

TRÈS SECRET

**N° de dossier : 2800-161
(TD R513)**

**RÔLE DU SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE
SÉCURITÉ DANS LE RÉGIME DES CERTIFICATS DE SÉCURITÉ
(ÉTUDE DU CSARS 2011-02)**

**Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
Le 5 décembre 2011**

Version AIPRP

14 MARS 2019

Date :

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION	2
2	MÉTHODOLOGIE	4
3	PROBLÈMES DONNÉS RELEVÉS DANS LES INSTANCES RELATIVES AUX CERTIFICATS DE SÉCURITÉ	Error! Bookmark not defined.
3.1	Obligations de bonne foi et de franchise	6
3.2	Préparation des témoins	6
3.3	Respect de la norme juridique	7
4	RÉPONSE DU SCRS	9
4.1	Précis des sources humaines.....	9
4.2	Préparation des témoins	10
4.3	Formation et sensibilisation.....	11
5	QUESTIONS À CONSIDÉRER.....	13
5.1	Utilisation des RRS dans les instances en immigration	13
5.1.1	Le besoin de clarté.....	15
5.1.2	Participation de la Direction de l'évaluation du renseignement.....	16
5.2	Approche stratégique	16
6	CONCLUSION	19

1 INTRODUCTION

Un certificat de sécurité est un outil juridique qui permet au gouvernement canadien de détenir et d'expulser des non-Canadiens (résidents permanents ou ressortissants étrangers) considérés comme des menaces pour la sécurité. Le régime des certificats de sécurité est énoncé dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR); il s'agit d'une instance en immigration et non d'une instance criminelle. Les certificats peuvent être délivrés pour raison de sécurité, ce qui comprend l'espionnage et le terrorisme, pour atteinte aux droits de la personne et internationaux ou pour grande criminalité ou criminalité organisée.

Le rôle principal du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS ou le Service) dans le régime des certificats de sécurité consiste à préparer un rapport sur les renseignements de sécurité (RRS), un document contenant ses renseignements et son évaluation selon lesquels une personne constitue une menace pour la sécurité nationale¹. Le directeur du SCRS examine et approuve lui-même tous les RRS préparés par la Division des litiges et des divulgations; le document est ensuite transmis aux ministres de la Sécurité publique et de la Citoyenneté et de l'Immigration aux fins d'approbation². Les ministres déposent un avis de dépôt du certificat conjointement avec le RRS et les documents de référence à l'appui à la Cour fédérale, où un juge doit statuer sur le « caractère raisonnable » du certificat. Bien que des certificats de sécurité existent depuis 1978, ils ont rarement été utilisés.

Le gouvernement fédéral a utilisé les certificats comme outil de lutte contre le terrorisme, en délivrant des certificats contre cinq hommes soupçonnés de liens avec le terrorisme. Au cours des dernières années, le régime est devenu, et est toujours, très litigieux. Le résultat a été de nombreuses décisions de la Cour fédérale et une décision importante en 2007 de la Cour suprême du Canada dans *Charkaoui c. Canada*³, qui a invalidé le régime des certificats en raison de son inconstitutionnalité et a forcé une réforme qui prévoyait la nomination d'avocats spéciaux pour représenter les intérêts des personnes visées pendant les instances à huis clos relatives aux certificats de sécurité. Dans le contexte de ces contestations judiciaires, les conseils que le SCRS a donnés aux ministres de la Sécurité publique et de la Citoyenneté et de l'Immigration ont également fait l'objet d'un examen rigoureux.

¹ Il existe deux versions du RRS : le résumé public et la version classifiée.

² En plus de préparer le RRS, le SCRS peut également témoigner lors d'audiences sur le caractère raisonnable, de contrôles de la détention et d'autres instances judiciaires dans le cadre d'affaires relatives aux certificats de sécurité.

³ *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)* [2007] 1 RCS 350 [Charkaoui n° 1]

Dans le cadre de l'examen réalisé par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS ou le Comité) en ce qui concerne les défis que pose l'utilisation accrue des renseignements du SCRS dans les instances judiciaires, le présent examen vise à analyser les processus et les politiques internes du Service liés à son rôle dans le régime des certificats de sécurité et la façon dont ceux-ci ont changé pour tenir compte d'un certain nombre de questions soulevées dans le contexte des instances relatives aux certificats de sécurité. Cela comprend le processus de réflexion actuel du Service sur le régime des certificats de sécurité et le rôle du SCRS dans cette discussion pangouvernementale plus vaste.

À plusieurs égards importants, le SCRS a pris des mesures pour répondre aux questions soulevées dans le cadre de ces instances, surtout en ce qui a trait à la communication de renseignements sur les sources humaines à la Cour; à la préparation des témoins du Service qui comparaissent devant la Cour; et à la mise en œuvre d'initiatives de formation visant à inculquer aux employés du SCRS une appréciation de la nécessité d'accorder une attention continue à la rigueur dans toutes les activités. Le Service a également créé le Comité des litiges et la Division des litiges et des divulgations, qui regroupent le contentieux des affaires civiles et d'immigration sous le même toit dans l'espoir de renforcer l'expertise et de favoriser l'uniformité dans tous les aspects du contentieux du Service.

Parallèlement, le CSARS estime qu'il est peut-être temps pour le SCRS d'entreprendre un examen plus holistique des questions et des critiques découlant de l'important corpus de décisions judiciaires, afin d'évaluer leur incidence cumulative sur les processus et les pratiques du SCRS. À cette fin, le CSARS recommande que le SCRS adopte une approche plus stratégique pour gérer les défis associés à l'utilisation du renseignement dans les instances judiciaires.

2 MÉTHODOLOGIE

Le présent examen visait à analyser la réponse du SCRS à certaines des questions soulevées par la Cour fédérale dans deux des récentes affaires relatives aux certificats de sécurité – Mohamed Harkat et Hassan Almrei⁴ – et à examiner la façon dont ils ont mis le SCRS au défi de porter un regard critique sur son rôle dans le régime des certificats de sécurité, notamment l'essentiel des renseignements de sources humaines communiqués aux tribunaux et le processus de communication de ces renseignements; les lignes directrices relatives aux documents du Service préparés à l'appui des certificats de sécurité; la préparation des témoins qui comparaissent devant la Cour; et, de manière plus générale, ses pratiques en matière de présentation de renseignements dans le cadre d'instances judiciaires.

En plus d'un examen de la documentation du SCRS, le personnel du CSARS a assisté à plusieurs séances d'information avec des membres du personnel du Service jouant un rôle dans différents aspects du régime des certificats de sécurité, y compris des membres du personnel de l'Unité de gestion des cas de litige. Bien que les documents se rattachant aux discussions pangouvernementales sur l'élaboration de solutions de rechange au renvoi soient assujettis à la confidentialité du Cabinet, on a communiqué de vive voix au CSARS des renseignements sommaires sur la forme et le fond de ces discussions.

⁴ Hassan Almrei est un ressortissant syrien qui est entré au Canada en 1999 et s'est vu conférer l'asile. Il a été visé par un certificat de sécurité en 2001 et a été détenu pendant environ huit ans avant d'être mis en liberté sous conditions. Son certificat a été annulé en 2009. Mohamed Harkat, demandeur d'asile algérien, a été détenu en vertu d'un certificat de sécurité en 2002 et mis en liberté sous condition en 2006. En 2010, son certificat a été confirmé comme étant raisonnable et une mesure d'expulsion a été prise contre lui; il interjette appel de cette décision. Les trois autres certificats qui ne seront pas examinés ont été délivrés contre Mahmoud Jaballah, Mohamed Mahjoub et Adil Charkaoui. Le certificat de Charkaoui, qui se distingue pour son association à la décision de la Cour suprême du Canada où l'on a statué sur l'inconstitutionnalité du régime de certificats, a été annulé. Les deux autres certificats, contre Mahmoud Jaballah et Mohamed Mahjoub, sont toujours en cours d'examen.

3 PROBLÈMES DONNÉS RELEVÉS DANS LES INSTANCES RELATIVES AUX CERTIFICATS DE SÉCURITÉ

Au cours des dernières années, les cinq personnes visées par un certificat en raison de liens présumés avec le terrorisme ont fait l'objet de multiples contestations judiciaires. Parmi les décisions les plus notables figure celle rendue en 2007 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Charkaoui*, qui a conclu que des éléments du régime des certificats de sécurité enfreignaient la *Charte*⁵. En réponse, le gouvernement a modifié la LIPR afin d'y inclure des dispositions concernant les « avocats spéciaux », soit des avocats possédant l'autorisation de sécurité nécessaire pour représenter les intérêts de la personne visée lors d'audiences tenues à huis clos où le juge évalue le « caractère raisonnable » du certificat⁶, et par extension, la validité des renseignements du SCRS, le tout en l'absence de la personne visée ou de son avocat⁷. L'examen minutieux de ces avocats spéciaux a mis au jour plusieurs questions concernant le rôle du SCRS dans le régime des certificats⁸.

La présente section porte sur trois questions clés qui se sont dégagées dans le contexte des instances relatives aux certificats de sécurité visant M. Harkat et M. Almrei, à savoir les obligations du Service en matière de bonne foi et de franchise; la préparation des témoins; et la difficulté de respecter la norme juridique dans les affaires relatives aux certificats de sécurité. Ces questions étaient importantes puisqu'elles ont non seulement remis en question la crédibilité du SCRS devant la Cour, mais surtout, ont obligé le SCRS à examiner la façon dont il présente les renseignements devant les tribunaux.

⁵ La deuxième décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Charkaoui* en 2008 est importante parce qu'elle exigeait que le SCRS modifie sa politique et ses pratiques en matière de conservation de l'information. Le SCRS doit maintenant conserver la version originale de ses renseignements dans la plupart des situations. Aux termes de cette affaire, le Service doit divulguer l'intégralité du dossier de la personne visée aux avocats spéciaux; ces renseignements sont ensuite vérifiés en ce qui concerne le privilège relatif à la sécurité nationale et divulgués (habituellement sous forme de résumé) à la personne visée. Il s'agit d'un fait nouveau important qui nécessiterait son propre examen; par conséquent, il ne sera pas traité ici.

⁶ Les avocats spéciaux représentent également les intérêts de la personne visée dans le cadre des contrôles de la détention et des audiences préalables au procès.

⁷ À la suite des modifications apportées à la LIPR, les cinq certificats de sécurité liés au terrorisme ont en réalité perdu leur statut et de nouveaux certificats de sécurité ont été délivrés, ce qui a obligé le SCRS à rédiger de nouveau les RRS. En février 2008, les ministres ont signé les cinq nouveaux certificats et les RRS modifiés ont été déposés auprès de la Cour fédérale, qui a de nouveau été invitée à statuer sur le « caractère raisonnable » des certificats.

⁸ En décembre 2010, la Cour fédérale a statué que le certificat de M. Harkat était raisonnable et a ordonné son expulsion. Cette décision a marqué une victoire importante pour le gouvernement parce que le juge a conclu que le certificat de sécurité alléguant que M. Harkat était une menace terroriste était raisonnable; les erreurs d'enquête du SCRS ne constituaient pas des « abus » suffisamment importants pour miner fondamentalement l'affaire Harkat; et en dernier lieu, les pouvoirs du gouvernement en matière de certificats de sécurité étaient conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés*. La décision *Harkat* est actuellement portée en appel.

3.1 Obligations de bonne foi et de franchise

Dans une décision d'octobre 2009 sur le certificat de M. Harkat, un juge de la Cour fédérale a fait remarquer que « le défaut du SCRS, et de ses témoins, de se conformer à l'obligation d'agir avec la bonne foi la plus absolue [...] a porté atteinte à l'intégrité de la procédure de la Cour⁹ ». Le juge est parvenu à cette conclusion après avoir appris que le SCRS avait omis de divulguer que l'une des principales sources utilisées dans l'affaire avait échoué à un test polygraphique. À son crédit, le Service a signalé cette question à l'attention de la Cour, mais seulement plusieurs mois après que le juge s'est expressément renseigné auprès des témoins du SCRS sur la fiabilité de la source. Dans le cadre de la séance ex parte qui a suivi la divulgation du SCRS, le juge a été explicite en affirmant que, bien que le SCRS puisse avoir sa propre opinion quant à la fiabilité d'une source humaine, [traduction] « lorsque le processus judiciaire est engagé [...], le SCRS n'a pas le droit de retirer des renseignements qui me permettent de prendre une décision quant à la fiabilité d'une source¹⁰ ».

De même, dans une décision rendue dans l'affaire *Almrei*, le juge de la Cour fédérale a conclu que le SCRS et les ministres avaient « manqué à leur obligation de franchise envers la Cour » en n'ayant pas effectué un examen approfondi des fonds de renseignements du SCRS sur M. Almrei et en n'ayant pas présenté d'observations fondées sur tous les renseignements, y compris ceux qui n'étaient pas favorables à leur thèse. Le juge a conclu que le RRS du SCRS « a été assemblé avec des renseignements qui ne pouvaient être considérés que comme défavorables à M. Almrei, sans qu'on ait essayé sérieusement d'inclure des renseignements contraires ou de mettre à jour cette évaluation¹¹. » La question en litige était la croyance du juge selon laquelle le SCRS avait omis de divulguer des renseignements et il n'avait donc pas présenté des renseignements complets à la Cour.

3.2 Préparation des témoins

En partie, l'une des questions soulevées par le juge dans l'affaire *Harkat* était fondée sur la façon dont le SCRS a préparé ses témoins avant de comparaître devant les tribunaux. Dans sa décision, le juge a fait remarquer qu'un témoin du SCRS a eu plusieurs occasions, pendant sa déposition, « de divulguer les renseignements liés au test polygraphique, mais il ne l'a pas fait. Son explication selon laquelle [TRADUCTION] "il n'avait pas cela présent à l'esprit" n'est pas satisfaisante¹². » Il a également été critique

⁹ *Harkat (Re)*, 2009 CF 1050, paragraphe 59.

¹¹ *Almrei (Re)*, 2009 CF 1263, paragraphes 503 et 500.

¹² *Harkat (Re)*, 2009 CF 1050, paragraphe 27.

à l'égard de deux autres témoins du SCRS, qui, selon lui, n'étaient pas suffisamment bien préparés et ont fourni des renseignements incomplets à la Cour.

Dans une lettre adressée à la Cour fédérale, l'avocat général principal du SCRS a reconnu que la non-divulgaration des renseignements découlant des tests polygraphiques soulevait des questions concernant la « de possibles tergiversations par les témoins du SCRS appelés à témoigner relativement à la fiabilité des renseignements fournis par la source humaine¹³ ». Au bout du compte, le juge a conclu que les témoins n'avaient pas l'intention de tromper la Cour et qu'ils ne devaient pas non plus « être les seuls blâmés pour ce qui semble relever en partie [...] d'une défaillance en tant qu'institution du SCRS. » Toutefois, il estimait que la situation était « inacceptable », étant donné qu'en tant qu'institution, « [le] SCRS doit s'assurer que les témoins qu'il appelle à déposer sont convenablement renseignés sur le rôle dont on leur demande de s'acquitter. Des avocats doivent les préparer minutieusement¹⁴ ».

3.3 Respect de la norme juridique

En plus de sa conclusion selon laquelle le SCRS avait manqué à son obligation de franchise envers la Cour, le juge président de l'affaire *Almrei* a également conclu que le SCRS s'était appuyé sur des renseignements désuets et sur des allégations mal corroborées pour confirmer le certificat contre lui. Il a donc conclu que les renseignements et la preuve ne satisfaisaient pas au critère des « motifs raisonnables de croire », conformément à la LIPR.

Le juge a conclu que l'information fournie par les sources humaines du SCRS qui ont joué un rôle déterminant dans le maintien de l'affaire contre M. Almrei n'était pas crédible, en partie en raison des rapports d'interception et de surveillance qui contredisaient les rapports des sources humaines.

La décision a attiré l'attention sur certaines des difficultés propres à l'utilisation d'information provenant de sources humaines dans le cadre d'instances judiciaires,

¹³ *Harkat (Re)*, 2009 CF 553, paragraphe 12.

¹⁴ *Harkat (Re)*, 2009 CF 1050, paragraphes 44 et 45.

surtout en raison de l'absence de documents écrits et de la croyance du juge selon laquelle une grande partie des rapports des sources humaines équivaut à « des ouï-dire fondés sur des ouï-dire ». Bien que ce type d'information puisse être utilisé dans les affaires concernant des certificats, la Cour doit établir si l'information est « digne de foi et utile¹⁷ ». Dans bien des cas, le juge a conclu que les renseignements fournis par le SCRS n'étaient pas,

¹⁷ *Almrei (Re)*, 2009 CF 1263, paragraphe 83.

4 RÉPONSE DU SCRS

Le Service a répondu aux préoccupations de la Cour d'un certain nombre de façons. D'abord, il a élaboré une politique régissant la préparation et l'approbation du précis des sources humaines, un document important dont se sert le SCRS pour transmettre à la Cour de l'information sur les sources humaines. En outre, un certain nombre de mesures concrètes ont été prises pour améliorer le processus de préparation des témoins en vue de leur déposition dans les affaires relatives aux certificats de sécurité. Enfin, le SCRS a élaboré un programme de formation exhaustif axé sur la promotion de la « rigueur » dans toutes les activités.

Bien que le Service ait pris des mesures pour donner suite aux préoccupations particulières soulevées dans ces affaires, tel qu'il sera examiné à la section suivante, le CSARS estime que le Service pourrait adopter une approche plus stratégique à l'égard de la gestion de son rôle dans les processus juridiques.

4.1 Précis des sources humaines

Le SCRS a reconnu la gravité de son omission de divulguer en temps opportun des renseignements importants sur les sources humaines au juge dans l'affaire relative au certificat de M. Harkat. Dans une lettre adressée au juge en chef de la Cour fédérale, l'avocat général principal du SCRS a écrit que, dans la mesure où la situation donnait à la Cour toute raison de remettre en question l'intégrité de la preuve du SCRS et de ses employés, le Service était déterminé à rétablir la confiance des juges à l'égard de cette intégrité et de cette crédibilité¹⁹. À cette fin, le SCRS a rapidement entrepris un examen complet de tous les précis des sources humaines concernant les certificats de sécurité afin de veiller à ce que l'on n'ait pas non plus omis de divulguer d'autres renseignements à la Cour. précis ont été examinés et modifiés²⁰.

De même, le Service a rapidement entrepris un examen approfondi par la direction des procédures relatives à la préparation de précis des sources humaines. L'examen a permis de conclure que l'absence de coordination et de contrôle centralisés à l'égard des précis des sources humaines a donné lieu à des incohérences tant dans la mise en forme que dans le contenu, ce qui pourrait avoir une incidence sur sa capacité de satisfaire aux exigences en matière de divulgation complète, équitable et franche, telles qu'elles s'appliquent aux évaluations de la fiabilité et de la crédibilité des sources humaines du Service et de leurs renseignements²¹. Par conséquent, les procédures de préparation des précis des sources humaines ont été officialisées dans une politique aux

¹⁹ Lettre de l'avocat général principal du SCRS à l'intention de l'honorable Allen Lutfy (4 juin 2009).

²⁰ Le résultat a été la détection d'erreurs, pour la plupart mineures, dans les fichiers sources examinés. Séance d'information du 12 juillet

²¹ Lettre de l'avocat général principal du SCRS à l'intention de l'honorable Allan Lutfy (20 mai 2010).

termes de laquelle tous ces précis doivent être préparés en collaboration avec les Services juridiques et examinés

De même, chaque précis fait maintenant l'objet d'une séance d'examen critique (à laquelle participent les avocats) afin d'examiner chaque énoncé du document et d'en assurer l'exactitude. En outre, la politique énonce le type d'information devant figurer dans le précis, soit l'information dont la Cour a besoin pour procéder à une évaluation indépendante de la fiabilité d'une source humaine. Afin de compléter cette politique, un document d'orientation a été élaboré afin de communiquer plus en détail le type d'information qui devrait être mentionné en particulier dans le précis.

Le CSARS a conclu que le SCRS était conscient de l'importance de la conclusion de la Cour et a pris des mesures, d'abord pour établir la cause de l'erreur, puis pour mettre en place les mesures correctives qui s'imposent afin d'éviter qu'une telle situation ne se reproduise. Étant donné que les précis des sources humaines servent également à appuyer les demandes de mandat, cette nouvelle politique a une vaste application.

4.2 Préparation des témoins

L'examen par la direction a également permis d'étudier la façon dont le SCRS avait préparé ses témoins à la lumière de la suggestion du juge de possibles tergiversations par les témoins²². L'une des principales observations du rapport produit par la direction était l'absence de lignes directrices pour les témoins du Service qui comparaissaient devant les tribunaux dans les affaires relatives aux certificats de sécurité.

Le CSARS a été informé que les Services juridiques du SCRS, qui font fonctionnellement partie du ministère de la Justice, et qui sont responsables de la préparation des témoins, ont élaboré un guide pour la préparation des témoins qui porte sur des questions propres aux certificats de sécurité. Dans la mesure du possible, les avocats sont encouragés à consacrer tout le temps nécessaire à la préparation des témoins et à veiller à ce que le témoin comprenne les conséquences de la communication de renseignements trompeurs ou inexacts (que ce soit par inadvertance ou délibérément) à la Cour²³. Les unités de gestion des cas de litige du SCRS jouent un rôle de soutien en coordonnant et en recueillant les documents pertinents que le témoin peut examiner, en obtenant des témoignages antérieurs du Service sur des questions semblables et d'autres documents d'information au besoin, en aidant les Services juridiques à sélectionner les témoins.

²² *Harkat (Re)*, 2009 CF 553, paragraphe 12.

²³ Note de service préparée en réponse aux questions du CSARS du 22 juillet 2011.

Le CSARS a constaté que des mesures ont été prises pour doter des connaissances nécessaires les employés du Service qui témoignent dans le cadre d'affaires relatives aux certificats de sécurité. Cela est d'autant plus important que les employés du SCRS doivent désormais témoigner devant la Cour en présence d'avocats spéciaux, ce qui a été décrit comme une « réalité nouvelle²⁴ » importante.

En outre, la politique sur les précis des sources humaines

Cela donne suite à une importante préoccupation du juge en l'espèce, à savoir que les avocats n'ont pas eu accès à des données factuelles suffisantes leur permettant de formuler des conseils juridiques importants²⁶.

4.3 Formation et sensibilisation

Dans son énoncé d'orientation pour 2009, le sous-directeur des opérations (SDO) a insisté sur le concept de la « rigueur » en tant que norme organisationnelle du SCRS afin d'attirer l'attention sur cette rigueur en tant que priorité individuelle et organisationnelle²⁷. À cette fin, la Direction générale de l'apprentissage et du perfectionnement a été chargée de mettre en place un programme de formation « du berceau au tombeau » en ce qui a trait à la rigueur²⁸.

Le CSARS a reçu de l'information sur les nombreuses activités qui ont été élaborées pour promouvoir le concept de la rigueur au sein du SCRS, y compris des déclarations de haut niveau soulignant la nécessité de la rigueur dans l'ensemble de l'organisation. Le CSARS a également été informé que l'importance de la rigueur et les conséquences pour le SCRS du fait de manquer de rigueur sont renforcées tout au long du Cours de formation des agents du renseignement. En outre, les Services juridiques ont élaboré un

²⁴ *Harkat (Re)*, 2009 CF 1050, paragraphe 50.

²⁶ *Harkat (Re)*, 2009 CF 1050, paragraphes 44 et 45.

²⁷ Énoncé d'orientation du SDO pour 2009

²⁸ Une définition utile de la rigueur propre aux activités de renseignement a été élaborée et diffusée dans l'ensemble du Service : Une approche méthodique à l'égard de la réalisation des activités courantes qui met l'accent sur : le souci du détail; l'exactitude et la vérification des faits; la minutie; et l'objectivité équilibrée dans l'évaluation des menaces et la communication des renseignements. Il se peut que les lacunes dans la rigueur ne soient pas relevées pendant des années et qu'elles puissent avoir de graves conséquences pour le Service en ce qui a trait à sa réputation, à sa crédibilité et à ses relations avec d'importantes entités nationales comme la Cour fédérale. Les rapports opérationnels constituent le fondement de nombreux produits de renseignement créés par le Service et des conseils qu'il donne au gouvernement. La sélectivité, l'omission, le caractère superficiel, la conjecture et la manipulation sont toxiques pour le continuum de production de renseignements et ne doivent jamais être autorisés à s'infiltrer dans le processus, à dégrader la qualité de notre travail et, au bout du compte, à déprécier les conseils que nous donnons au gouvernement.

« module d'orientation judiciaire » destiné aux nouveaux agents du renseignement qui porte sur un large éventail de sujets et de questions de nature juridique, notamment : du renseignement à la preuve; la divulgation; le témoignage; et la *Charte*. La formation juridique donnée par les Services juridiques est également offerte aux employés en poste, au besoin. Enfin, _____ donne des présentations au personnel régional du SCRS sur des questions qui ont été relevées devant les tribunaux et leurs répercussions concrètes.

Le CSARS est convaincu que le Service utilise des activités de formation et de sensibilisation à différents niveaux et de façon novatrice pour sensibiliser ses employés à la nécessité de la « rigueur » et leur permettre d'en prendre conscience.

5 QUESTIONS À CONSIDÉRER

Le SCRS doit s'acquitter d'obligations importantes en matière de divulgation dans le cadre du régime des certificats de sécurité, et puisque certains des renseignements utilisés dans les RRS proviennent d'organismes étrangers, la divulgation peut s'avérer tout particulièrement problématique. À l'heure actuelle, des discussions sont en cours au sein du gouvernement sur l'élaboration de solutions de rechange au renvoi²⁹;

5.1 Utilisation des RRS dans les instances en immigration

Le SCRS continue de s'acquitter de ses obligations d'enquête sur les ressortissants étrangers et les résidents permanents qui sont des menaces pour la

²⁹ Ces discussions sont en cours depuis au moins 2003. Depuis 2009, le SCRS a participé aux activités d'un Groupe de travail sur les solutions de rechange au renvoi qui a été mis sur pied pour étudier des options.

sécurité nationale et de formulation de conseils à l'intention du ministre³². Par conséquent, le SCRS continuera de jouer un rôle dans les instances en immigration, notamment dans les instances prévues à l'article 86 de la LIPR, qui permettent au ministre de demander l'interdiction de la divulgation de renseignements et autres éléments de preuve dans le cadre d'enquêtes, de contrôles de la détention ou d'appels devant la Section d'appel de l'immigration. Dans le cadre de ces instances, à l'instar des certificats de sécurité, le SCRS doit préparer un RRS qui peut faire l'objet d'un examen critique des avocats spéciaux³³. Il convient de noter que le SCRS a été avisé qu'il devrait fournir les renseignements classifiés dans un dossier relatif à l'article 86 de la même manière et avec la même rigueur qu'il le fait dans les dossiers relatifs aux certificats de sécurité. Dans l'examen des documents, on a laissé entendre que les dossiers liés à la sécurité nationale dans le cadre du processus prévu à l'article 86 pourraient constituer une « phase suivante » dans les dossiers d'immigration,

En outre, Sécurité publique Canada a indiqué qu'en date de 2010, il y avait trois « dossiers³⁶ » en cours en vertu de l'article 86. En bref, lorsque des renseignements secrets du SCRS sous-tendent une instance prévue à l'article 86, le Service devra préparer un RRS.

Le SCRS a indiqué que s'il devait établir un nouveau régime des certificats de sécurité dans l'avenir (et rédiger un RRS correspondant), la Direction du contentieux se pencherait sur les leçons retenues dans tous les dossiers relatifs aux certificats de sécurité afin de veiller à ce que tout document soit préparé en accordant toute l'attention

³² Le Service a l'entière responsabilité de procéder au filtrage des immigrants et des réfugiés qui demandent le statut de résident permanent depuis le Canada.

³³ La principale différence en matière de procédure entre les instances prévues à l'article 86 et les certificats de sécurité est que, lorsque le caractère raisonnable des certificats est établi par un juge de la Cour fédérale, les instances prévues à l'article 86 sont jugées par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

³⁶ Rapport final, *Évaluation de l'Initiative sur les certificats de sécurité 2009-2010*, Sécurité publique Canada. <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/vltn-scrct-crtfct-2009-10/vltn-scrct-crtfct-2009-10-fra.pdf>, p. vi.

requis à la rigueur, à la précision et à la franchise³⁷. Toutefois, à la lumière du rôle continu joué par le SCRS dans les instances prévues à l'article 86, le CSARS estime qu'il devrait réexaminer la mise en œuvre de la recommandation formulée dans l'examen par la direction concernant la préparation des RRS. En outre, dans la mesure où les renseignements fournis par le SCRS sur les demandeurs de résidence permanente peuvent également être examinés et contestés, il pourrait être utile pour le SCRS d'examiner si les observations de la Cour dans les dossiers relatifs aux certificats de sécurité s'appliquent également aux mémoires classifiés qu'il fournit à l'appui d'une conclusion d'interdiction de territoire.

5.1.1 Le besoin de clarté

Le CSARS a constaté de multiples déclarations qui témoignent de la sensibilisation et de l'engagement du SCRS à l'égard de son obligation de bonne foi et de franchise devant les tribunaux. Cette position est reflétée dans les *Guidelines on Disclosure Obligation in Security Certificate Cases* (lignes directrices sur l'obligation de divulgation dans les dossiers relatifs aux certificats de sécurité) qui indiquent qu'il y a eu une transition vers la divulgation de tous les renseignements pertinents. Tel qu'il est énoncé dans la jurisprudence, les renseignements ou les éléments de preuve présentés doivent être complets et exhaustifs,

des renseignements, laissant à la Cour le soin d'établir la valeur des renseignements supplémentaires.

Pourtant, il semble y avoir une ambiguïté persistante quant à l'obligation du SCRS envers la Cour lorsqu'il s'agit de préparer un RRS. Plus particulièrement, le juge dans l'affaire *Almrei* a souligné que les ministres ont déclaré que « le RRS est seulement un document créé par le SCRS pour plaider sa thèse et ne doit pas présenter les renseignements contradictoires qu'il a en sa possession. » Toutefois, à l'avis du juge, cette position « serait clairement incompatible avec les obligations de bonne foi et de franchise que la Cour s'attend à voir le SCRS et les ministres respecter. » Par conséquent, il a conclu que le SCRS et les ministres avaient « manqué à leur obligation de franchise envers la Cour³⁹. » Le CSARS encourage le SCRS à veiller à ce que toute ambiguïté quant à ses obligations envers la Cour soit corrigée dès que possible.

³⁷ Note de service préparée en réponse aux questions du CSARS du 22 juillet 2011.

³⁹ *Almrei (Re)*, 2009 CF 1263, paragraphe 503.

5.1.2 Participation de la Direction de l'évaluation du renseignement

Enfin, le CSARS estime qu'il y a intérêt à solliciter la participation de la Direction de l'évaluation du renseignement (DER) à tout futur processus de préparation de RRS. Cette considération est motivée par les critiques découlant de l'affaire *Almrei*, dans laquelle le juge a déclaré qu'« [on] en a beaucoup appris depuis 2001 sur les méthodes d'opération d'al-Qaïda », ce qui n'était pas reflété dans le RRS, dont une grande partie n'aurait pas appuyé la prémisse selon laquelle M. Almrei était un agent dormant. Le juge a été « troublé » de voir que le travail de préparation du RRS effectué par le SCRS « n'avait pas suivi le rythme des dernières nouvelles sur le terrain. De surcroît, les sources dont s'est servi le SCRS ne faisaient souvent pas autorité, étaient trompeuses ou étaient inexactes⁴¹. »

En 2006, la DER a été créée et placée au « cœur » du cycle du renseignement. À la lumière de la capacité d'analyse de la DER, le CSARS encouragerait cette direction à participer au processus de préparation des RRS. Cette approche serait conforme à une recommandation antérieure formulée dans le *Review of Warrant Acquisition Process* (examen du processus d'obtention des mandats) du SDO de 2008, selon laquelle la DER devrait participer à la rédaction et à la tenue à jour des mémoires de dossier utilisés dans le processus de demande de mandat.

5.2 Approche stratégique

En réponse à son intervention de plus en grande dans le milieu des tribunaux et de la preuve, le SCRS s'est engagé à continuer d'étudier les difficultés associées à la présentation de renseignements comme preuve au sein du cadre juridique canadien. De même, il s'emploie avec diligence à prévoir et à régler ces questions afin de permettre une utilisation plus harmonieuse du renseignement dans les instances judiciaires⁴².

Le présent examen a souligné l'importance que le SCRS s'emploie à relever ce défi et à adapter le plus rapidement possible ses pratiques en réponse aux observations et aux conclusions des tribunaux. Les renseignements de sources humaines devant être fournis dans le cadre d'instances judiciaires en sont un exemple typique : en 2005, l'un des juges dans l'affaire *Harkat* a fourni une liste détaillée de ce que l'« on peut légitimement demander⁴³ » concernant les renseignements dont a besoin la Cour pour

⁴¹ *Almrei (Re)*, 2009 CF 1263, paragraphes 358, 425 et 413.

⁴² Note de service préparée en réponse aux questions du CSARS du 22 juillet 2011.

⁴³ Il convient également de souligner que le juge a fait expressément mention de cette liste dans sa décision qui a suivi l'aveu du SCRS qu'il n'avait pas divulgué les renseignements sur le test polygraphique.

entreprendre un examen indépendant de la fiabilité des sources humaines⁴⁴; toutefois, une grande partie de ces renseignements étaient toujours manquants dans les renseignements déposés auprès de la Cour trois ans plus tard. En fait, le SCRS n'a pris aucune mesure pour élaborer la politique sur les précis des sources humaines qu'après la situation grave créée par l'omission des renseignements liés au test polygraphique. Il convient de noter que la liste établie par le juge en 2005 figure, presque textuellement, dans cette nouvelle politique.

Parallèlement, d'autres questions découlant de décisions récentes peuvent justifier l'examen ou l'intervention du Service.

Dans l'affaire des 18 de Toronto, le juge a indiqué que l'application du règlement touchant une tierce personne représente [traduction] « un nouveau domaine d'importance dans la jurisprudence de la Cour fédérale⁴⁵. »

De manière plus générale, puisque le seuil établi dans la LIPR des « motifs raisonnables de croire » diffère qualitativement des enquêtes visées à l'article 12 qui exigent des « motifs raisonnables de soupçonner », le Service pourrait devoir adapter ses méthodes d'analyse et d'évaluation pour satisfaire à cette exigence prévue par la loi.

Par conséquent, avant de donner des conseils sur les affaires en matière d'immigration qui font l'objet d'une contestation judiciaire ou quasi judiciaire, le CSARS suggère que le Service envisage de prendre des mesures en vue d'informer son personnel au sujet de ce que signifie ce seuil et de la façon dont il se distingue des « motifs raisonnables de soupçonner ».

Le CSARS a constaté des échanges internes au sein de la haute direction du SCRS où l'on décrivait l'approche actuelle du Service pour répondre aux décisions judiciaires comme étant décousue et où l'on préconisait la nécessité d'élaborer une stratégie plus globale pour veiller à ce que le Service respecte les normes exigées à son égard par les tribunaux.⁴⁷ À la lumière de ces observations, et de la croyance du CSARS selon laquelle les tribunaux donnent des directives importantes au Service sur la façon dont il

⁴⁴ *Harkat (Re)*, 2005 CF 393, paragraphe 94.

⁴⁵ *R. c. Ahmad*, décision n° 16 (2009-07-06), Brampton, CRIMJ(F)2025/07 (Ont. S.C.J), paragraphe 46.

⁴⁷ document – Note de service Advisory Letters.eml

doit d'acquitter de ses obligations pour donner suite avec succès aux contestations judiciaires, **le CSARS recommande que le SCRS entreprenne un examen exhaustif et prospectif des décisions judiciaires pertinentes afin de veiller à bien en comprendre les répercussions sur les opérations, les processus et les ressources du Service.**

6 CONCLUSION

L'adaptation aux nouvelles exigences en matière de divulgation associées aux certificats de sécurité et à la présence d'avocats spéciaux s'est révélé un défi légitime pour le Service,

Il s'agit là de la
conséquence inévitable du travail au sein d'un environnement juridique fluide.

L'expérience relative aux certificats de sécurité dans les affaires de lutte contre le terrorisme a soulevé des questions importantes concernant leur efficacité en tant qu'outil de sécurité nationale, voire d'immigration. Il existe bien des conjectures selon lesquelles l'environnement juridique de plus en plus complexe pourrait obliger le gouvernement à ne plus délivrer de certificats à l'avenir⁴⁸.

Parallèlement, il demeurera nécessaire de mettre en place un processus d'expulsion des résidents permanents ou des ressortissants étrangers du Canada qui sont jugés interdits de territoire pour raison de sécurité nationale. Cela est reflété dans un rapport de vérification interne de Sécurité publique Canada qui indique que, malgré les complexités associées à la conciliation des droits individuels et de la protection de la sécurité nationale, « [il] demeure nécessaire de plaider les dossiers de certificats de sécurité devant la Cour fédérale. Il y a des dossiers relatifs à l'article 86 en attente. Il faut continuer de traiter les demandes de résidence permanente en tenant compte de renseignements classifiés⁴⁹. » Par conséquent, il demeure nécessaire que le SCRS s'emploie à relever les défis associés à la présentation de renseignements classifiés dans le cadre d'instances judiciaires, tant dans les instances criminelles que les instances en immigration.

⁴⁸ « Special advocates predict no more security certificates », *The Lawyers Weekly* (16 juillet 2010).

⁴⁹ *Évaluation de l'Initiative sur les certificats de sécurité 2009-2010*, Sécurité publique Canada.