent aux dossiers d'enquête. La GRC a indiqué à l'OSSNR que c'était dans ces notes que les occurrences de non-respect des garanties ou des mises en garde devaient être consignées⁵⁵.

77. La GRC a souligné qu'elle comptait sur son réseau à l'étranger pour surveiller la fiabilité des garanties et des mises en garde, et que le personnel rencontrait régulièrement les partenaires de l'application de la loi ainsi que les AL étrangers des pays alliés. La GRC a d'ailleurs ajouté que tout indice de détérioration des droits de la personne dans un pays et tout rapport particulier sur le mauvais traitement d'une personne feraient l'objet de discussions et seraient enregistrés dans le dossier d'enquête (opérationnel) de la GRC. En dernier lieu, ces éléments seraient inscrits au formulaire d'évaluation des risques du CCRIE de la GRC⁵⁶.

78. Comme il a été dit, en raison de contraintes de temps, l'OSSNR a reçu l'information relative aux réunions du CCRIE ainsi que les documents connexes, mais n'a pas été en mesure d'examiner les dossiers d'enquête opérationnels de la GRC. Lorsque l'OSSNR a demandé de produire les critères permettant d'évaluer la fiabilité des garanties et des mises en garde pour ce qui concerne les cas échantillonnés, l'Office a été renvoyé au formulaire d'évaluation des risques du CCRIE (que l'on appelle également le formulaire 6517) et s'est fait répondre ce qui suit :

[Traduction] « La note de bas de page met en évidence un certain nombre de dossiers d'enquête. Le rapport général et le rapport complémentaire ont été examinés en prévision de cette réponse. Aucun souci n'a été enregistré pour ce qui a trait aux garanties, alors qu'une seule occurrence semblait poser problème relativement à une mise en garde. À cet égard, le dossier

⁵⁵ Réponse de la Gendarmerie royale du Canada à la demande d'information n° 4 : « Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères », de l'OSSNR, Réponse de la GRC à la DI n° 4 – (RFI4_RCMP Response 2022_07_26), p. 2.

⁵⁶ Ibid.

██████████ fait état d'une occasion où un organisme partenaire n'avait pas respecté l'exigence d'une mise en garde voulant que les mesures soient coordonnées – aucune allégation de mauvais traitement n'a été documentée dans le dossier. Ce manquement a été signalé auprès de l'organisme partenaire, puis corrigé⁵⁷. »

79. L'OSSNR remarque que le dossier ██████████ avait trait à une entreprise menant des activités en ██████████, mais que l'information avait été demandée auprès ██████████. L'évaluation des risques du GEAL concernant ██████████, un pays posant un risque modéré, ne fait aucunement mention d'un problème relativement à l'échange d'information ou à l'utilisation de mises en garde. Or, il faut savoir que cette évaluation n'a pas été mise à jour depuis août 2018⁵⁸. En l'occurrence, la GRC a indiqué ce qui suit :

[Traduction] « L'évaluation du GEAL concernant ce pays n'avait pas été mise à jour, mais en l'occurrence, on s'attendrait à ce que l'AL soulève cette question lors de consultations ultérieures avec les diverses équipes d'enquête qui envisageraient d'échanger de l'information avec cette entité⁵⁹. »

80. L'OSSNR tient à rappeler l'importance du suivi a posteriori des garanties et des mises en garde. L'OSSNR a d'ailleurs remarqué que l'émission d'une garantie ou d'une mise en garde pouvait parfois s'appuyer sur les garanties fournies par un responsable officiel (au sein d'une entité étrangère ou d'un pays étranger). En l'absence des documents requis, cette situation peut devenir problématique en raison du fait que des changements de position peuvent survenir et que les garanties pourraient ne plus être valides si la personne n'est plus en position voulue. Il convient donc de faire un suivi des garanties et de les renouveler pour veiller à ce qu'elles soient suivies advenant un changement d'employé.
81. Par ailleurs, aucun processus centralisé n'est prévu pour la documentation des garanties. On a plutôt recours à une documentation occasionnelle dans certains dossiers d'enquête, ce qui peut être problématique dans les situations où les AL ou les ADE n'occupent leur poste que pour une courte durée. Lorsque le dossier d'enquête est fermé, il se peut que le nouvel AL ou ADE ne soit pas au courant des situations où les garanties n'ont pas été respectées.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Réponse de la Gendarmerie royale du Canada à la demande d'information n° 4 : Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères, de l'OSSNR, évaluation des risques par pays du ██████████

⁵⁹ Réponse de la Gendarmerie royale du Canada à l'étape de vérification de l'exactitude des faits (16 novembre 2022).

Recommandation n° 1 : L'OSSNR recommande que la GRC mette en place un système centralisé permettant de faire un suivi des mises en garde et des garanties fournies par les entités étrangères et, dans la mesure du possible, de vérifier et indiquer si lesdites mises en garde et garanties ont été respectées.

Profils des pays et des entités

Conclusion n° 7 : L'OSSNR estime que la GRC n'effectue pas une mise à jour régulière ni ne planifie la mise à jour de ses évaluations de pays et d'entités. Dans nombre de cas, ces évaluations ont plus de quatre ans et misent, dans une large mesure, sur des agrégats de renseignements provenant de sources ouvertes.

Conclusion n° 8 : L'OSSNR constate que l'information collectée par l'agent de liaison en cours d'opération n'est pas consignée dans un registre central. Ainsi, cette information ne peut pas être utilisée dans le cadre d'évaluations ultérieures.

82. En 2019, la GRC a réalisé un examen interne portant sur son cadre d'échange d'information de même que sur le GEAL et le CCRIE. À la suite de cet examen, l'OSSNR a recommandé, en 2019, que les ministères adoptent la pratique exemplaire voulant qu'ils réalisent des examens internes de leurs politiques et processus respectifs⁶⁰. Bien que l'intention ne soit pas de couvrir les éléments déjà identifiés dans le cadre d'un examen (en interne), l'OSSNR note tout de même que trois années se sont écoulées, et que les difficultés liées aux évaluations des pays et des entités persistent.

83. Sur les 90 évaluations dont la GRC se sert pour fonder ses évaluations des risques, 87 % n'ont pas été mis à jour depuis 2018, alors que les 13 % restant n'ont pas été mis à jour depuis 2019. Pendant l'année 2021, la GRC n'a mis à jour aucun de ses profils de pays. Or l'OSSNR a appris qu'en 2022, [REDACTED] mais avait également indiqué que le manque de financement constituait un important problème⁶¹.

84. L'une des principales conclusions de l'examen interne de la GRC traite de la composition des profils en disant qu'ils [Traduction] « [...] ne représentent pas suffisamment l'expérience

⁶⁰ Examen relatif à la Loi visant à éviter la complicité 2019-06 : « 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. » (p. 13).

⁶¹ [REDACTED]

opérationnelle de la GRC⁶² ». Dans le rapport d'examen, on peut lire ce qui suit : [Traduction] « Les profils de pays et d'entités du GEAL sont principalement fondés sur de l'information de sources ouvertes plutôt que sur des données fournies par les groupes opérationnels [...] »⁶³ ». Pendant la durée de l'examen, la GRC a insisté sur le rôle et l'importance de l'agent de liaison pendant le processus du CCRIE⁶⁴, en faisant valoir que c'est l'agent de liaison qui est le mieux placé pour combler les lacunes que peuvent présenter les profils de pays et d'entités. L'OSSNR observe que l'examen interne met en évidence certaines des difficultés avec lesquelles les agents de liaison sont aux prises, notamment, en faisant allusion aux responsabilités supplémentaires liées aux processus du GEAL et du CCRIE qui les empêchent, dans une certaine mesure, d'exercer leurs fonctions normales⁶⁵.

85. L'OSSNR note que la GRC investit des efforts considérables dans l'amélioration des mesures de suivi après les opérations. L'OSSNR se réjouit donc de pouvoir examiner les progrès réalisés au cours de la prochaine année quant aux mesures prises par la GRC pour actualiser les profils de pays et d'entités, et pour mettre en place des mécanismes de surveillance automatisée des médias et de suivi des échanges d'information avec INTERPOL Ottawa⁶⁶.

Étude de cas :

86. [REDACTED] la GRC a tenté d'obtenir l'approbation d'une entrevue avec [REDACTED]

⁶² Réponse de la Gendarmerie royale du Canada à la demande d'information n° 4 : « Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères », de l'OSSNR, et Police fédérale, Comité consultatif sur les risques – Information de l'étranger : examen après un an, Orientation stratégique de la Police fédérale, 30 août 2019, p 1 à 17.

⁶³ Réponse de la Gendarmerie royale du Canada à la demande d'information n° 4 : « Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères », de l'OSSNR, et Police fédérale, Comité consultatif sur les risques – Information de l'étranger : examen après un an, Orientation stratégique de la Police fédérale, 30 août 2019, p 7.

⁶⁴ Séance d'information pour l'OSSNR, « Mise en œuvre, par la GRC, de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères » (Loi visant à éviter la complicité), Examens externes et Conformité en matière de sécurité nationale ainsi que Services spéciaux internationaux, 12 septembre 2022. Et Réponse de la GRC à la DI n° 4 (RFI4_RCMP Response 2022_07_26), p. 6.

⁶⁵ [Traduction] « [...] Les agents de liaison et les analystes déployés à l'étranger doivent désormais faire ce qui suit : valider et enrichir les profils du GEAL; faire des recherches et documenter les garanties fournies par les entités étrangères de sorte à renforcer la capacité de la GRC à atténuer les risques; veiller à ce que le personnel de la GRC suive les IM lorsqu'il s'agit de faciliter un échange d'information avec une entité étrangère; et sensibiliser le personnel au sujet de ses responsabilités au titre des IM. Ces nouvelles responsabilités ont eu une incidence négative sur leur capacité à exercer leurs fonctions normales. Par exemple, à ce jour, l'agent de liaison et l'analyste déployés à l'étranger, plus précisément au [REDACTED], ont traité trente demandes liées à l'examen du CCRIE. Ces tâches ont nécessité plus de 100 heures de travail supplémentaires, ce qui a eu un effet préjudiciable sur l'aptitude de l'agent de liaison et de l'analyste à traiter avec les partenaires étrangers et à nouer des relations ayant la possibilité d'atténuer les risques de mauvais traitements ». Police fédérale, Comité consultatif sur les risques – Information de l'étranger : examen après un an, Orientation stratégique de la Police fédérale, 30 août 2019, p 11.

⁶⁶ Réponse de la Gendarmerie royale du Canada à la demande d'information n° 4 : « Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères », de l'OSSNR (RFI4_RCMP Response 2022_07_26), p. 2.

_____.

90. En interne, le profil de pays que la GRC applique [REDACTED] est associé à un risque élevé (ROUGE)⁷². En effet, ce profil fait état d'allégations graves d'atteinte aux droits de la personne [REDACTED] – [REDACTED] des incidents de torture [REDACTED] – où les individus soupçonnés [REDACTED] doivent régulièrement subir des procès inéquitables. La GRC avait émis quelques réserves en indiquant que [Traduction] « [s]i [REDACTED] [REDACTED] risquerait de se faire torturer ou de subir de mauvais traitements [REDACTED]⁷³. » Suivant l'application des dispositions de la politique, le cas a été renvoyé au Comité consultatif sur les risques – Information de l'étranger (CCRIE).

a) [REDACTED] du CCRIE [REDACTED]

91. [REDACTED], le CCRIE s'est réuni et a discuté de la demande visant à mener une entrevue avec [REDACTED]. [REDACTED] Comité a estimé qu'il y avait un risque sérieux de mauvais traitements dans le cas [REDACTED] qu'aucune des mesures en place ne pouvait atténuer suffisamment les risques soulevés⁷⁴. Le CCRIE a indiqué [REDACTED]

92. Le CCRIE a toutefois indiqué [Traduction] « que des efforts devraient être consentis pour que l'emplacement des entrevues à venir soit plus judicieusement choisi⁷⁵. » On a d'ailleurs noté que [REDACTED] devait [Traduction] « permettre à la GRC de surveiller les résultats et les garanties qui ont été l'objet de discussions sur le plan stratégique, [REDACTED]

93. En conséquence, le CCRIE a recommandé que la GRC [Traduction] « entame des discussions [REDACTED] relativement [REDACTED]

⁷² Évaluation des risques liés aux échanges d'information avec des entités étrangères : [REDACTED]

⁷³ Résumé des exigences s'appliquant aux enquêtes et au contexte opérationnel : Comité consultatif sur les risques - Information de l'étranger. [REDACTED]

⁷⁴ Comité consultatif sur les risques - Information de l'étranger, compte rendu des décisions et des approbations, [REDACTED]

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

[REDACTED], la possibilité [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED] Le commissaire adjoint [REDACTED]
 [REDACTED] a approuvé cette recommandation.

Événements survenus [REDACTED]

94. Consécutivement à recommandation du CCRIE, les [REDACTED] de la GRC, [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]

95. [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]

96. D'après les propos tenus [REDACTED] l'équipe des enquêtes a demandé au CCRIE de permettre [REDACTED] de plus amples discussions [REDACTED] pour permettre à la GRC [REDACTED] entrevue [REDACTED] avec [REDACTED] et d'obtenir les garanties assurant [REDACTED].

b) [REDACTED]

97. [REDACTED], le CCRIE [REDACTED] réuni pour discuter d'une éventuelle demande visant à prendre contact et à échanger des informations [REDACTED]
 [REDACTED] dans le but de réaliser une entrevue [REDACTED] et d'obtenir les garanties assurant [REDACTED]
 [REDACTED] La demande a été approuvée par le CCRIE à condition que

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Réponse de la Gendarmerie royale du Canada à l'étape de la vérification de l'exactitude des faits (16 novembre 2022).

⁷⁹ Aperçu des exigences en matière d'enquêtes et du contexte opérationnel : Comité consultatif sur les risques - Information de l'étranger.

[REDACTED]

⁸⁰ Réponse de la Gendarmerie royale du Canada à l'étape de la vérification de l'exactitude des faits (16 novembre 2022).

les mesures d'atténuation soient en place et que des garanties soient fournies. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]⁸¹.

Événements survenus [REDACTED]

98 [REDACTED] de la GRC à [REDACTED] a repris pris contact avec [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] de la GRC [REDACTED] réaliser une entrevue avec [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

⁸¹Aperçu des exigences en matière d'enquêtes et du contexte opérationnel : Comité consultatif sur les risques - Information de l'étranger.

⁸² L'OSSNR a certaines réserves concernant la nature de l'information qui a été communiquée pendant cette réunion et une éventuelle utilisation de cette information. Or, cette question n'a pas été davantage explorée considérant l'absence du dossier d'enquête et le défaut d'une rencontre avec [REDACTED]

⁸³ [REDACTED]. Et réponse de la Gendarmerie royale du Canada à l'étape de la vérification de l'exactitude des faits (16 novembre 2022).

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

100. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

101. La GRC [REDACTED] renvoyé au CCRIE la demande d'entrevue avec [REDACTED] ainsi que des mesures d'atténuation additionnelles.

c) [REDACTED]

102. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

103. Le CCRIE a tenu une réunion visant à discuter de la demande de communication de renseignements personnels sur [REDACTED]

104. Le comité a conclu [REDACTED] risquait sérieusement de s'exposer à de mauvais traitements advenant que l'information soit échangée et que les risques relevés ne puissent pas être atténués au moyen de mises en garde et de garanties⁸⁸. En conséquence, le comité a recommandé que l'information ne soit pas échangée. En outre, cette recommandation se fondait sur plusieurs sources d'inquiétude :

1. [REDACTED]
2. la reconnaissance d'un risque sérieux de mauvais traitements qui n'aurait pas pu être atténué [REDACTED]
3. l'incapacité à garantir [REDACTED] [REDACTED]
4. des préoccupations sur le plan de la sécurité selon l'information pouvant ressortir de l'entrevue;
5. [REDACTED]
[REDACTED]
6. [REDACTED]
[REDACTED]

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Aperçu des exigences en matière d'enquêtes et du contexte opérationnel : Comité consultatif sur les risques - Information de l'étranger.

⁸⁸ Comité consultatif sur les risques - Information de l'étranger, compte rendu des décisions et des approbations, section Tour de table,

7. les garanties ont été jugées insuffisantes pour atténuer les risques, [REDACTED] ce qui empêchait d'évaluer adéquatement la confiance qu'il serait convenu d'avoir dans lesdites garanties⁸⁹.

105. Le CCRIE a recommandé [REDACTED] se penche sur d'autres options permettant de réduire le risque de mauvais traitements et se présente de nouveau devant le Comité pour réexamen de la situation. Parmi ces options, le Comité a proposé [REDACTED]
[REDACTED].

106. [REDACTED], le commissaire adjoint [REDACTED] a rejeté la recommandation du CCRIE et a autorisé l'échange d'information. Cette décision était fondée sur les éléments suivants :

1) [REDACTED]
[REDACTED] la GRC devrait prendre en compte les conséquences d'un refus d'échanger [REDACTED] dans la mesure où ce refus porterait atteinte à la relation suivant laquelle [Traduction] « la relation [REDACTED] serait propice à l'obtention d'information et à l'exercice d'une certaine influence ».

2) [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

3) L'importance, pour la GRC, de maintenir une relation solide [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

107. Le commissaire adjoint en vient à conclure que [Traduction] « le défaut de procéder à l'échange pose un risque qui ne peut pas être géré [REDACTED]
[REDACTED]. Même si elle ne donne aucune garantie quant à l'exercice de quelque influence que ce soit, cette option est tout de même la meilleure selon moi⁹². »

⁸⁹ Comité consultatif sur les risques - Information de l'étranger, compte rendu des décisions et des approbations, section Tour de table, [REDACTED].

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Comité consultatif sur les risques - Information de l'étranger, compte rendu des décisions et des approbations, notes manuscrites du commissaire adjoint [REDACTED]

⁹² Ibid.

108. Un courriel envoyé ultérieurement par le commissaire adjoint [REDACTED] [REDACTED] faisait part de nouveaux éléments ayant influé sur la décision de rejeter les recommandations du CCRIE. Ces éléments portaient sur le risque de ne pas procéder à l'échange d'information. En l'occurrence, ces renseignements additionnels mettaient l'accent sur des considérations d'ordre stratégique et opérationnel. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Le commissaire adjoint a précisé que le manque d'engagement [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Sur le plan stratégique, le commissaire adjoint a indiqué que la relation risquait de se détériorer advenant que l'information ne soit pas échangée. Il a également précisé que [Traduction] « à défaut de fournir [REDACTED] et à consentir les efforts d'atténuation énoncés ci-dessous, la relation [REDACTED] risque de se détériorer, [REDACTED]
[REDACTED]⁹⁴. »

109. Le commissaire adjoint poursuit sa réflexion en ajoutant qu'il conviendrait de procéder à une analyse des besoins relativement aux difficultés [REDACTED] et de prendre en compte l'importance de l'information à tirer de l'entrevue ainsi que l'importance de la relation [REDACTED]. Ajoutons que le commissaire adjoint estime que [REDACTED] relation solide [REDACTED] favoriserait les mesures d'atténuation du risque le plus important tout en permettant de gérer les risques qui pèsent actuellement sur les Canadiens se trouvant [REDACTED]. En conclusion de son courriel, le commissaire adjoint tenait à indiquer qu'il estimait que l'échange d'information était requis pour atténuer le risque de mauvais traitements pouvant être infligé [REDACTED] qu'en l'occurrence, toute réticence à répondre favorablement pourrait engendrer un risque encore plus important⁹⁶.

Analyse

Conclusion n° 9 : L'OSSNR constate que les membres du CCRIE avaient conclu que l'échange d'information engendrerait un risque sérieux de mauvais traitements qui ne pourrait pas être atténué. Or, le commissaire adjoint a établi que le risque pouvait bel et bien être atténué. Ces positions divergentes ont donc donné lieu à un désaccord entre les responsables ou à ce qu'il

⁹³ Réponse de la Gendarmerie royale du Canada à l'étape de la vérification de l'exactitude des faits (16 novembre 2022).

⁹⁴ Courriel du commissaire adjoint [REDACTED]

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Réponse de la Gendarmerie royale du Canada à l'étape de la vérification de l'exactitude des faits (16 novembre 2022).

convient de considérer comme une situation où « les fonctionnaires ne sont pas en mesure d'établir s'il est possible d'atténuer le risque ».

110. La Loi et les décrets connexes interdisent formellement tout échange d'information posant le risque sérieux qu'une personne subisse de mauvais traitements. À moins que les « fonctionnaires concluent que le risque peut être atténué, notamment par la formulation de réserves ou l'obtention de garanties et que les mesures d'atténuation appropriées sont prises⁹⁷ », l'information ne peut pas être communiquée. Le paragraphe 1(2) du décret ajoute ce qui suit : « Si les fonctionnaires ne sont pas en mesure d'établir s'il est possible d'atténuer le risque, le commissaire veille à ce que la question lui soit renvoyée pour décision⁹⁸. »

111. La décision du commissaire adjoint voulant que l'information soit échangée contrairement à la recommandation du CCRIE s'appuie sur le paragraphe 1(2) du décret et conclut que dans la mesure où le CCRIE est responsable de formuler une recommandation à l'intention du commissaire adjoint, c'est celui-ci qui constitue le décideur final. Le commissaire adjoint [Traduction] « a établi que le risque pouvait être atténué⁹⁹ ». En l'occurrence, le commissaire adjoint a considéré que sa décision finale n'allait à l'encontre ni du processus décrit dans le mandat du CCRIE ni des dispositions énoncées dans les décrets¹⁰⁰. Or, les décrets sont clairs : lorsque « les fonctionnaires ne sont pas en mesure d'établir s'il est possible d'atténuer le risque, le dossier doit être renvoyé au commissaire [...]»¹⁰¹. Ainsi, s'appuyant sur les termes du paragraphe 1(2) du décret, l'OSSNR soutient que ce dossier aurait dû être renvoyé au commissaire pour décision¹⁰².

⁹⁷ Décret en conseil 2019-1303 : « Instructions visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères » (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada), paragr. 1(1).

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Courriel du commissaire adjoint [REDACTED]

¹⁰⁰ [Traduction] « Dans les cas où l'échange d'information est clairement requis, mais où il y a un risque sérieux de mauvais traitement, la fonction décisionnelle sera renvoyée au commissaire pour approbation finale, comme le stipulent les instructions du ministre et la politique opérationnelle. En outre, le commissaire doit informer dès que possible le ministre ainsi que les organes d'examen concernés relativement à tous les cas qui ont nécessité une approbation. », Mandat : Comité consultatif sur les risques - Information de l'étranger, [REDACTED]

¹⁰¹ Décret en conseil 2019-1303 : « Instructions visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères » (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada), paragr. 1(2).

¹⁰² À l'étape de la vérification de l'exactitude des faits, la GRC a avisé l'OSSNR que [Traduction] « [REDACTED] une rencontre réunissant le commissaire adjoint, le sous-commissaire à la Police fédérale et le commissaire de la GRC a eu lieu le [REDACTED]. Pendant cette rencontre, le commissaire adjoint a informé le sous-commissaire et le commissaire concernant le processus du CCRIE et l'avis juridique reçu. Le commissaire adjoint a également informé le commissaire au sujet du décret et des instructions, et a émis une opinion selon laquelle il lui revenait de prendre une décision dans ce dossier. Le sous-commissaire et le commissaire étaient d'accord et ont déterminé qu'en l'occurrence, il ne serait pas nécessaire de renvoyer la question au commissaire. » Ne disposant d'aucun document justificatif, l'OSSNR n'a été en mesure de vérifier aucune des informations relatives à cette rencontre. De plus, l'OSSNR prend note [REDACTED]

Conclusion n° 10 : L'OSSNR estime que les arguments sur lesquels s'appuie la décision du commissaire adjoint de rejeter le conseil du CCRIE ne tenaient pas suffisamment compte des dispositions stipulées dans les décrets en conseil. L'OSSNR estime surtout que dans son évaluation des risques de mauvais traitements de la personne concernée, le commissaire adjoint avait erronément mis l'accent sur l'importance de la relation stratégique qu'il conviendrait de maintenir avec l'entité étrangère.

[illegible]

113. Un certain nombre d'hypothèses sous-tendent la justification formulée par le commissaire adjoint pour autoriser la communication de l'information demandée.

114. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Toutefois, cette
analyse fait fi [REDACTED]

¹⁰³Courriel des [REDACTED] à [REDACTED] et intitulé [REDACTED]

104 *Ibid.*

105 Courriel du commissaire adjoint [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Cela prend le
contrepied des rapports [REDACTED] de la GRC [REDACTED] et des comptes rendus de décisions du
CCRIE selon lesquels [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] De la même façon, le commissaire adjoint n'a pas tenu compte de la possibilité
[REDACTED]

115. Par ailleurs, le commissaire adjoint s'appuie sur [REDACTED]
[REDACTED] depuis un certain temps, mais ne se soucie
pas de savoir dans quelle mesure les risques [REDACTED] pourraient s'accroître
[REDACTED]
[REDACTED]

116. En second lieu, l'analyse du commissaire adjoint s'appuyait sur [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

117. Le commissaire adjoint ne tient pas compte des préoccupations du CCRIE concernant
[REDACTED] l'insuffisance des mesures d'atténuation. Il considère
plutôt [REDACTED] un risque plus important advenant que l'information ne soit pas
communiquée, mais n'explique pas comment il en arrive à cette conclusion. Le commissaire
adjoint ne tient pas compte non plus des préoccupations du CCRIE [REDACTED]
[REDACTED]

¹⁰⁶ Comité consultatif sur les risques - Information de l'étranger, compte rendu des décisions et des approbations, section Aperçu des opérations, [REDACTED]

Au reste, la décision ne tient pas compte du fait [REDACTED]
[REDACTED]

¹⁰⁷ Courriel du commissaire adjoint [REDACTED]

¹⁰⁸ Comité consultatif sur les risques - Information de l'étranger, compte rendu des décisions et des approbations [REDACTED]
[REDACTED]

¹⁰⁹ Précité à la note 95.

118. De plus, la décision du commissaire adjoint insistait sur l'importance de la relation entre la GRC [REDACTED] D'un autre côté, le CCRIE a fait valoir [REDACTED] [REDACTED] garanties seraient respectées. Ainsi, le raisonnement du commissaire adjoint se concentre sur l'importance de [REDACTED] cette relation [REDACTED]

119. Comme il a été dit plus tôt, selon la GRC :

[Traduction] « [...] certes, la Loi visant à éviter la complicité et les décrets connexes n'abordent pas les éléments externes. Or, il n'est pas exclu que l'analyse globale prenne en compte les considérations stratégiques, encore que des risques puissent être encourus par la personne concernée, ni que les partenariats stratégiques puissent être considérés en soi comme des mesures d'atténuation. Il importe de noter que la Loi visant à éviter la complicité et les décrets connexes ne l'emportent pas sur les obligations qui nous incombent en vertu de la *Loi sur la GRC*¹¹¹. »

La GRC déclare également que :

[Traduction] « [...] ainsi, toute action ou inaction peut donner lieu à des conséquences indésirables. Il est dès lors prudent d'en faire état lorsqu'il s'agit de faire montre de diligence raisonnable et de prouver que tous les aspects d'une mesure ont été pris en compte. Les relations stratégiques ou à plus forte raison les mesures qui mettent en péril les relations stratégiques, comme dans le cas présent, peuvent causer d'importants dommages. C'est d'ailleurs ce que le commissaire adjoint a indiqué¹¹². »

120. L'OSSNR note que l'évaluation portant sur les mauvais traitements doit se limiter à savoir si la communication pourrait donner lieu au risque sérieux qu'une personne subisse de mauvais traitements et si ledit risque peut être atténué. Ainsi, l'OSSNR tient à mettre en garde contre le recours à des considérations parallèles, notamment les relations stratégiques, lorsqu'il s'agit de déterminer s'il existe bel et bien un risque sérieux.

¹¹⁰ Comité consultatif sur les risques - Information de l'étranger, compte rendu des décisions et des approbations, notes manuscrites du commissaire adjoint [REDACTED] et Courriel du commissaire adjoint [REDACTED]

¹¹¹ Réponse de la Gendarmerie royale du Canada à l'étape de la vérification de l'exactitude des faits (16 novembre 2022).

¹¹² Réponse de la Gendarmerie royale du Canada à l'étape de la vérification de l'exactitude des faits (16 novembre 2022).

121. Il convient de noter que le commissaire adjoint a proposé des mesures d'atténuation additionnelles pour analyse. Toutefois, ces mesures s'appliquaient toutes [REDACTED]

[REDACTED] Or, les mesures n'exigeaient aucunement que l'obtention de garanties et l'application des mesures d'atténuation proposées par le CCRIE constituent des conditions préalables à l'échange d'information.

Recommandation n° 2 : L'OSSNR recommande que dans les cas où le commissaire adjoint de la GRC est en désaccord avec une recommandation du CCRIE selon laquelle une information ne devrait pas être échangée, le dossier soit automatiquement renvoyé au commissaire.

Recommandation n° 3 : L'OSSNR recommande que l'évaluation du risque sérieux ne porte que sur les termes énoncés dans le décret en conseil – à savoir sur le risque sérieux de mauvais traitements et sur la possibilité d'atténuer ledit risque – et que les objectifs externes, notamment, la promotion des relations stratégiques n'aient aucune incidence sur les décisions à rendre.

122. Enfin, dans le cas qui nous concerne ici, le commissaire adjoint chargé d'approuver les recommandations du CCRIE était celui qui devait encadrer le secteur d'activité concerné. En 2019, l'OSSNR a recommandé que « [l]es 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. » Comme il a été dit au paragraphe 61, la GRC a modifié, en 2021, le processus du CCRIE de telle sorte que le CCRIE mise dorénavant sur des co-présidents. Ainsi, l'ajout d'un poste de président (co-président) permet de s'assurer que le président qui surveille un cas particulier du CCRIE n'est pas celui qui est responsable du secteur d'activité dont ledit cas relève. Considérant le cas présent, on constate qu'il serait nécessaire de reproduire ce type de structure au niveau de la haute direction de sorte à garantir que le processus décisionnel sera impartial et à veiller à ce que la gestion du cas repose surtout sur le risque sérieux que de mauvais traitements soient infligés à la personne en question, plutôt que sur des considérations parallèles d'ordre stratégique.

Recommandation n° 4 : L'OSSNR estime que les recommandations du CCRIE devraient être renvoyées à un commissaire adjoint qui n'est pas le responsable de la sous-direction dont le cas est issu.

7. Affaires mondiales Canada

123. Pendant la période d'examen, soit du 1^{er} janvier au 31 décembre 2021, on a recensé six cas qui ont été renvoyés à la Direction des politiques et des programmes liés au renseignement (INPL) pour évaluation¹¹³. Tous les cas qui ont été soumis à l'OSSNR avaient trait à la « sécurité de la mission ». En l'occurrence les missions devaient miser sur l'assistance des autorités locales dans des situations où le personnel de l'ambassade ou du consulat étaient potentiellement exposés à certaines menaces. Lorsqu'on l'a interrogé au sujet du faible nombre de cas, AMC a répondu à l'OSSNR que les échanges (avec des entités étrangères) de renseignements permettant d'identifier une personne étaient très rares dans le contexte de la Loi¹¹⁴.

Mise en application de la Loi visant à éviter la complicité

Conclusion n° 11 : L'OSSNR estime qu'AMC en est arrivé au point où il dépend largement du personnel opérationnel et des chefs de mission lorsqu'il s'agit de prendre des décisions et de s'acquitter de ses responsabilités au titre de la Loi visant à éviter la complicité.

124. Le 14 décembre 2017, AMC a reçu les Instructions du ministre : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères (IM 2017). Or, AMC n'avait pas reçu les Instructions du ministre sur l'échange d'information avec des organismes étrangers (IM 2011) qui avaient été transmises à un certain nombre de ministères.

125. Le ministère gère un réseau mondial encadrant plus de 175 missions dans 110 pays, il dispose d'un effectif d'environ 12 000 personnes et il exerce son mandat grâce à un budget de plus de 7 milliards de dollars¹¹⁵.

¹¹³ Le personnel de mission a reconnu un risque sérieux de mauvais traitements dans les « cas » AMMAN-2021, ATHNS-2021, BERUT-2021, HANOI-2021, PRGUE-2021, SYDNY-2021. Ces cas ont été renvoyés à la Direction des politiques et des programmes liés au renseignement pour examen et conseils.

¹¹⁴ Affaires mondiales Canada, Présentation devant l'OSSNR sur la Loi visant à éviter la complicité, Direction des politiques et des programmes liés au renseignement (INPL), Affaires mondiales Canada, 29 août 2022.

¹¹⁵ AMC, Rapport sur les résultats ministériels 2019-2020, 2020.

126. Lorsqu'on l'a questionné au sujet de la façon dont le ministère met la Loi en pratique, AMC a évoqué ses programmes de mobilisation et de formation. En outre, AMC a indiqué à l'OSSNR que ses programmes de formation ciblent des membres particuliers du personnel afin de favoriser la sensibilisation et la conformité aux dispositions de la Loi. Les formations font état des rôles et des responsabilités dans le contexte de la Loi et des décrets connexes. De plus, elles fournissent aux employés une définition de la notion de « risque sérieux » ainsi les coordonnées de personnes-ressources à l'Administration centrale¹¹⁶.
127. En 2021, l'OSSNR s'est engagé à analyser de près les mesures de tri et les processus décisionnels s'appliquant au contexte de la Loi, et ce, en réalisant un examen visant AMC et la GRC¹¹⁷. Dans le cadre de l'examen de 2020, l'OSSNR a constaté des écarts considérables entre les ministères pour ce qui a trait aux évaluations des risques et au niveau d'approbation requis. Plus particulièrement, l'OSSNR a noté des lacunes dans les procédures d'AMC en matière d'évaluation des risques, lacunes qui auraient nécessité l'intervention du sous-ministre¹¹⁸.
128. Lorsqu'on a demandé si AMC avait commencé à apporter des correctifs ou encore à modifier les cadres ou les politiques pour faire suite aux conclusions et aux recommandations des examens précédents, AMC a répondu que des correctifs avaient été apportés au cadre grâce à la création du formulaire d'évaluation du risque de mauvais traitements (FERMT)¹¹⁹. AMC a expliqué que le formulaire favoriserait l'uniformisation des seuils à appliquer lorsqu'il s'agit de renvoyer un cas à un niveau hiérarchique plus élevé aux fins de décision et qu'il permettrait de normaliser la façon dont les cas sont documentés. Or, en date du 31 août 2022, AMC n'avait toujours pas commencé à utiliser ledit formulaire¹²⁰.
129. Actuellement, le chef de mission (CDM) produit la première évaluation en déterminant si le risque que la personne subisse de mauvais traitements peut être atténué au point d'atteindre un niveau inférieur au seuil du risque dit « sérieux ». Ce n'est que dans les situations où il constate une source de préoccupation concernant l'adéquation des mesures d'atténuation ou des évaluations que le CDM demande conseil en envoyant un

¹¹⁶ Agents de sécurité de la mission, agents de gestion consulaire, gestionnaires du programme de préparation, agents du Programme d'établissement de rapports sur la sécurité mondiale, chefs de mission et autres membres du personnel canadien à l'étranger. Réponse d'AMC à la DI n° 3 – (*Complete_GAC responses_RFI no 3 Part 1 and 2_ACA Review 2021_July2022*), p. 5.

¹¹⁷ Examen 2021-02 de l'OSSNR – « Examen de 2020 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères », p. 16.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Affaires mondiales Canada, Réponse d'AMC à la DI n° 3, 30 juin 2022 / OSSNR, « Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères » – (*Complete_GAC responses_RFI no 3 Part 1 and 2_ACA Review 2021_July2022*), p. 5.

¹²⁰ Affaires mondiales Canada, Présentation devant l'OSSNR sur la Loi visant à éviter la complicité, Direction des politiques et des programmes liés au renseignement (INPL), Affaires mondiales Canada, 29 août 2022.

courriel à la boîte générique de la Direction des politiques et des programmes liés au renseignement (INPL)¹²¹.

130. L'INPL peut prêter main-forte à la mission en réalisant une évaluation des risques. À cette étape, si l'on établit qu'il existe un risque sérieux de mauvais traitements qui ne peut pas être atténué et s'il est prévu que la mission ait tout de même lieu, le directeur général de la région concernée peut demander que le Comité de conformité pour éviter les mauvais traitements (CCEMT) se réunisse. Ainsi, le CCEMT fait part de sa décision au CDM. En outre, AMC a indiqué que le rôle du CCEMT :

[Traduction] « [...] est de recommander des stratégies d'atténuation des risques, de solliciter de plus en plus des discussions de haut niveau et l'approbation des décisions au besoin, y compris par le sous-ministre des Affaires étrangères, et de documenter la façon dont chaque cas est géré. Le Comité est convoqué ponctuellement pour examiner de possibles cas de divulgation de demande ou d'utilisation de renseignements qui appellent l'application des instructions établies par décret. Des structures semblables à celle du Comité sont en place dans d'autres ministères et organismes assujettis au décret¹²². »

131. En 2020 et 2021, AMC a amorcé un examen visant le Secrétariat du CCEMT, anciennement connu sous le nom de Comité de conformité à la directive ministérielle (CCDM). AMC a indiqué que des recommandations théoriques avaient été formulées de sorte à améliorer les méthodes de travail du comité et à mettre à jour le texte du mandat, tout en expliquant que le caractère opportun des décisions du comité, la prise en compte des questions liées au devoir de diligence et la production de rapports terminaux sur les résultats des décisions du comité faisaient l'objet d'un examen. Il est attendu que l'examen visant le Secrétariat du CCEMT sera achevé en 2022 et que le mandat sera mis à jour un peu plus tard¹²³.

132. Dans les six cas soumis pendant la période d'examen, l'OSSNR a remarqué que la décision finale visant à établir s'il convenait de communiquer l'information aux autorités locales reposait sur le CDM. Un exemple probant de ce type d'occurrence est le cas HANOI, où la mission a été avisée :

¹²¹ Réponse d'AMC aux questions de suivi pendant l'entrevue avec l'équipe ministérielle responsable de la Loi visant à éviter la complicité, 31 août 2022.

¹²² Rapport annuel d'AMC 2021, « Conformité aux directives visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères », p. 2.

¹²³ Réponse d'Affaires mondiales Canada à la demande d'information n° 2, 12 avril 2022 / « Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères ».

[Traduction] « [...] de noter qu'en pareille situation, le pouvoir décisionnel est exercé en dernière instance par la mission/le responsable géographique. Le rôle de l'INPL – en tant que principal point de contact pour ce qui concerne la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères* – se résume à donner des conseils sur les considérations pertinentes et non à donner des autorisations¹²⁴. »

133. D'après la correspondance entre l'INPL et l'équipe de mission en poste à Hanoï, il semble y avoir un besoin d'apporter des précisions concernant les rôles décisionnels pour ce qui concerne la Loi. De fait, l'INPL a indiqué à l'équipe de mission que [Traduction] « en effet, il incombe à la mission de déterminer s'il y a un risque sérieux de mauvais traitements ou non¹²⁵. »

134. La centralisation de la responsabilité entre les mains du CDM plutôt que de l'Administration centrale constitue un changement important sur le plan de la mise en œuvre depuis l'examen approfondi visant AMC, que l'OSSNR a réalisé en 2019¹²⁶. En effet, à l'occasion des examens précédents, on a noté que les cas pouvant poser un risque sérieux de mauvais traitements devaient être renvoyés au CCDM (par l'intermédiaire de l'INPL). En dernière analyse, c'est le comité qui devait établir si les mesures d'atténuation proposées étaient suffisantes et si la communication d'information devrait avoir lieu. Cette modification des modalités de mise en œuvre met en péril l'indépendance du processus par rapport à ceux qui, pour des motifs opérationnels, pourraient tirer parti des résultats de l'échange d'information.

Recommandation n° 5 : L'OSSNR recommande qu'AMC veille à ce que la responsabilité en matière de conformité à la Loi visant à éviter la complicité incombe clairement au Comité de conformité pour éviter les mauvais traitements.

¹²⁴ Affaires mondiales Canada – 20111101 - INPL à CSS – Demande urgente d'HANOI.

¹²⁵ Affaires mondiales Canada – 20211101 - INPL_HANOI_Correspondence_Demande urgente d'HANOI.

¹²⁶ En 2019, l'OSSNR a recommandé que « Les ministères [fassent] 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. », OSSNR, « Examen des cadres ministériels visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères », Examen de l'OSSNR 2019-06, p. 18.

Cadre d'échange de l'information

Conclusion n° 12 : L'OSSNR estime qu'AMC n'a pas démontré que tous ses secteurs d'activités étaient intégrés à son cadre assujéti à la Loi visant à éviter la complicité.

135. AMC ne dispose d'aucune entente pour les échanges d'information avec des entités étrangères dans le contexte de la Loi¹²⁷. Or, lorsqu'on a demandé de quelle façon AMC surveillait ses échanges d'information, on a obtenu la réponse suivante :

[Traduction] « Un certain nombre de divisions d'AMC reçoivent de l'information qui pourrait avoir été obtenue à la suite de mauvais traitements. Or, comme elles exercent des mandats différents, les divisions reçoivent divers types d'information et doivent donc appliquer des processus/des cadres distincts pour tenter de reconnaître les informations qui pourraient avoir été obtenues à la suite de mauvais traitements. Par conséquent, AMC n'est pas en mesure d'appliquer un seul et même ensemble de processus à toutes les divisions qui cherchent d'emblée à reconnaître et à étiqueter l'information entrante qui pourrait avoir été le résultat de mauvais traitements¹²⁸. »

136. Or, AMC n'a réalisé aucun exercice interne de description des processus qui eût permis d'établir quels secteurs d'activités sont assujettis à la Loi¹²⁹. Compte tenu du faible nombre de cas pour la présente année, mais aussi de la taille d'AMC et puisque la formation sur la Loi n'est pas obligatoire pour les membres du personnel, l'OSSNR soulève quelques réserves quant au fait que tous les secteurs d'AMC impliqués dans les échanges d'information n'ont pas été adéquatement informés de leurs obligations en vertu de la Loi.

137. Lorsqu'on a demandé de plus amples précisions concernant la nature des échanges d'information assujettis à la Loi, AMC a répondu ce qui suit :

[Traduction] « Les échanges d'information ont lieu sans entente formelle avec les entités étrangères, et la majeure partie de l'information échangée n'a rien à voir avec des personnes. Chaque situation où de l'information est échangée est unique et se déroule en fonction des relations et des pays concernés¹³⁰. »

¹²⁷. Réponse d'Affaires mondiales Canada à la demande d'information n° 2, 12 avril 2022 / « Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères* », p. 3.

¹²⁸ Document AC « Réponse à l'OSSNR – Annexe B Examen de 2020 sur la Loi visant à éviter la complicité – Feuille de réponse au questionnaire – 20 juillet 2021 ».

¹²⁹ Affaires mondiales Canada, Présentation devant l'OSSNR sur la Loi visant à éviter la complicité, Direction des politiques et des programmes liés au renseignement (INPL), Affaires mondiales Canada, 29 août 2022.

¹³⁰ Réponse d'Affaires mondiales Canada à la demande d'information n° 2, 12 avril 2022 / « Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères* », p. 3

Chacun des échanges d'information est traité au cas par cas et est renvoyé au niveau hiérarchique compétent selon les circonstances de l'échange en question.

138. Il importe de noter que lorsqu'une évaluation établit qu'il n'y a PAS de risque sérieux de mauvais traitement, mais que l'échange d'information implique directement ou indirectement des renseignements permettant d'identifier une personne ET que l'entité ou le pays étranger ne sont pas des partenaires de confiance sur le plan des droits de la personne, les employés d'AMC doivent tout de même enregistrer, dans un formulaire d'évaluation des risques, les justificatifs sur lesquels on se base pour conclure qu'il n'y a PAS de risque sérieux de mauvais traitement. Il convient alors de monter un dossier bien étoffé¹³¹.

Conclusion n° 13 : L'OSSNR constate qu'AMC n'a pas rendu la formation sur la Loi visant à éviter la complicité obligatoire pour le personnel des secteurs d'activité concernés. De ce fait, les membres du personnel pourraient prendre part à des échanges d'information sans avoir reçu la formation requise et sans connaître adéquatement les dispositions auxquelles les échanges sont assujettis au titre de la Loi visant à éviter la complicité.

139. Lorsqu'il s'agit d'établir s'il y a des risques de mauvais traitement, les employés d'AMC tirent parti des rapports sur les droits de la personne ainsi que de tout renseignement pertinent ayant trait au pays ou à l'entité associée à l'information à échanger. Le profil de risque de la personne dont les renseignements font partie d'un échange est également pris en compte lorsqu'il est question de déterminer si un risque de mauvais traitements existe¹³². En l'occurrence, il s'agit de recourir à un ensemble d'information visant à alimenter les évaluations et les décisions, plutôt que de ne miser que sur un seul outil.
140. La formation n'est obligatoire que pour les employés travaillant dans des missions ou des fonctions à risque élevé, alors qu'elle est simplement proposée au reste du personnel des missions et de l'Administration centrale. AMC s'est engagé à créer, dans Internet, une page consacrée à la Loi et à diffuser des communications de sensibilisation. Or, les employés sont encouragés à consulter ces ressources, mais n'y sont pas tenus¹³³.
141. AMC s'est doté de formations et d'un programme de sensibilisation visant à tenir le personnel des missions à l'étranger et de l'Administration centrale au courant de leurs obligations au titre de la Loi. En outre, les éléments essentiels de cette Loi sont intégrés au programme d'AMC en matière de sensibilisation à la Gouvernance, l'accréditation, la sécurité technique et l'espionnage (GASE), aux cadres juridique et stratégique sur l'échange

¹³¹ Affaires mondiales Canada – Version préliminaire du guide d'orientation pour la Loi visant à éviter la complicité, p. 4.

¹³² Intégralité-des réponses_d'AMC_DI n° 3, Parties 1 et 2_Examen de 2021 sur la Loi visant à éviter la complicité, juillet 2022.

¹³³ Réponse d'AMC à la DI n° 2 de l'OSSNR (4 mai 2022), p. 2.

d'information, et à un module de formation préalable à l'affectation des chefs de mission¹³⁴. Ces formations font état des rôles et des responsabilités des fonctionnaires relativement aux obligations découlant de la Loi et des décrets connexes. De plus, elles proposent une définition de la notion de « risque sérieux » et fournissent les coordonnées des personnes-ressources à l'Administration centrale¹³⁵. Il importe de noter que le programme de sensibilisation GASE et les segments de formation portant sur la Loi ne sont pas considérés comme des formations fondamentales, mais plutôt comme des outils de mobilisation ayant pour objet d'amener le personnel canadien à l'étranger à prendre connaissance de la situation pour ce qui a trait à la sécurité de l'information et aux sujets relatifs au renseignement. Pour sa part, la formation fournie par le ministère de la Justice constitue la formation de base destinée au personnel¹³⁶.

142. Lorsqu'on a posé des questions concernant la formation pour la Direction générale des opérations consulaires, AMC a semblé n'en avoir qu'une connaissance superficielle et a indiqué avoir appris, d'après le Rapport annuel de 2021 (sur l'application des Instructions contenues dans le décret : Instructions visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères), que les instructions relatives à la Loi étaient abordées dans la séance de formation offerte par la Direction générale des opérations consulaires¹³⁷.

143. Les employés visés par la formation à l'Administration centrale sont les agents de sécurité de la mission, les agents de gestion consulaire, les gestionnaires du programme de préparation, les agents du Programme d'établissement de rapports sur la sécurité mondiale et les chefs de mission, sans oublier tous les membres de la Direction générale du renseignement¹³⁸. Pour ce qui touche les missions, la formation est fournie à tout le personnel canadien à l'étranger, y compris aux employés d'autres ministères affectés aux missions¹³⁹. Ce n'est que tout récemment qu'AMC a commencé à faire le suivi du nombre

¹³⁴ Le programme de sensibilisation à la gouvernance, l'accréditation, la sécurité technique et l'espionnage (GASE) est un cours de base en matière de renseignement qui vise à fournir au personnel canadien à l'étranger des éléments de connaissance de la situation relativement à la sécurité de l'information et à certains sujets liés au renseignement, notamment, aux lois applicables du Canada. Au reste, la partie portant sur la Loi visant à éviter la complicité ne constitue qu'un outil de sensibilisation. De fait, le module de formation sur les éléments fondamentaux de cette Loi est offert par le ministère de la Justice. Le matériel employé pour la formation GASE a été mis à jour en 2022 et peut être consulté dans le portail d'AMC. Réponse d'AMC à la DI n° 4 – (GAC responses_Follow ups to INP interview_ACA Review 2021_20220927), p. 1.

¹³⁵ Affaires mondiales Canada, Réponse d'AMC à la DI n° 3, 30 juin 2022 / OSSNR, « Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères » – (Complete_GAC responses_RFI no 3 Part 1 and 2_ACA Review 2021_July2022.pdf).

¹³⁶ Réponse d'AMC à la DI n° 4 – (GAC responses_Follow ups to INP interview_ACA Review 2021_20220927), p. 1.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Intégralité des réponses d'AMC_DI n° 3, Parties 1 et 2_Examen de 2021 sur la LECCMTIEE_juillet 2022.

¹³⁹ Réponse d'Affaires mondiales Canada à la vérification de l'exactitude des faits (15 novembre 2022).

d'employés qui ont reçu la formation sur la Loi. En l'occurrence, on estime à au moins 300 le nombre des employés d'AMC qui ont suivi cette formation depuis 2020¹⁴⁰.

144. Lorsqu'on l'a interrogé au sujet des chiffres relatifs aux formations fournies, AMC a avancé qu'il n'y avait qu'un faible pourcentage des agents d'AMC à l'étranger qui pourrait devoir composer avec des décisions ayant trait à la Loi. Comme la formation n'est obligatoire que pour une partie de l'effectif, l'OSSNR craint, compte tenu du nombre des échanges d'information et de la multiplicité des secteurs d'activités concernés, qu'il y ait un risque que lesdits échanges d'information soient traités ou erronément initiés par des personnes qui ne disposent pas des connaissances requises.
145. Il arrive qu'AMC traite avec des entités étrangères aux antécédents douteux en matière de respect des droits de la personne, et ce, dans des contextes d'instabilité. C'est pourquoi l'OSSNR se dit extrêmement préoccupé par le fait qu'AMC n'a toujours pas été en mesure de montrer qu'il avait mis en œuvre les termes du cadre lié à la Loi dans l'ensemble de ses secteurs d'activités.

Recommandation n° 6 : L'OSSNR recommande qu'AMC réalise en interne un exercice formel de schématisation des processus d'autres secteurs d'activité potentiellement concernés, de sorte à s'assurer que les obligations qui lui incombent en vertu de la Loi visant à éviter la complicité soient respectées.

Recommandation n° 7 : L'OSSNR recommande qu'AMC rende obligatoire la formation sur la Loi visant à éviter la complicité, et ce, pour tout le personnel permutant.

Rapport sur les droits de la personne

Conclusion n° 14 : L'OSSNR estime qu'AMC n'a pas tenu régulièrement à jour ses rapports sur les droits de la personne. Certes, bon nombre de ces rapports ont été mis à jour pendant l'année

¹⁴⁰ Réponse d'Affaires mondiales Canada à la DI n° 4 : Réponse d'AMC aux questions de suivi pendant l'entrevue avec l'équipe ministérielle responsable de la Loi visant à éviter la complicité, 31 août 2022 / « Examen de 2021 portant sur la mise en œuvre par les ministères de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères », de l'OSSNR (GAC responses_Follow ups to INP interview_ACA Review 2021_20220927), p. 1.

d'examen 2021, mais plus de la moitié n'a pas été mise à jour depuis 2019. Cette situation pose de sérieux problèmes dans la mesure où les ministères et les organismes s'appuient en grande partie sur ces rapports lorsqu'il s'agit d'évaluer les risques au titre de la Loi visant à éviter la complicité.

146. AMC élabore des rapports classifiés en matière de droits de la personne, qui sont mis à la disposition d'un certain nombre de partenaires internes du gouvernement du Canada¹⁴¹. Chacun d'entre eux vise à faire un état de la situation en matière de droits de la personne pour un pays donné. En outre, ces rapports alimentent les processus décisionnels en matière d'engagement et de programmation orientés vers l'international, ce qui touche les politiques étrangères, le développement, le commerce, la sécurité et les activités consulaires¹⁴². Les rapports à jour en matière de droits de la personne (après 2019) comportent une section particulière qui traite de la Loi et des décrets connexes, mais qui fait également état des circonstances entourant les mauvais traitements dans le pays en question¹⁴³.
147. L'entrée en vigueur de la Loi et l'émission des décrets connexes ont fait en sorte qu'un nombre important de ministères se sont trouvés assujettis à des instructions visant à éviter les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères. Or, plusieurs de ces ministères ne disposaient d'aucun cadre d'application ni d'aucune évaluation de pays permettant de respecter ces obligations. En outre, cette situation a fait augmenter le nombre des demandes pour des rapports d'AMC sur les droits de la personne¹⁴⁴.
148. Avant que la Loi reçoive la sanction royale, AMC fournissait des rapports sur les droits de la personne aux ministères qui étaient visés par les Instructions du ministre émises en 2017. AMC collabore également avec des partenaires dans le but d'intégrer aux rapports les rétroactions sur les droits de la personne. De plus, AMC prend en compte les commentaires sur les pays d'intérêt en vue des prochains cycles de production de rapports. Il importe

¹⁴¹ Les rapports d'AMC sur les droits de la personne sont accessibles pour certains utilisateurs du Réseau canadien Très secret. Hormis AMC, les ministères et organismes gouvernementaux suivants ont accès à ces rapports : le CST, le SCRS, le MDN, CANAFE, le CIEM et le BCP. Des rapports ont également été fournis sur demande aux ministères et organismes suivants : la GRC, IRCC, le ministère de la Justice, l'ASFC, SP et Corporation commerciale canadienne (*Complete_GAC responses_RFI no 3 Part 1 and 2_ACA Review 2021_July2022*).

¹⁴² (*Complete_GAC responses_RFI no 3 Part 1 and 2_ACA Review 2021_July2022*).

¹⁴³ Affaires mondiales Canada, Rapport annuel 2020 – Application des Instructions à Affaires mondiales Canada : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères, p. 6.

¹⁴⁴ Notes d'allocation du DG sur les rapports annuels d'AMC en matière de droits de la personne – Réunion avec la Direction générale géographique, 1^{er} octobre 2021 (de 10 h 30 à 11 h 30), Commentaires de la DGOI à l'intention des DG géographiques d'AMC : Conseils en matière de rédaction des rapports sur les droits de la personne, p. 1. Et Affaires mondiales Canada, Rapport annuel 2020 – « Application des Instructions à Affaires mondiales Canada : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères », p. 6. Commentaires de 2021 de la DGOI à l'intention des DG géographiques d'AMC : Conseils en matière de rédaction des rapports sur les droits de la personne, p. 1. Et 20211110 – Rapport sur les droits de la personne (courriel destiné au CDM, 10 novembre 2021), p. 1. Et Affaires mondiales Canada – Rapport annuel 2018-2019 – « Directive ministérielle à Affaires mondiales Canada : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères », p. 7 à 11. Commentaires de 2021 de la DGOI à l'intention des DG géographiques d'AMC : Conseils en matière de rédaction des rapports sur les droits de la personne, p. 3. Et 20210518 Présentation d'IND aux chefs de mission, p. 8.

également de noter qu'AMC ne tient aucune statistique sur la nature des rapports ou sur la fréquence à laquelle ceux-ci ont été demandés ou consultés par les partenaires internes¹⁴⁵.

149. L'OSSNR reconnaît qu'en 2021, AMC venait de mettre en place une liste de priorités quant à la mise à jour des rapports sur les droits de la personne, et que pendant la période d'examen, d'importants progrès avaient ensuite été réalisés sur ce plan, comme en témoigne la mise à jour de 25 % des profils de pays. En l'occurrence, les profils de plusieurs pays à risque élevé ont été mis à jour de sorte à tenir compte des plus récents événements. Par contre, bon nombre de rapports demeurent périmés puisqu'environ 60 % des 133 rapports sur les droits de la personne n'ont pas été mis à jour depuis 2019. Par exemple, les rapports sur le Pakistan, la Somalie, l'Ukraine et le Yémen n'ont pas été actualisés depuis 2019, alors que ceux portant sur l'Afrique du Sud et le Bélarusse n'ont pas été retouchés depuis 2015.

150. La mise à jour régulière des rapports permettra de veiller à ce que les décisions prises au titre de la Loi se fondent sur une information essentielle et fiable pour ce qui a trait aux droits de la personne. Cette mise à jour est d'autant plus capitale dans la mesure où les autres ministères tirent parti des rapports d'AMC en matière de droits de la personne lorsqu'il leur incombe de réaliser leurs évaluations des risques. L'OSSNR note que le Groupe de coordination d'échange de renseignements dirigé par Sécurité publique Canada continue de travailler sur la priorisation et sur les questions liées aux échanges de rapports sur les droits de la personne entre les ministères¹⁴⁶. Il convient de rappeler que les rapports d'AMC sur les droits de la personne sont considérés comme des compléments à ce que les ministères collectent déjà aux fins de leurs propres évaluations. Par conséquent, AMC ne fournit aucun jugement évaluatif sur les risques dans ses rapports sur les droits de la personne. De fait, AMC n'indique pas si un pays ou une entité pose un risque élevé ou faible, ce qui laisse les ministères libres de réaliser leurs propres évaluations fondées sur l'information qu'ils ont collectée dans l'exercice de leurs mandats respectifs.

151. L'OSSNR a appris que la liste des priorités par pays d'AMC avait été élaborée en collaboration avec des ministères et organismes partenaires ainsi qu'avec certaines divisions d'AMC. Cette liste s'appuie sur une évaluation des besoins opérationnels des ministères et organismes fédéraux du Canada¹⁴⁷. L'OSSNR est au fait des effets de la pandémie sur les opérations, particulièrement sur les missions à l'étranger, mais encourage tout de même AMC à maintenir le cap et à continuer de travailler avec les autres ministères et organismes de sorte que les rapports sur les droits de la personne soient mis à jour aussi fréquemment que possible.

¹⁴⁵ Réunion avec le Bureau des droits de la personne, des libertés et de l'inclusion, 27 septembre 2022.

¹⁴⁶ Compte rendu des discussions – Groupe de coordination d'échange de renseignements, 6 octobre 2021 – de 14 h à 14 h 30.

¹⁴⁷ Réunion avec le Bureau des droits de la personne, des libertés et de l'inclusion, 27 septembre 2022.

Élaboration des rapports sur les droits de la personne

152. AMC produit des rapports sur les droits de la personne en collaboration avec ses missions. Coordonnés par le Bureau des droits de la personne, des libertés et de l'inclusion d'AMC, les rapports sont utilisés pour alimenter les évaluations des risques, mais aussi pour faciliter l'orientation des décisions en matière de politique et de programmation¹⁴⁸.
153. Les missions sont responsables de tenir à jour leurs rapports sur les droits de la personne et, s'il y a lieu, sont liées par les accords sur la mesure du rendement des missions¹⁴⁹. Le personnel des missions collabore avec les directions générales géographiques pour ce qui est de la préparation des rapports. Bien que l'Administration centrale soit responsable de l'attribution et de la coordination des tâches liées à la production des rapports, c'est le chef de mission qui est appelé à approuver lesdits rapports. Ceux-ci comprennent de l'information contextuelle et générale sur les droits de la personne dans le pays en question ainsi qu'une analyse des événements importants qui ont touché la question des droits de la personne et qui ont eu lieu pendant la période d'examen¹⁵⁰. En règle générale, les rapports rassemblent de l'information provenant de sources diverses, notamment, des rapports de source ouverte, des consultations auprès d'organismes de défense des droits de la personne et de partenaires de la société civile, et des prises de contact avec les autorités et les intervenants gouvernementaux.

Recommandation n° 8 : L'OSSNR recommande qu'AMC veille à ce que les rapports sur les droits de la personne soient régulièrement mis à jour pour chaque pays, ce qui permettra auxdits rapports de rendre fidèlement compte de l'évolution des enjeux en matière de droits de la personne.

Garanties

Conclusion n° 15 : L'OSSNR estime qu'AMC n'utilise pas une approche normalisée et centralisée pour le suivi des documents relatifs aux garanties.

154. AMC a indiqué qu'aucune approche normalisée n'avait été mise en place pour évaluer la fiabilité ou pour assurer la documentation des garanties reçues de la part d'entités

¹⁴⁸ Courriel – « Rapports sur les droits de la personne, « 20211110 - Human Right Report - Rapport sur les droits de la personne », p. 2.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Réunion avec le Bureau des droits de la personne, des libertés et de l'inclusion, 27 septembre 2022.

étrangères¹⁵¹. Les évaluations des risques sont réalisées au cas par cas¹⁵². Au moment d'être interrogé au sujet de la gestion des garanties, AMC a déclaré qu'il n'y avait aucune disposition législative ni aucun règlement devant s'appliquer aux garanties diplomatiques, mais que les responsables affectés à chacun des cas prenaient en compte la crédibilité et les antécédents des entités étrangères, l'expérience des partenaires partageant le même point de vue ainsi que la faisabilité des mesures de surveillance des garanties et des mises en garde qu'il convient de communiquer à l'occasion des échanges. Or, c'est à la mission qu'il incombe d'assurer un suivi et une surveillance qui permettent de savoir si les garanties et les mises en garde sont respectées¹⁵³.

155. Dans le cas ATHENS fourni par AMC, l'OSSNR a remarqué que l'on s'était coordonné pour veiller à ce que les garanties et les mises en garde soient en place avant que l'information soit communiquée aux autorités locales. Selon l'OSSNR, la mission était au fait de ses obligations au titre de la Loi et des instructions connexes, et a tenté de garantir le mieux-être de la personne détenue par les autorités. [REDACTED] les membres de la mission ont eu recours à des mesures correctives visant à faire en sorte que ladite personne ne risque pas de subir de mauvais traitements¹⁵⁴.

156. Dans le cas ATHENS, [REDACTED] Or, l'OSSNR a remarqué qu'aucun mécanisme formel de suivi ou de documentation n'avait été mis en place pour faire le suivi des mises en garde et des garanties. Cette situation effective pose problème dans la mesure où le personnel de la mission est permutant, ce qui l'empêche souvent de savoir si les mises en garde et les garanties sont fondées sur des occurrences d'échange qui auraient eu lieu antérieurement.

Recommandation 9 : L'OSSNR recommande qu'AMC mette en place un système centralisé permettant de faire un suivi des mises en garde et des garanties fournies par les entités étrangères et de documenter toute occurrence de non-conformité, et ce, dans le but d'appuyer les évaluations de risques devant être réalisées ultérieurement.

¹⁵¹ (Complete_GAC responses_RFI no 3 Part 1 and 2_ACA Review 2021_July2022), p. 2. Et (GAC responses_Follow ups to INP interview_ACA Review 2021_20220927), p. 1.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ (Complete_GAC responses_RFI no 3 Part 1 and 2_ACA Review 2021_July2022).

¹⁵⁴ 20220503_RE Demande d'information concernant le cas survenu à ATHENS – Examen de la mise en œuvre de la Loi visant à éviter la complicité en 2021.

8. Appendice I : Conclusions et recommandations

Conclusion n° 1 : L'OSSNR constate que l'Agence des services frontaliers et Sécurité publique Canada n'ont pas encore mis en œuvre un cadre complet d'application de la Loi visant à éviter la complicité et que les politiques et procédures connexes sont encore en cours d'élaboration.

Conclusion n° 2 : L'OSSNR constate que, tous ministères confondus, aucun cas régi par la Loi visant à éviter la complicité n'a été renvoyé à l'administrateur général entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2021.

Conclusion n° 3 : L'OSSNR estime que la GRC a mis en place un cadre solide permettant de trier adéquatement les cas auxquels s'appliquent les dispositions de la Loi visant à éviter la complicité.

Conclusion n° 4 : L'OSSNR constate que les évaluations de risques réalisées par le CCRIE de la GRC comprennent des objectifs qui sont en sus des exigences énoncées dans les décrets en conseil, notamment, l'évaluation du risque de ne pas échanger de l'information.

Conclusion n° 5 : L'OSSNR constate que le recours, par la GRC, à une procédure d'évaluation des risques en deux parties – l'une portant sur le profil de pays et l'autre sur la personne, de sorte à déterminer s'il y a un risque sérieux et à comprendre les circonstances particulières entourant la personne dont il est question dans l'évaluation des risques – constitue une pratique exemplaire.

Conclusion n° 6 : L'OSSNR constate que la GRC ne dispose d'aucun système centralisé permettant de documenter les garanties et qu'elle ne surveille pas régulièrement ni ne met à jour les évaluations de la fiabilité desdites garanties.

Conclusion n° 7 : L'OSSNR estime que la GRC n'effectue pas une mise à jour régulière ni ne planifie la mise à jour de ses évaluations de pays et d'entités. Dans nombre de cas, ces évaluations ont plus de quatre ans et misent, dans une large mesure, sur des agrégats de renseignements provenant de sources ouvertes.

Conclusion n° 8 : L'OSSNR constate que l'information collectée par l'agent de liaison en cours d'opération n'est pas consignée dans un registre central. Ainsi, cette information ne peut pas être utilisée dans le cadre d'évaluations ultérieures.

Conclusion n° 9 : L'OSSNR constate que les membres du CCRIE avaient conclu que l'échange d'information engendrerait un risque sérieux de mauvais traitements qui ne pourrait pas être atténué. Or, le commissaire adjoint a établi que le risque pouvait bel et bien être atténué. Ces positions divergentes ont donc donné lieu à un désaccord entre les responsables ou à ce qu'il convient de considérer comme une situation où « les fonctionnaires ne sont pas en mesure d'établir s'il est possible d'atténuer le risque ».

Conclusion n° 10 : L'OSSNR estime que les arguments sur lesquels s'appuie la décision du commissaire adjoint de rejeter le conseil du CCRIE ne tenaient pas suffisamment compte des dispositions stipulées dans les décrets en conseil. L'OSSNR estime surtout que dans son évaluation des risques de mauvais traitements de la personne concernée, le commissaire adjoint avait erronément mis l'accent sur l'importance de la relation stratégique qu'il conviendrait de maintenir avec l'entité étrangère.

Conclusion n° 11 : L'OSSNR estime qu'AMC en est arrivé au point où il dépend largement du personnel opérationnel et des chefs de mission lorsqu'il s'agit de prendre des décisions et de s'acquitter de ses responsabilités au titre de la Loi visant à éviter la complicité.

Conclusion n° 12 : L'OSSNR estime qu'AMC n'a pas démontré que tous ses secteurs d'activités étaient intégrés à son cadre assujéti à la Loi visant à éviter la complicité.

Conclusion n° 13 : L'OSSNR constate qu'AMC n'a pas rendu la formation sur la Loi visant à éviter la complicité obligatoire pour le personnel des secteurs d'activité concernés. De ce fait, les membres du personnel pourraient prendre part à des échanges d'information sans avoir reçu la formation requise et sans connaître adéquatement les dispositions auxquelles les échanges sont assujettis au titre de la Loi visant à éviter la complicité.

Conclusion n° 14 : L'OSSNR estime qu'AMC n'a pas tenu régulièrement à jour ses rapports sur les droits de la personne. Certes, bon nombre de ces rapports ont été mis à jour pendant l'année d'examen 2021, mais plus de la moitié n'a pas été mise à jour depuis 2019. Cette situation pose de sérieux problèmes dans la mesure où les ministères et les organismes s'appuient en grande partie sur ces rapports lorsqu'il s'agit d'évaluer les risques au titre de la Loi visant à éviter la complicité.

Conclusion n° 15 : L'OSSNR estime qu'AMC n'utilise pas une approche normalisée et centralisée pour le suivi des documents relatifs aux garanties.

Recommandation n° 1 : L'OSSNR recommande que la GRC mette en place un système centralisé permettant de faire un suivi des mises en garde et des garanties fournies par les entités étrangères et, dans la mesure du possible, de vérifier et indiquer si lesdites mises en garde et garanties ont été respectées.

Recommandation n° 2 : L'OSSNR recommande que dans les cas où le commissaire adjoint de la GRC est en désaccord avec une recommandation du CCRIE selon laquelle une information ne devrait pas être échangée, le dossier soit automatiquement renvoyé au commissaire.

Recommandation n° 3 : L'OSSNR recommande que l'évaluation du risque sérieux ne porte que sur les termes énoncés dans un décret en conseil – à savoir sur le risque sérieux de mauvais traitements et sur la possibilité d'atténuer ledit risque – et que les objectifs externes, notamment, la promotion des relations stratégiques n'aient aucune incidence sur les décisions à rendre.

Recommandation n° 4 : L'OSSNR estime que les recommandations du CCRIE devraient être renvoyées à un commissaire adjoint qui n'est pas le responsable de la sous-direction dont le cas est issu.

Recommandation n° 5 : L'OSSNR recommande qu'AMC veille à ce que la responsabilité en matière de conformité à la Loi visant à éviter la complicité incombe clairement au Comité de conformité pour éviter les mauvais traitements.

Recommandation n° 6 : L'OSSNR recommande qu'AMC réalise en interne un exercice formel de schématisation des processus d'autres secteurs d'activité potentiellement concernés, de sorte à s'assurer que les obligations qui lui incombent en vertu de la Loi visant à éviter la complicité soient respectées.

Recommandation n° 7 : L'OSSNR recommande qu'AMC rende obligatoire la formation sur la Loi visant à éviter la complicité, et ce, pour tout le personnel permutant.

Recommandation n° 8 : L'OSSNR recommande qu'AMC veille à ce que les rapports sur les droits de la personne soient régulièrement mis à jour pour chaque pays, ce qui permettra auxdits rapports de rendre fidèlement compte de l'évolution des enjeux en matière de droits de la personne.

Recommandation n° 9 : L'OSSNR recommande qu'AMC mette en place un système centralisé permettant de faire un suivi des mises en garde et des garanties fournies par les entités étrangères et de documenter toute occurrence de non-conformité, et ce, dans le but d'appuyer les évaluations de risques devant être réalisées ultérieurement.

9. Appendice II : Cadre et contexte de la Loi visant à éviter la complicité

Il importe de savoir à quel point les cadres juridiques ont évolué au cours des dix dernières années. Pour ce qui touche le droit international, l'État du Canada est partie à un certain nombre d'instruments internationaux, notamment, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CCT). En général, les interdictions relatives aux mauvais traitements sont désormais considérées comme faisant partie du droit international coutumier. D'ailleurs, ces engagements internationaux ont été intégrés au droit interne canadien, entre autres, l'interdiction eu égard à la torture, qui est clairement définie et codifiée dans le Code criminel, à l'article 269.1¹⁵⁵.

En 2010, le gouvernement du Canada a mis en place un cadre général visant à « [a]tténuer le risque de mauvais traitements lorsque de l'information est échangée avec des entités étrangères ». Il s'agissait là des premières instructions transmises par le gouvernement à plusieurs ministères et organismes relativement aux questions ayant trait aux échanges d'information et aux mauvais traitements.

Après l'établissement des cadres, deux Instructions du ministre ont été émises dans le menu détail aux ministères et organismes en 2011 et en 2017. L'IM de 2017 a été remise à sept ministères et organismes¹⁵⁶, et comportait des interdictions eu égard aux échanges d'information pouvant donner lieu à des risques sérieux de mauvais traitements qui ne peuvent pas être atténués. Les IM contenaient également des paramètres clairement définis concernant l'utilisation de l'information qui aurait pu être obtenue à la suite de mauvais traitements¹⁵⁷. Ainsi, la portée des IM s'en trouvait élargie dans la mesure où ces IM ne portaient plus exclusivement sur les enjeux de sécurité nationale, puisqu'elles abordaient désormais la question des échanges d'information avec les entités étrangères.

Le 12 juillet 2019, la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères* est entrée en vigueur. Cette Loi codifie et consacre l'engagement du Canada à respecter les dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés ainsi que les lois internationales interdisant la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. L'objectif premier de l'intégration de ces principes par voie législative plutôt que par

¹⁵⁵ D'autres lois, notamment, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* interdisent l'utilisation de preuves obtenues sous l'effet de la torture.

¹⁵⁶ Les IM de 2017 : « Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par les entités étrangères » ont été transmises aux ministères et organismes suivants : le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), la Gendarmerie royale du Canada (GRC), l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), le ministère de la Défense nationale (MDN), les Forces armées canadiennes (FAC) et Affaires mondiales Canada (AMC).

¹⁵⁷ Dans les IM, la notion de mauvais traitement se définit ainsi : « la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ».

l'intermédiaire d'instructions du ministre, comme c'était le cas, était de veiller à ce que l'engagement du Canada envers ces principes soit permanent plutôt que de fluctuer au gré des ministres ou des gouvernements au pouvoir¹⁵⁸.

La Loi fournit un fondement législatif permettant au gouverneur en conseil (GEC) d'émettre des Instructions par l'intermédiaire des décrets en conseil. En outre, la Loi impose au GEC l'obligation d'émettre des décrets à au moins sept des ministères concernés¹⁵⁹. En septembre 2019, 12 décrets ont été transmis aux ministères et organismes appelés à échanger de l'information avec des entités étrangères¹⁶⁰.

Les décrets en conseil interdisent la communication d'information aux entités étrangères dès lors que cette communication pourrait donner lieu au risque sérieux qu'une personne subisse de mauvais traitements. Ces décrets interdisent également de demander à des organismes étrangers de l'information dès lors que ces demandes pourraient donner lieu au risque sérieux qu'une personne subisse de mauvais traitements. De plus, les décrets émis imposent certains paramètres à l'utilisation de l'information possiblement obtenue à la suite du mauvais traitement d'une personne, entre autres, en interdisant son utilisation là où il y aurait un risque sérieux de nouveaux mauvais traitements – notamment en tant qu'élément de preuve dans des procédures judiciaires, administratives ou autres – là où il y aurait un risque de porter atteinte aux droits et libertés de ladite personne (à moins que l'administrateur général ait décrété que cette utilisation serait nécessaire pour empêcher des pertes de vies ou des blessures corporelles importantes).

¹⁵⁸ Mark Holland, secrétaire parlementaire du ministre de la Sécurité publique. Le Comité permanent de la sécurité publique et nationale.

¹⁵⁹ Selon le paragraphe 3(2) de la Loi visant à éviter la complicité, il y a également une obligation de remettre des instructions aux administrateurs généraux de sept ministères (les mêmes sept ministères et organismes qui ont reçu les Instructions du ministre en 2017).

¹⁶⁰ Les sept ministères et organismes mandatés ainsi que Sécurité publique Canada (SP), Transports Canada (TC), Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC), Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), Agence du revenu du Canada (ARC) et ministère des Pêches et des Océans (MPO).

Instructions du ministre (2011)

- Transmises au SCRS, au CST, à l'ASFC et à la GRC.
- Le MDN a préparé en interne des instructions semblables, mais n'a pas reçu d'instructions de la part du ministre (directives fonctionnelles).
- Les principales critiques déploraient que les ministères n'eussent pas le loisir de mesurer la valeur de l'information par rapport au risque de mauvais traitements.

Instructions du ministre (2017)

- Ajout d'AMC et du MDN (au groupe formé par le SCRS, le CST, la GRC et l'ASFC).
- Un certain nombre de changements ont été apportés, notamment, l'interdiction de communiquer ou de demander de l'information, ainsi que les nouvelles limites s'appliquant à l'utilisation de l'information (obtenue à la suite de mauvais traitements).
- Exigences voulant que les ministères établissent et conservent des politiques et procédures permettant d'évaluer les risques.
- Exigences en matière de coopération interinstitutions.

Décrets promulgués au titre de la Loi de 2019 visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères

- Transmis à douze ministères et organismes, dont six n'avaient jamais reçu d'instructions formelles concernant les échanges d'information avec des entités étrangères (SP, CANAFE, TC, IRCC, ARC et MPO).
- Codification de bon nombre des dispositions des IM de 2017.

Comme il en avait été question dans l'introduction, le cadre juridique qui gouverne les échanges d'information avec des entités étrangères s'applique à l'information ayant trait à tous les particuliers, qu'ils soient en détention ou non. Actuellement, on remarque qu'il n'y a aucune politique qui s'applique à l'ensemble du gouvernement dans le contexte de la Loi. Toutefois, les décrets qui ont été promulgués formulent des orientations quant au seuil à respecter pour les échanges

d'information et aux niveaux hiérarchiques appelés à donner leur approbation lorsque l'incertitude plane sur les mesures d'atténuation et, le cas échéant, sur leur aptitude à suffisamment réduire le risque sérieux de mauvais traitement. En 2018, Sécurité publique Canada a mis sur pied un Groupe de coordination d'échange de renseignements dont l'objectif est de favoriser la diffusion des pratiques exemplaires entre les ministères et organismes.

Chaque ministère élabore son propre cadre interne et ses propres politiques pour la mise en application de la Loi. Certains ministères qui ont reçu précédemment des IM visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par les entités étrangères ont tiré parti de circonstances propices à la création de processus, de procédures et de politiques internes permettant de reconnaître les pratiques d'échange d'information qui pourraient poser un risque sérieux de mauvais traitements. Ces ministères ont développé non seulement des approches structurées visant à enregistrer les garanties (verbales ou écrite) reçues de la part des entités étrangères concernées, mais aussi des mesures d'atténuation qu'il conviendrait d'appliquer de sorte qu'une menace soit ramenée sous le seuil du risque sérieux de mauvais traitements.

10. Appendice III : Recommandations précédentes

Conclusions et recommandations des années précédentes		
Rapport pour l'année 2018	Rapport pour l'année 2019	Rapport pour l'année 2020
Conclusion n° 1 : Avantages des examens internes des processus d'échange d'information. 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.	Conclusion n° 1 : L'OSSNR a constaté que plusieurs ministères qui n'étaient pas au fait auparavant des visées de la Loi ont décrit les progrès considérables qu'ils ont faits, pendant la période d'examen et après celle-ci, en vue d'élaborer des cadres officiels pour soutenir sa mise en œuvre.	Conclusion n° 1 : L'OSSNR constate qu'au cours de la période visée par l'examen, l'ASFC et SP n'ont pas achevé leurs cadres de politique respectifs, contrairement aux instructions reçues au titre de la Loi
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.	Conclusion n° 2 : L'OSSNR a constaté que les ministères qui effectuaient peu d'échanges de renseignements avec des entités étrangères n'ont pas encore pleinement reconnu l'importance de mettre en place un cadre d'échange d'information officiel.	Conclusion n° 2 : L'OSSNR constate qu'entre le 1 ^{er} janvier et le 31 décembre 2020, aucun dossier visé par la Loi n'a été renvoyé aux administrateurs généraux des ministères.
Conclusion n° 2 : L'indépendance du processus décisionnel varie d'un ministère à un autre.	Recommandation n° 1 : L'OSSNR recommande que tous les ministères qui reçoivent des instructions	Conclusion n° 3 : L'OSSNR constate que même si les ministères se fondent sur des sources d'information et

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; • le processus d'échange d'information mis en place par AMC jusqu'ici enlève 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	en vertu de la Loi disposent d'un cadre officiel garantissant qu'ils peuvent pleinement soutenir la mise en œuvre de ces dernières.	des méthodes similaires pour déterminer si un dossier concernant le même pays suscitant des préoccupations doit être acheminé à un échelon supérieur, il existe d'importantes différences dans l'évaluation du risque et le niveau d'approbation requis qui en découlent.
--	--	--

direct dans l'échange d'information; • l'ASFC n'a pas encore opérationnalisé ses processus d'échange d'information.		
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.	Conclusion n° 3 : L'OSSNR a constaté que la variabilité des cadres ministériels et les différences observées entre eux témoignent du manque de coordination jusqu'à présent entre tous les ministères concernés et démontrent la nécessité de définir les pratiques exemplaires.	Conclusion n° 4 : L'OSSNR relève une lacune importante sur le plan des procédures, notamment, lors de l'analyse d'une demande de divulgation de renseignements. En l'occurrence, aucun renseignement n'a finalement été divulgué, mais il s'avère que le risque de mauvais traitements était sérieux et que le cas aurait dû être renvoyé au sous-ministre compétent, en l'occurrence, le sous-ministre des Affaires étrangères.
Conclusion n° 3 : Les évaluations des risques associés aux échanges d'information ne sont pas uniformisées. 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	Recommandation n° 2 : L'OSSNR recommande que les ministères coordonnent leurs activités afin de déterminer les pratiques exemplaires liées à toutes les composantes essentielles des cadres d'échange d'information et que le GCER soit mobilisé	

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 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.	pour s'assurer que ces pratiques sont communiquées, dans la mesure du possible, à l'ensemble des ministères concernés de manière à soutenir la mise en œuvre de la Loi.	
Recommandation n° 3 : Les ministères devraient : • 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; • dans la mesure où de multiples ministères traitent avec les mêmes entités étrangères dans un pays donné, utiliser des évaluations	Conclusion n° 4 : L'OSSNR a constaté un manque d'uniformité entre les ministères en ce qui a trait à l'application des cadres d'échange d'information existants, plus particulièrement en ce qui concerne les seuils d'évaluation de l'information et le renvoi des cas au palier supérieur aux fins de décision par les cadres supérieurs.	

uniformisées du risque de mauvais traitements associé à l'échange d'information avec des entités étrangères.		
Conclusion n° 4 : Le concept de « risque sérieux » de mauvais traitements n'est pas défini. 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 n° 3 : L'OSSNR recommande aux ministères d'établir des seuils uniformes pour déclencher l'application de leurs cadres d'échange d'information, notamment en ce qui concerne les évaluations initiales au regard des préoccupations soulevées dans la Loi, l'acheminement des cas au palier suivant du processus décisionnel et la façon dont tout ceci est documenté.	
Recommandation n° 4 : La définition de « risque sérieux » devrait être	Conclusion n° 5 : L'OSSNR a constaté un manque d'harmonisation et de normalisation en ce qui a	

codifiée dans la loi ou ans les instructions publiques.	trait aux évaluations des pays et des entités utilisées par les ministères, ce qui entraîne un manque d'uniformité dans l'approche ou la position adoptée par tous les ministères concernés lorsqu'ils interagissent avec des entités étrangères qui suscitent des préoccupations au regard de la Loi.	
	Recommandation n° 4 : L'OSSNR recommande aux ministères de trouver un moyen d'établir des outils harmonisés et normalisés d'évaluation des risques que présentent les pays et les entités afin de soutenir l'adoption d'une approche uniforme par les ministères lorsqu'ils interagissent avec des entités étrangères qui suscitent des préoccupations au regard de la Loi.	

11. Annexe A : Cadres ministériels

Gendarmerie royale du Canada

Après avoir reçu les IM de 2017, la GRC a mis sur pied un nouveau Groupe d'évaluation de l'application de la loi (GEAL). Le GEAL dispose d'un mandat détaillé qui fait état des membres du groupe ainsi que des rôles et responsabilités qui incombent à ces membres¹⁶¹. La principale fonction du GEAL est d'évaluer les pays et les entités d'application de la loi de l'étranger sur le plan des risques de mauvais traitements. Lorsqu'il procède à une évaluation, le GEAL prend en compte un certain nombre de facteurs, notamment, les antécédents du pays en matière de protection des droits de la personne, l'implication de certaines entités étrangères dans le contexte d'atteinte aux droits de la personne, l'historique des services locaux d'application de la loi sur le plan du respect des mises en garde, ainsi qu'une évaluation, par pays, des risques encourus par les personnes eu égard aux opinions politiques, à la religion, à l'identité ethnique, à l'orientation sexuelle, etc. Ainsi, le GEAL [Traduction] « tient un rôle prépondérant quant au processus décisionnel du CCRIE, lorsqu'il s'agit d'établir s'il convient d'échanger de l'information avec des services étrangers d'application de la loi¹⁶². »

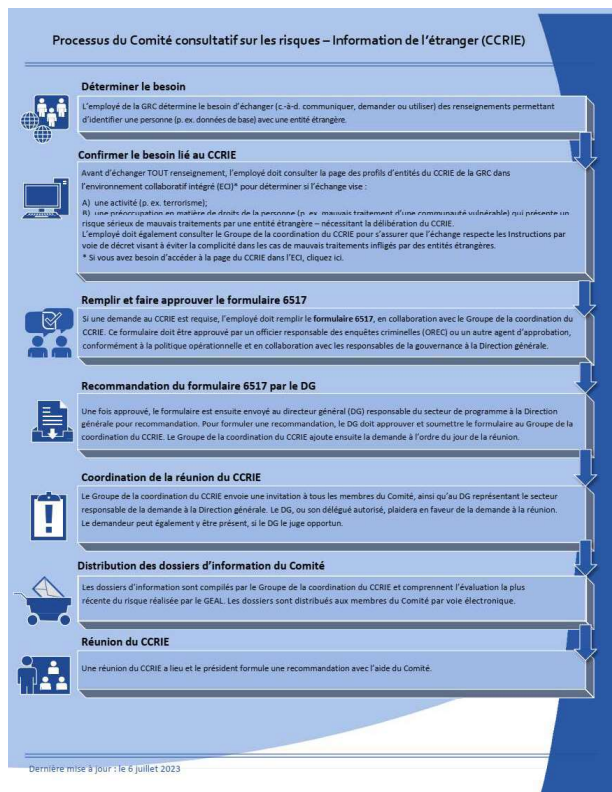
Actuellement, la GRC a catégorisé 146 profils de pays qui ont été approuvés, dont 20 sont associés à un risque élevé, 69 à un risque modéré, et 57 à un risque faible. On compte toujours 51 évaluations de pays qui n'ont pas été réalisées¹⁶³. Le GEAL envisage de mettre à jour la majorité de ses profils tous les deux ans, alors que certains seront mis à jour plus fréquemment en fonction des exigences opérationnelles¹⁶⁴. À ce jour, on compte 40 pays dont le profil doit absolument être mis à jour périodiquement en raison du volume des échanges d'information auxquels ces pays prennent part.

¹⁶¹ Les membres du GEAL sont des représentants des organismes suivants : Services spéciaux fédéraux et internationaux; INTERPOL (Bureau central d'Ottawa); Opérations criminelles de la Police fédérale; Centre national de coordination du renseignement; Services de soutien de la Police fédérale; Renseignement et Police internationale de la Police fédérale; Sécurité nationale de la Police fédérale; et Centre canadien de la police pour les enfants disparus et exploités, Sous-section des sciences du comportement. Voir le mandat du Groupe d'évaluation de l'application de la loi.

¹⁶² Bien que ce soit indiqué dans son mandat, le GEAL a informé l'OSSNR que cette information n'était pas standard, mais qu'elle était incluse pour peu qu'elle soit disponible. Voir la séance d'information de la GRC à l'intention de l'OSSNR, 3 octobre 2019.

¹⁶³ Mandat du Groupe d'évaluation de l'application de la loi.

¹⁶⁴ Notamment, les protocoles d'entente sur les échanges d'information. Voir Mise en œuvre par la GRC de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par les entités étrangères : séance d'information à l'intention de la Direction des examens de l'OSSNR, 3 octobre 2019.



Processus

Lorsqu'il reconnaît la nécessité d'échanger de l'information avec une entité étrangère, l'agent de la GRC doit suivre une procédure déjà établie¹⁶⁵ :

[Traduction] « L'agent doit d'abord consulter un certain site intranet de la GRC, lequel a été créé par le GEAL. Ce site énumère les pays et leur attribue un code de couleur. Lorsqu'un pays arbore le code de couleur « vert », l'agent peut procéder à l'échange d'information. Or, lorsqu'un pays arbore le code de couleur « rouge » – ou encore le code de couleur « jaune » et que le contexte de l'échange proposé comporte des aspects et des facteurs associés aux cas énumérés – le dossier doit être renvoyé au CCRIE¹⁶⁶ ».

Lorsque l'apport du CCRIE est requis, l'agent remplit un formulaire normalisé. Ce formulaire rempli doit être approuvé par un agent compétent des Enquêtes criminelles (EC) ou par un autre agent

¹⁶⁵ Les demandes d'information à l'étranger transitent par l'agent de liaison en poste. Ensuite, celui-ci traite les demandes par l'intermédiaire de l'Administration centrale. Séance d'information de la GRC à l'intention de l'OSSNR, 3 octobre 2019.

¹⁶⁶ Évaluations de pays étrangers aux fins de l'échange de renseignements. Reçues le 19 décembre 2019.

d'approbation¹⁶⁷. Le formulaire comprend un résumé de l'information à échanger, le type d'échange (demande, communication ou utilisation), le contexte opérationnel, les risques posés par l'échange d'information, la valeur de l'information pour l'enquête, les stratégies d'atténuation possibles et, s'il y a lieu, le libellé de l'information qui sera communiquée ou utilisée¹⁶⁸.

Une fois l'approbation obtenue, le formulaire est acheminé au directeur général (DG) responsable du programme concerné à la Direction générale de la GRC, également pour approbation. Dès lors qu'il a approuvé, le DG envoie le formulaire au Secrétariat du CCRIE.

Le Secrétariat du CCRIE crée une trousse d'information qui comprend le formulaire de l'agent, le profil de pays du GEAL ainsi que les documents à l'appui soumis par le DG. La trousse d'information est ensuite envoyée aux membres du CCRIE en prévision de la réunion.

Une réunion du CCRIE est convoquée, puis la demande y est analysée et les stratégies d'atténuation sont prises en compte. C'est au président qu'il incombe de prendre la décision finale pour ce qui concerne les recommandations du CCRIE, mais la grande majorité des dossiers sont réglés à l'unanimité. Les opinions divergentes sont enregistrées dans le compte rendu des décisions. Or, une fois que le CCRIE a enregistré ses recommandations, le compte rendu des décisions et la note d'information afférente sont acheminés au commissaire adjoint pour décision finale.

Quant aux dossiers à l'égard desquels le CCRIE n'est pas en mesure d'établir si un risque sérieux de mauvais traitements peut être atténué, le commissaire adjoint compétent remet le compte rendu des décisions au sous-commissaire, qui demandera au commissaire de rendre une décision.

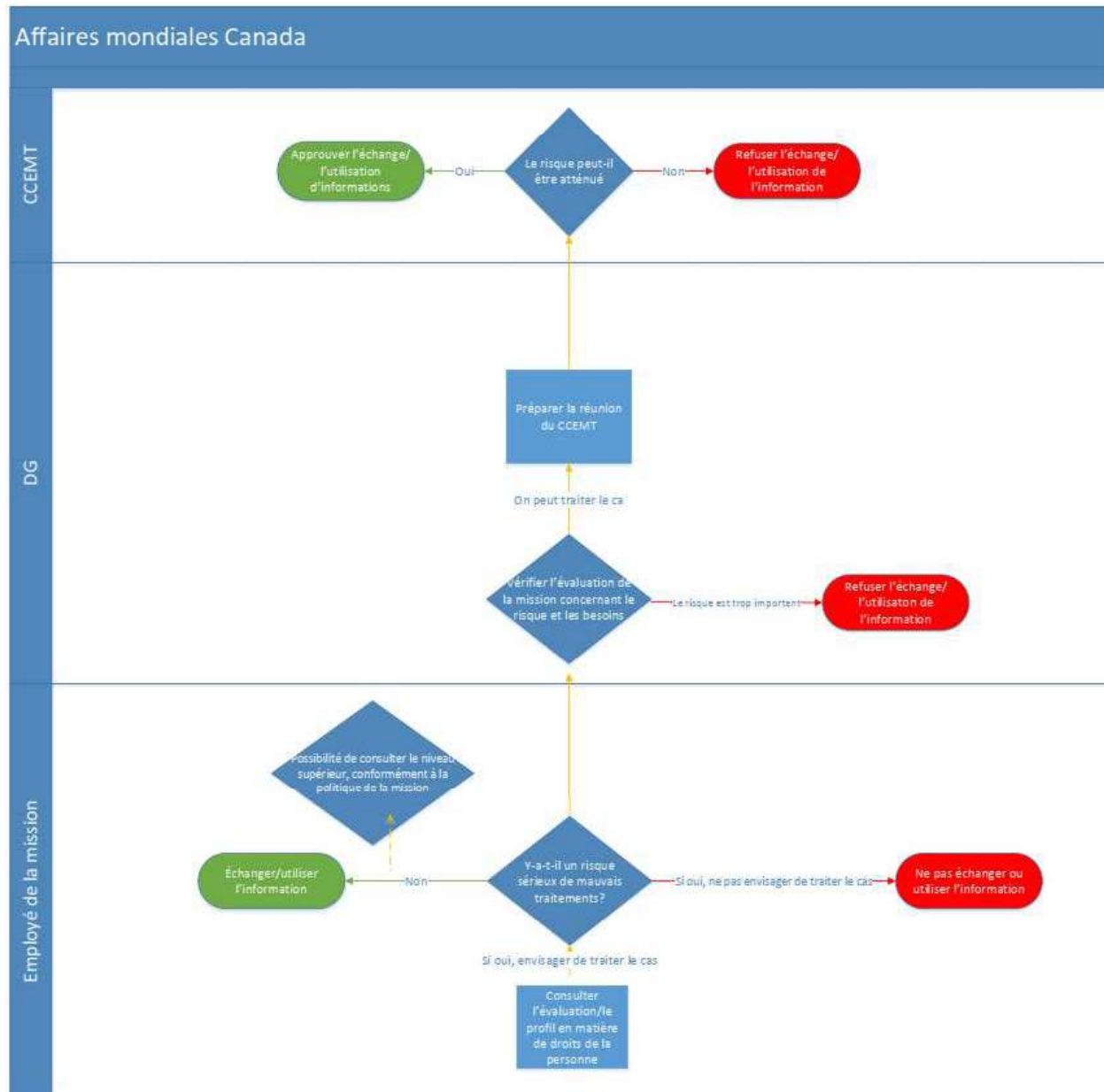
¹⁶⁷ Diagramme de processus du Comité consultatif sur les risques - Information de l'étranger (CCRIE), 7 janvier 2019. Mise en œuvre par la GRC de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par les entités étrangères : séance d'information à l'intention de la Direction des examens de l'OSSNR, 3 octobre 2019.

¹⁶⁸ Instructions - Aperçu des exigences en matière d'enquêtes et du contexte opérationnel : Comité consultatif sur les risques - Information de l'étranger, formulaire 6517e (2019-2).

Affaires mondiales Canada

Actualisation du cadre

Affaires mondiales Canada (AMC) a fait savoir qu'aucun changement n'avait été apporté à son cadre pendant la période d'examen.



Processus

Tri

AMC ne compte pas sur un ensemble unique de processus permettant d'établir si l'information utilisée par le ministère pourrait avoir été obtenue à la suite de mauvais traitements infligés à une personne par une entité étrangère. Lorsqu'il juge qu'il est probable que l'information reçue a été obtenue à la suite de mauvais traitements infligés à une personne par une entité étrangère, mais souhaite tout de même utiliser ladite information, le responsable est tenu, conformément à ce qu'il a appris lors de sa formation, de s'enquérir auprès d'un gestionnaire des programmes de l'Administration centrale. S'il n'est pas en mesure de prendre une décision quant à établir si l'utilisation respecte les dispositions de la Loi, ce gestionnaire doit consulter le groupe des politiques ministérielles concerné ainsi que les Services juridiques.

Comités de la haute direction

Les réunions du Comité de conformité pour éviter les mauvais traitements (CCEMT) portent principalement sur les éléments suivants :

- L'information que l'on envisage d'utiliser est-elle susceptible d'avoir été obtenue à la suite de mauvais traitements?
- Quelles sont les mesures proposées pour atténuer les risques. Dans quelle mesure sont-elles susceptibles de donner les résultats escomptés?
- Il convient d'analyser les justificatifs et la proportionnalité de tout engagement potentiel avec un État ou une entité étrangère qui pourrait donner lieu à de mauvais traitements.

Le Secrétariat du CCEMT crée un compte rendu des décisions et le fait parvenir aux membres du CCEMT pour commentaires. Une fois que l'information est colligée, celle-ci est conservée par le Secrétariat pour d'éventuels rapports. Le Secrétariat du CCEMT assure un suivi auprès du responsable demandeur pour faire le point concernant le résultat de la situation et pour lui demander une dernière mise à jour dès lors que la situation est réglée.

Chacun des rapports sur les droits de la personne produits par Affaires mondiales Canada se fonde sur des données probantes pour faire un état de la situation en matière de droits de la personne dans un pays donné. Cet aperçu rapporte les événements importants qui touchent la question des droits de la personne tout en décrivant les tendances et les faits nouveaux. De plus, il comprend une section portant sur la question des mauvais traitements. Au reste, aucun score n'est attribué aux pays, et c'est aux responsables qu'il revient d'évaluer les risques à partir de l'information contenue dans les rapports.

Mesures d'atténuation

Les Services juridiques ou la Direction des politiques et des programmes liés au renseignement prodigueront des conseils concernant les limites et les interdictions s'appliquant à l'utilisation de l'information obtenue à la suite de mauvais traitements. Ces entités sont également aptes à proposer les mesures d'atténuation qui pourraient être prises, notamment l'épuration de l'information, s'il y avait un risque que de mauvais traitements soient de nouveau infligés ou que l'on porte atteinte aux droits et libertés d'une personne, ou encore si l'information pouvait être utilisée en tant que preuve dans le cadre de procédures judiciaires, administratives ou autres.