BIBLIOTHÈQUE du PARLEMENT
LIBRARY of PARLIAMENT

RÉSUMÉ LÉGISLATIF

Projet de loi C-22 :
Loi constituant le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement et modifiant certaines lois en conséquence

Publication n^{o} 42-1-C22-F
Le 22 août 2016

Holly Porteous
Dominique Valiquet

Division des affaires juridiques et sociales
Service d'information et de recherche parlementaires

Les ***résumés législatifs*** de la Bibliothèque du Parlement résument des projets de loi du gouvernement étudiés par le Parlement et en exposent le contexte de façon objective et impartiale. Ils sont préparés par le Service d'information et de recherche parlementaires, qui effectue des recherches et prépare des informations et des analyses pour les parlementaires, les comités du Sénat et de la Chambre des communes et les associations parlementaires. Les résumés législatifs sont mis à jour au besoin pour tenir compte des amendements apportés aux projets de loi au cours du processus législatif.

Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux Chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

Dans ce document, tout changement d'importance depuis la dernière publication est signalé en **caractères gras**.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2016

Résumé législatif du projet de loi C-22
(Résumé législatif)

Publication n^{o} 42-1-C22-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

1 CONTEXTE 1

2 DESCRIPTION ET ANALYSE 1

2.1 Constitution et composition du Comité (art. 4 à 7 et 12) 2
2.1.1 Comparaison avec le Royaume-Uni 2

2.2 Mandat (art. 8, 9 et 31) 3
2.2.1 Examen des opérations en cours 3
2.2.1.1 Comparaison avec le Royaume-Uni 4
2.2.2 Pouvoir discrétionnaire des ministres 5
2.2.3 Double emploi avec le mandat d'un autre organisme 5
2.2.3.1 Comparaison avec le Royaume-Uni 6

2.3 Mesures relatives à la sécurité (art. 10 à 12 et 33) 7
2.3.1 Dénonciateurs 7

2.4 Accès à l'information (art. 13 à 16) 8
2.4.1 Comparaison avec le Royaume-Uni 9

2.5 Réunions (art. 17 à 20) 10
2.5.1 Comparaison avec le Royaume-Uni 10

2.6 Organismes de surveillance (art. 22 et 23) 10
2.6.1 Comparaison avec le Royaume-Uni 11

2.7 Rapports (art. 21) 11
2.7.1 Comparaison avec le Royaume-Uni 12

2.8 Secrétariat et budget (art. 24 à 30, 32 et 43) 12
2.8.1 Secrétariat 12
2.8.1.1 Comparaison avec le Royaume-Uni 13
2.8.2 Budget 13

2.9 Modifications corrélatives (art. 35 à 48) 13

2.10 Examen parlementaire et entrée en vigueur (art. 34 et 49) 14

RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI C-22 : LOI CONSTITUANT LE COMITÉ DES PARLEMENTAIRES SUR LA SÉCURITÉ NATIONALE ET LE RENSEIGNEMENT ET MODIFIANT CERTAINES LOIS EN CONSÉQUENCE

1 CONTEXTE

Le projet de loi C-22, Loi constituant le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement et modifiant certaines lois en conséquence[1], a été déposé à la Chambre des communes le 16 juin 2016.

Le projet de loi C-22 donne suite à l'engagement électoral du gouvernement actuel visant à doter le Canada d'un régime de reddition de comptes en matière de sécurité nationale qui concorde de plus près avec ceux de nos alliés du Groupe des cinq (les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande) en créant « un comité multipartite qui devra surveiller les opérations de tous les ministères et organismes fédéraux chargés de la sécurité nationale[2] ».

Au cours de la préparation du projet de loi, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, l'honorable Ralph Goodale, et le président présumé du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), David McGuinty[3], ont participé à des discussions aux États-Unis, en France, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni pour examiner les comités de surveillance institués au sein de l'assemblée législative respective de ces pays[4]. Il semble que la délégation canadienne a considéré le modèle britannique comme le mieux adapté au CPSNR[5].

Tout en intégrant de nombreuses caractéristiques du comité sur le renseignement et la sécurité du Royaume-Uni (l'Intelligence and Security Committee, ISC), le projet de loi C-22 s'éloigne aussi considérablement de ce modèle à certains égards et ne lui correspond pas entièrement, puisque ce dernier a évolué au fil du temps. En fait, le CPSNR ressemble beaucoup non pas à l'incarnation actuelle de l'ISC, mais à ce qu'il était avant les modifications qui ont découlé de la loi britannique de 2013 sur la justice et la sécurité, la *Justice and Security Act 2013*[6].

Étant donné que le projet de loi C-22 s'inspire de toute évidence du modèle britannique, les sections qui suivent présentent une comparaison approfondie entre les deux approches.

2 DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-22 compte 49 articles. La description qui suit porte seulement sur certains aspects du projet de loi; elle ne passe pas en revue chacun des articles.

2.1 CONSTITUTION ET COMPOSITION DU COMITÉ (ART. 4 À 7 ET 12)

Le projet de loi C-22 constitue un comité de parlementaires composé de huit membres et d'un président, qui est un organe du pouvoir exécutif. Les membres du Comité sont nommés par le premier ministre et rendent des comptes à ce dernier. Le Comité est composé d'un maximum de deux sénateurs et d'au plus sept députés, dont un maximum de quatre du parti au pouvoir. Le président est désigné parmi les membres du Comité par le gouverneur en conseil, sur recommandation du premier ministre. Les ministres et secrétaires parlementaires en poste ne peuvent faire partie du CPSNR.

Tout député appartenant à un parti autre que le parti au pouvoir et qui compte officiellement 12 députés ou plus à la Chambre des communes peut être nommé membre du Comité après consultation du chef de ce parti par le premier ministre. De même, le premier ministre doit consulter un ou plusieurs autres sénateurs avant de nommer des sénateurs au Comité.

Le paragraphe 5(1) prévoit que tous les membres du Comité exercent leur charge jusqu'à la dissolution du Parlement. Il n'y a aucune disposition sur la reconduction des mandats.

Le paragraphe 12(1) empêche les membres ou anciens membres du Comité d'invoquer l'immunité fondée sur les privilèges parlementaires dans le cadre d'une instance découlant de la communication interdite de renseignements protégés auxquels ils avaient accès dans l'exercice de leurs fonctions au sein du CPSNR.

Sans le paragraphe 12(2), le paragraphe 12(1) serait redondant. Le paragraphe 12(2) prévoit que toute déclaration d'un membre ou d'un ancien membre du Comité devant une chambre du Parlement ou devant un comité, soit du Sénat, soit de la Chambre des communes, soit mixte, est admissible en preuve dans le cadre d'une instance concernant une infraction à la *Loi sur la protection de l'information*.

Le privilège parlementaire ne s'applique pas aux délibérations non parlementaires comme celles du CPSNR. Cependant, les membres du Comité y siégeront à temps partiel et continueront d'exercer leurs fonctions parlementaires habituelles, y compris, fort probablement, la participation aux travaux des comités. Le paragraphe 12(2) empêche l'application du privilège parlementaire aux déclarations faites par des membres ou anciens membres du CPSNR à la Chambre des communes ou au Sénat qui ont pour conséquence la communication interdite de renseignements protégés.

2.1.1 COMPARAISON AVEC LE ROYAUME-UNI

Auparavant, le processus de sélection des membres du comité de surveillance britannique, l'ISC, n'exigeait pas autant de consultations que le processus prévu dans le projet de loi C-22. Avant l'adoption de la *Justice and Security Act 2013* – qui remplace la loi constitutive de l'ISC, l'*Intelligence Services Act 1994*[7] –, le premier ministre britannique nommait directement les membres de l'ISC. Or, il doit désormais consulter le chef de l'opposition avant de nommer des membres. Chaque

candidature proposée par le premier ministre est ensuite approuvée ou rejetée par la chambre du Parlement d'où provient le candidat.

La composition de l'ISC, comme celle du CPSNR, est dominée par la Chambre des communes. Depuis sa création, l'ISC n'a jamais compté plus de deux membres de la Chambre des lords à la fois. Toutefois, à la différence du CPSNR, les membres de l'ISC choisissent eux-mêmes leur président.

À l'instar des membres du CPSNR, les membres de l'ISC exercent également leur charge jusqu'à la dissolution du Parlement, bien que, contrairement à ce qui est prévu dans le projet de loi C-22, la reconduction soit possible[8]. Les paragraphes 1(6) et 1(7) de l'annexe 1 de la *Justice and Security Act 2013* assurent la continuité des activités de l'ISC en l'autorisant à poursuive ses travaux et mesures en cours à la législature suivante. Le projet de loi C-22 n'indique pas clairement ce qu'il advient des travaux et des mesures du CPSNR lorsque débute une nouvelle législature.

La *Justice and Security Act 2013* a changé le statut de l'ISC de comité de parlementaires à celui de comité parlementaire. En proposant que le CPSNR soit un comité de parlementaires, le projet de loi C-22 en fait un organe administratif distinct du Parlement. Cela signifie que le CPSNR n'est tenu de rendre des comptes qu'au premier ministre.

Il faut souligner que la *Justice and Security Act 2013* ne prive pas les membres de l'ISC de leur privilège parlementaire.

2.2 MANDAT (ART. 8, 9 ET 31)

Aux termes de l'article 8, le CPSNR a pour mandat :

> a) d'examiner les cadres législatif, réglementaire, stratégique, financier et administratif de la sécurité nationale et du renseignement;
>
> b) à moins que le ministre compétent ne détermine que l'examen porterait atteinte à la sécurité nationale, d'examiner les activités des ministères liées à la sécurité nationale ou au renseignement;
>
> c) d'examiner toute question liée à la sécurité nationale ou au renseignement dont il est saisi par un ministre.

2.2.1 EXAMEN DES OPÉRATIONS EN COURS

Dans le document d'information diffusé lors du dépôt du projet de loi C-22, le gouvernement a déclaré que « le CPSNR serait habilité à effectuer des examens des opérations de sécurité nationale et relatives au renseignement, notamment en ce qui a trait aux *opérations courantes* [souligné par l'auteur][9] ». Une piste pour comprendre comment un examen a posteriori (*ex post*) pourrait s'appliquer à des opérations en cours nous est fournie dans la manière dont le commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications (CST) et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) exécutent leur mandat respectif.

Par exemple, l'alinéa 273.63(2)a) de la *Loi sur la défense nationale*[10] confère au commissaire du CST le mandat de « procéder à des examens concernant les activités du Centre pour en contrôler la légalité ». Une série d'autorisations ministérielles renouvelées annuellement assure en grande partie la légalité des activités du CST. Ces autorisations ministérielles font en sorte que le CST ne peut être tenu coupable d'une infraction visée à la partie VI du *Code criminel*[11] lorsqu'il intercepte des communications privées dans le cadre des activités de collecte de renseignement étranger et de cyber protection prévues dans son mandat. En fait, le ministre de la Défense nationale autorise le CST à mener des activités qui comportent un risque d'illégalité, mais lui impose des conditions quant à la manière de procéder pour protéger dans la plus grande mesure possible la vie privée des Canadiens. Il importe de noter que certaines de ces activités pourraient être considérées comme des opérations courantes, puisqu'elles se poursuivent sans interruption, les autorisations étant remplacées immédiatement à mesure qu'elles expirent.

À l'expiration d'une autorisation ministérielle, le commissaire du CST exécute son mandat en procédant à un examen visant à déterminer si les activités du CST ont été conformes à toutes les conditions de l'autorisation, y compris celles imposées par le ministre de la Défense nationale. En cas de problème, le commissaire peut recommander des modifications avant que le CST demande le renouvellement de l'autorisation. En fait, l'autorisation peut être modifiée ou annulée à tout moment.

Une dynamique à peu près semblable s'enclenche lorsque le CSARS examine les enquêtes du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) menées en vertu de mandats[12]. Les juges de la Cour fédérale, qui délivrent les mandats au SCRS, peuvent aussi interroger le Service au sujet de la manière dont il met en œuvre les ordonnances de la Cour. Ainsi, un examen *ex post* pourrait aussi être considéré comme un examen des opérations courantes.

2.2.1.1 Comparaison avec le Royaume-Uni

La question de l'examen des opérations a été traitée différemment au Royaume-Uni. La *Justice and Security Act 2013* a modifié le mandat de l'ISC pour y mentionner explicitement les opérations. Cependant, ni cette loi ni le projet de loi sur les pouvoirs d'enquête, l'Investigatory Powers Bill[13], ne précisent ce qui est entendu par « opération ». Selon le rapport annuel de 2011-2012 de l'ISC, le comité s'intéressait aux questions opérationnelles depuis au moins 1999 et estimait que la modification de son mandat ne faisait qu'officialiser la réalité actuelle[14]. Néanmoins, il semble que l'ISC réclamait une modification législative parce qu'il avait de la difficulté à accéder à certaines informations. Essentiellement, les organismes de renseignement essayaient de contrer les efforts de l'ISC visant à obtenir l'information qu'il jugeait nécessaire pour obliger le gouvernement à rendre des comptes[15].

Bien que l'examen des affaires relatives aux opérations figure désormais dans le mandat de l'ISC, ce dernier demeure assujetti à certaines restrictions dans ce domaine. À l'heure actuelle, l'ISC peut examiner une affaire relative à des opérations uniquement si ses membres et le premier ministre sont convaincus, d'une part, que

cette affaire ne fait pas partie d'une opération de renseignement ou de sécurité en cours et, d'autre part, qu'elle constitue une importante question d'intérêt national [16].

De plus, la *Justice and Security Act 2013* autorise l'ISC à examiner une affaire opérationnelle uniquement à la lumière des renseignements qui lui sont fournis volontairement par les organismes de renseignement ou les ministères pertinents, ce qui a pour effet d'interdire l'obtention de renseignements provenant de dénonciateurs au sein du gouvernement. L'impact possible des dispositions du projet de loi C-22 sur l'accès, par le CPSNR, à des renseignements provenant de dénonciateurs ou concernant ceux-ci sera abordé à la section 2.3.1 du présent résumé législatif.

Enfin, la *Justice and Security Act 2013* oblige l'ISC, lorsqu'il procède à l'examen d'une affaire opérationnelle, à respecter les modalités d'un protocole d'entente conclu avec le premier ministre et déposé devant le Parlement dans le cadre du rapport annuel de 2013-2014 de l'ISC [17]. Ce protocole d'entente habilite l'ISC, sous réserve de l'approbation du gouvernement, à adapter la portée de ses examens à l'évolution de la structure et des activités dans le milieu du renseignement [18].

2.2.2 Pouvoir discrétionnaire des ministres

Comme on l'a indiqué plus tôt, l'alinéa 8b) prévoit que le CPSNR peut examiner les activités des ministères liées à la sécurité nationale ou au renseignement, à moins que le ministre compétent ne détermine que l'examen porterait atteinte à la sécurité nationale. Cet alinéa pourrait restreindre considérablement l'exercice du mandat du Comité. En effet, le ministre concerné aurait toute latitude pour déterminer ce qui peut porter atteinte à la sécurité nationale, comme l'indique clairement le paragraphe 31(1), qui qualifie de « définitive » toute décision du ministre concernant les examens proposés ou le refus de communiquer un renseignement. Il semble que le Comité ne soit alors pas consulté, contrairement à ce qui se fait au Royaume-Uni lorsque l'ISC propose d'examiner une affaire opérationnelle.

Par ailleurs, le ministre n'est pas non plus tenu de justifier sa décision au CPSNR, et le projet de loi C-22 ne prévoit aucune révision judiciaire. Comme l'indique le paragraphe 31(2), le CPSNR ne peut que faire état de son désaccord dans son rapport annuel ou dans un rapport spécial présenté au premier ministre. De plus, il se peut que le public ne sache jamais que le CPSNR s'est vu refuser l'autorisation de procéder à un examen. Après avoir consulté le président du CPSNR, le premier ministre peut ordonner que la mention de désaccord soit supprimée de la version du rapport devant être déposée devant le Parlement au motif qu'elle porterait atteinte à la sécurité ou à la défense nationales ou aux relations internationales ou que cette mention contient des renseignements protégés par une immunité de divulgation comme le secret professionnel de l'avocat. Ici non plus, le CPSNR ne dispose d'aucun recours pour contester l'ordre du premier ministre.

2.2.3 Double emploi avec le mandat d'un autre organisme

Comme c'est aussi le cas dans le modèle britannique, l'alinéa 8c) du projet de loi C-22 prévoit l'examen de questions particulières liées à la sécurité nationale et au renseignement à la demande du pouvoir exécutif. Une importante distinction

s'impose cependant. Alors qu'au Royaume-Uni, seul le premier ministre peut faire une telle demande, le projet de loi C-22 énonce que les demandes proviennent des ministres responsables des ministères ou organismes concernés.

L'article 9 restreint la portée des examens du CPSNR en exigeant que le Comité et chacun des organismes de surveillance « prennent toute mesure raisonnable pour coopérer afin d'éviter que l'exercice du mandat du Comité ne fasse double emploi avec l'exercice du mandat de l'un ou l'autre des organismes de surveillance ». Toutefois, si on se fonde sur la liste des 17 ministères et organismes inscrits à l'annexe 3 de la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada*, il semble que l'éventail des sources et des sujets des examens pouvant être demandés par un ministre pourrait être très vaste, d'où d'importantes possibilités de doubles emplois [19]. Le projet de loi ne précise toutefois pas à qui il reviendra de décider si un examen proposé fait ou non double emploi avec un autre.

2.2.3.1 Comparaison avec le Royaume-Uni

Une mention similaire concernant le chevauchement des activités figure dans le protocole d'entente conclu entre le premier ministre britannique et l'ISC [20]. Néanmoins, à la suite de l'adoption de la *Justice and Security Act 2013*, le mandat du commissaire aux services de renseignement (l'Intelligence Services Commissioner – l'un des organismes indépendants de surveillance qui s'intéresse aux activités de renseignement et de sécurité nationale) a été élargi de façon à englober l'examen de la légalité de la mise en œuvre ou de l'efficacité des politiques des services de renseignement [21]. L'ISC s'est opposé à l'ajout d'une telle fonction au mandat du commissaire, au motif qu'il risquait de brouiller les limites des pouvoirs et de semer la confusion [22]. Quoi qu'il en soit, le mandat du commissaire a été élargi malgré les protestations de l'ISC.

Aujourd'hui, trois ans plus tard, le gouvernement britannique propose, dans l'Investigatory Powers Bill, de faire disparaître le commissaire aux services de renseignement. S'il est adopté, le projet de loi remplacera ce dernier ainsi que les commissaires à l'interception des communications et à la surveillance par une entité unique : le commissaire aux pouvoirs d'enquête (l'Investigatory Powers Commissioner, qui serait secondé dans ses fonctions par d'autres commissaires judiciaires nommés par le premier ministre).

Même si le commissaire aux pouvoirs d'enquête aurait principalement pour tâche d'examiner la délivrance et l'exécution des mandats sous le régime de la nouvelle loi – autrement dit, leur légalité –, le projet de loi le charge également de suivre l'accomplissement, sous tous leurs aspects, des fonctions des services de renseignement, des dirigeants des services de renseignement et de toute section des forces armées ou du ministère de la Défense qui mène des activités de renseignement [23]. On pourrait voir dans ce passage une allusion à la surveillance de l'efficacité, ce qui laisse poindre encore une fois la possibilité d'un conflit avec les travaux de l'ISC.

2.3 MESURES RELATIVES À LA SÉCURITÉ (ART. 10 À 12 ET 33)

Aux termes de l'article 10, les membres du CPSNR sont tenus d'obtenir et de conserver une habilitation de sécurité et de prêter le serment ou de faire la déclaration solennelle de confidentialité dont le texte figure à l'annexe du projet de loi. Ils doivent aussi être avisés qu'ils sont astreints au secret à perpétuité en vertu de l'article 10 de la *Loi sur la protection de l'information*. Enfin, ils doivent respecter les mesures de sécurité énoncées dans les règlements pris par le gouverneur en conseil en vertu de l'article 33.

L'article 33 prévoit que le gouverneur en conseil peut prendre des règlements concernant la manipulation, la conservation, le transport, la transmission et la destruction sécuritaires de renseignements ou de documents fournis au CPSNR ou créés par lui. Toutefois, le projet de loi ne précise pas si ces règlements ou toute autre règle concernant les aspects procéduraux et administratifs des travaux du CPSNR mentionnés à l'article 33 seront rendus publics.

L'article 11 renforce l'interdiction faite aux membres et anciens membres du CPSNR et au personnel du secrétariat de communiquer des renseignements qu'ils ont acquis ou auxquels ils avaient accès dans l'exercice de leurs fonctions au sein du Comité. Tout renseignement à l'égard duquel le gouvernement prend des mesures de protection ne peut être communiqué que dans l'exercice des attributions conférées au CPSNR sous le régime de la loi ou si toute autre règle de droit l'exige. À cet égard, il convient de noter que l'article 15 de la *Loi sur la protection de l'information* prévoit qu'une immunité d'intérêt public peut être invoquée relativement à la communication interdite de renseignements.

2.3.1 DÉNONCIATEURS

Le projet de loi C-22 ne comporte aucune disposition concernant la réception par le CPSNR de renseignements provenant de dénonciateurs dans le cadre de son mandat. Cependant, comme ses membres sont liés par le serment ou l'affirmation solennelle (figurant à l'annexe du projet de loi) et par la *Loi sur la protection de l'information*, il serait interdit au CPSNR de recevoir des renseignements provenant directement de dénonciateurs au sein du gouvernement. Plus particulièrement, la *Loi* interdit à quiconque de divulguer ou de recevoir « un chiffre officiel ou mot de passe, ou un croquis, plan, modèle, article, note, document ou renseignement[24] ».

Il demeure toutefois possible d'obtenir de tels renseignements indirectement par l'intermédiaire d'organismes qui sont autorisés à recevoir les renseignements de dénonciateurs. Mentionnons à ce titre le commissaire du CST et le CSARS, qui sont autorisés par le paragraphe 15(5) de la *Loi sur la protection de l'information* à recevoir des renseignements divulgués relativement à une « infraction », y compris des renseignements opérationnels spéciaux[25].

L'article 9 prévoit une coopération entre le CPSNR et les organismes de surveillance. Il est donc concevable que le Comité soit appelé à examiner des questions soulevées dans la plainte d'un dénonciateur qui aurait fait l'objet d'une enquête du CSARS ou du commissaire du CST. Néanmoins, en vertu de l'alinéa 8b), le ministre peut empêcher la tenue de l'examen proposé au motif qu'il porterait

atteinte à la sécurité nationale. De plus, aux termes de l'alinéa 16a), le ministre peut refuser de fournir des renseignements opérationnels spéciaux. Il s'agit là d'un autre moyen d'empêcher le CPSNR de procéder à l'étude de renseignements divulgués par des dénonciateurs.

2.4 ACCÈS À L'INFORMATION (ART. 13 À 16)

Le paragraphe 13(1) confère au CPSNR un droit d'accès aux renseignements qui sont liés à l'exercice de son mandat et qui relèvent d'un ministère ou d'un organisme. Fait à noter, toute information transmise par un partenaire étranger en matière de renseignement à un ministère ou à un organisme gouvernemental canadien n'est pas considérée comme « relevant » de ce ministère ou de cet organisme, mais plutôt réputée être en sa possession. Les renseignements relèvent toujours de l'entité d'origine, en l'occurrence, le partenaire étranger[26].

Le paragraphe 13(2) confirme que les droits d'accès du CPSNR s'étendent aux renseignements qui seraient autrement protégés par une forme ou une autre d'immunité juridique comme le secret professionnel de l'avocat.

Les articles 14 à 16 fixent les limites du droit d'accès à l'information du CPSNR.

L'article 14 dresse la liste des renseignements automatiquement exclus :

- les renseignements confidentiels du Cabinet;
- les renseignements concernant les activités de renseignement de défense en cours qui soutiennent des opérations militaires, notamment la nature et la teneur de plans soutenant de telles opérations;
- les renseignements concernant des personnes protégées, ainsi que les moyens et les méthodes de protection de ces personnes sous le régime du *Programme de protection des témoins*;
- les renseignements concernant l'identité des sources confidentielles d'information du Canada ou d'un État allié;
- les renseignements qui ont un lien direct avec une enquête en cours conduite par un organisme d'application de la loi et pouvant mener à des poursuites;
- les renseignements confidentiels visés au paragraphe 36(1) de la *Loi sur Investissement Canada*[27];
- les renseignements recueillis par le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) qui n'ont pas été communiqués à un ministère.

Sur ce dernier point, le texte ne précise pas si le CPSNR peut réclamer de l'information descriptive au sujet des renseignements recueillis par le CANAFE, tels que le nombre de rapports reçus n'ayant pas été communiqués[28].

Conformément au paragraphe 15(2), toute demande du Comité visant des renseignements communiqués par le CANAFE à un ministère ne peut être présentée qu'au ministre compétent de ce ministère. Si le CPSNR n'est pas autorisé à

demander au CANAFE de lui fournir la liste des documents communiqués à des ministères, sa tâche n'en sera que plus difficile, car il devra alors s'adresser à divers ministres pour savoir s'ils ont reçu des renseignements du CANAFE.

L'article 14 empêche également le CPSNR d'accéder aux renseignements concernant les activités de renseignement de défense en cours qui soutiennent des opérations militaires, le privant ainsi de la possibilité d'examiner de nombreuses activités de renseignement, éventuelles et en cours, des Forces canadiennes. En effet, le Commandement du renseignement des Forces canadiennes est la seule entité du milieu canadien du renseignement et de la sécurité nationale à recueillir toutes les formes de renseignement : le renseignement d'origine électromagnétique [29], le renseignement humain et le renseignement de sources ouvertes [30].

À l'heure actuelle, les activités de renseignement de défense ne sont assujetties à aucune forme d'examen indépendant.

Le paragraphe 16(1) du projet de loi C-22 autorise le ministre à refuser de fournir au CPSNR des renseignements relevant de son ministère auxquels le Comité aurait normalement un droit d'accès. Cependant, le ministre ne peut opposer son refus que s'il estime que les renseignements sont des renseignements opérationnels spéciaux au sens du paragraphe 8(1) de la *Loi sur la protection de l'information* et que leur communication porterait atteinte à la sécurité nationale [31].

Aux termes du paragraphe 16(2), le ministre qui refuse de communiquer un renseignement au CPSNR en vertu du paragraphe 16(1) est tenu de l'informer de sa décision et des motifs de celle-ci. Le paragraphe 16(3) exige du ministre qu'il informe également de sa décision et des motifs de celles-ci l'organisme de surveillance compétent, c'est-à-dire le CSARS, le commissaire du CST ou la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC (CCETP), selon l'entité dont relève le renseignement.

Étant donné qu'aucun des organismes de surveillance n'a le pouvoir de contester la décision du ministre, l'information fournie au titre du paragraphe 16(3) tient aussi lieu d'avis indiquant à l'organisme qui reçoit cette information qu'il lui est interdit de la transmettre au CPSNR. Cette interprétation s'appuie sur l'alinéa 22(2)b), qui prévoit qu'un organisme de surveillance ne peut communiquer un renseignement visé par une décision qui lui a été communiqué en application du paragraphe 16(3).

2.4.1 Comparaison avec le Royaume-Uni

L'ISC examine les activités de renseignement de défense depuis de nombreuses années. Dans le protocole d'entente conclu en 2013 avec le premier ministre, l'ISC indique que son mandat en ce qui a trait au ministère de la Défense britannique comprend notamment :

- les activités de renseignement stratégique menées par le chef du renseignement de défense, y compris la collecte et l'analyse de renseignements et la formation connexe;
- les cyberattaques [32].

2.5 RÉUNIONS (ART. 17 À 20)

Le projet de loi C-22 prévoit que les réunions du CPSNR sont convoquées au besoin par le président, mais ne précise pas à quelle fréquence.

Aux termes de l'article 18, les réunions sont tenues à huis clos lorsque des renseignements à l'égard desquels un ministère prend des mesures de protection y seront « probablement » révélés ou lorsque le président l'estime autrement nécessaire.

L'article 20 confère au CPSNR le pouvoir de déterminer la procédure à suivre dans l'exercice de ses attributions, notamment en ce qui a trait à la comparution de toute personne devant lui.

2.5.1 COMPARAISON AVEC LE ROYAUME-UNI

Dans un effort visant à rehausser sa crédibilité auprès du public, l'ISC a commencé en 2013 à tenir certaines audiences ouvertes où comparaissent des responsables de la sécurité et du renseignement [33]. Néanmoins, il se réunit principalement à huis clos.

L'ISC se réunit au moins une fois par semaine. Dans son dernier rapport annuel, il affirme avoir tenu 17 audiences régulières, cinq réunions régulières et « 23 autres réunions » entre septembre 2015 et juin 2016. L'ISC précise qu'il aurait tenu une 18e audience de témoignages, mais que celle-ci n'a pas eu lieu parce que le Secrétariat de la sécurité nationale, le Secrétariat mixte du renseignement et le Bureau de la sécurité et de la lutte antiterroriste n'ont pas fourni au préalable les renseignements demandés [34].

2.6 ORGANISMES DE SURVEILLANCE (ART. 22 ET 23)

Les articles 22 et 23 portent sur la communication de renseignements – sous réserve de certaines exceptions – entre le CPSNR et le commissaire du CST, le CSARS et la CCETP. Il est intéressant de noter que les autres organismes de surveillance qui examinent régulièrement les ministères et entités du milieu du renseignement et de la sécurité nationale, tels que le Commissariat à la protection de la vie privée, le Commissariat à l'information et le vérificateur général, sont exclus de ces dispositions sur la communication des renseignements. Pourtant, le commissaire à la protection de la vie privée et le commissaire à l'information ont tous deux compétence pour vérifier que les ministères et organismes fédéraux, y compris le CST, le SCRS et la GRC, se conforment à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à la *Loi sur l'accès à l'information*. Par ailleurs, l'examen public par le vérificateur général des activités de renseignement et de sécurité nationale, sur une base individuelle et de façon globale, permet de savoir si les ministères et organismes gèrent convenablement leurs programmes et activités. Ces trois organismes de surveillance traitent des renseignements classifiés et sont tous des agents du Parlement.

Par ailleurs, le projet de loi C-22 ne prévoit aucune disposition pour tenir compte de la possibilité que des organismes de surveillance spécialisés soient créés dans l'avenir – par exemple, un organisme de surveillance propre à l'Agence des services frontaliers du Canada.

2.6.1 Comparaison avec le Royaume-Uni

La *Justice and Security Act 2013* n'autorise pas l'ISC à accéder à des renseignements classifiés auprès d'organismes de surveillance comme le commissaire aux services de renseignement.

Dans son rapport annuel de 2010-2011, l'ISC a indiqué qu'il essayait depuis 2002 d'obtenir l'accès aux annexes classifiées des rapports présentés au premier ministre britannique par les commissaires aux services de renseignement et à l'interception des communications. Même si les deux commissaires ont indiqué à l'ISC qu'ils n'étaient pas opposés à la communication de ces renseignements, la décision a été laissée entre les mains du conseiller à la sécurité nationale [35]. Rien n'indique que l'ISC ait réussi depuis à obtenir l'accès à ces renseignements.

De plus, l'Investigatory Powers Bill, qui est actuellement à l'étude au Parlement britannique, ne prévoit pas la communication de renseignements entre l'ISC et le nouvel organisme de surveillance indépendant proposé, l'Investigatory Powers Commissioner.

2.7 Rapports (art. 21)

Le paragraphe 21(1) exige du CPSNR qu'il établisse un rapport annuel à l'intention du premier ministre sur les examens effectués et comprenant ses conclusions et recommandations. Si le CPSNR a établi un rapport spécial en vertu du paragraphe 21(2), il doit en présenter le résumé dans son rapport annuel au premier ministre.

De plus, le paragraphe 21(2) confère au CPSNR le pouvoir de rédiger des rapports spéciaux sur toute question liée à son mandat et de les présenter à tout moment au premier ministre et au ministre concerné. Cependant, le paragraphe 21(3) exige que le CPSNR, au moment de présenter un rapport spécial, avise le premier ministre s'il a l'intention de rédiger un résumé du rapport.

Le paragraphe 21(5) permet au premier ministre, après consultation du président du CPSNR, d'ordonner la révision du rapport annuel ou spécial pour retrancher tout renseignement dont, à son avis, la communication porterait atteinte à la sécurité ou à la défense nationale ou aux relations internationales. Cette directive s'applique également aux renseignements protégés par le privilège relatif au litige – en droit civil, l'immunité de divulgation – ou par le secret professionnel de l'avocat ou du notaire.

Si le premier ministre a reçu l'avis visé au paragraphe 21(3) concernant la rédaction du résumé d'un rapport spécial, mais que ce rapport spécial ne sera pas déposé devant le Parlement, le paragraphe 21(5) ne s'applique pas.

À l'exception des rapports spéciaux qui ne sont pas déposés devant le Parlement, le premier ministre doit déposer un exemplaire des rapports du CPSNR devant chaque chambre du Parlement dans les 45 premiers jours de séance de celle-ci suivant la présentation du rapport ou de sa version révisée, si le CPSNR a reçu l'ordre de produire une version révisée.

Le projet de loi C-22 ne comporte aucune disposition autorisant explicitement le CPSNR à informer le public si des renseignements ont été supprimés dans ses rapports déclassifiés.

2.7.1 Comparaison avec le Royaume-Uni

Le paragraphe 3(6) de la *Justice and Security Act 2013* prévoit que l'ISC doit déposer tous les rapports qu'il rédige devant le Parlement. Même si l'ISC est tenu de présenter ses rapports annuels et spéciaux au premier ministre pour consultation et examen avant leur dépôt, il indique par des astérisques, dans le rapport définitif, les endroits où des renseignements ont été retranchés pour des motifs liés à la sécurité nationale. Conformément au paragraphe 3(5) de la même loi, l'ISC fait figurer dans ses rapports parlementaires une mention concernant les renseignements qui ont dû en être exclus.

2.8 Secrétariat et budget (art. 24 à 30, 32 et 43)

2.8.1 Secrétariat

Les articles 24 à 30 prévoient la constitution d'un secrétariat dirigé par un directeur général et dont le siège est établi dans la région de la capitale nationale, chargé de soutenir le CPSNR dans l'exercice de son mandat. Le directeur général a rang et pouvoirs d'administrateur général de ministère et est nommé à titre amovible par le gouverneur en conseil pour un mandat d'au plus cinq ans pouvant être renouvelé deux fois.

L'article 28 confère au directeur général les pouvoirs de premier dirigeant du Secrétariat. À ce titre, il est chargé de la gestion du Secrétariat et de tout ce qui s'y rattache. Aux termes de l'article 29, il peut également conclure des contrats, des ententes ou d'autres arrangements, notamment des contrats pour retenir les services de conseillers juridiques ou d'autres experts afin d'aider ou de conseiller le CPSNR.

En cas d'empêchement du directeur général, l'article 26 prévoit la désignation d'un directeur général intérimaire pour un mandat maximal de 90 jours. Cette désignation intérimaire est faite par le membre du Conseil privé désigné en vertu de l'article 3 à titre de ministre chargé de l'application de la loi. Toute désignation intérimaire de plus de 90 jours doit être approuvée par le gouverneur en conseil.

L'article 27 prévoit que le directeur général reçoit le traitement fixé par le gouverneur en conseil et peut être indemnisé des frais de déplacement et de séjour entraînés par l'exercice de ses fonctions au sein du secrétariat.

Aux termes du paragraphe 27(2), le directeur général est réputé être un fonctionnaire de l'administration publique fédérale pour l'application de la *Loi sur la pension de la fonction publique*, de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État* et des règlements pris en vertu de l'article 9 de la *Loi sur l'aéronautique*[36].

L'article 30 prévoit que le personnel du Secrétariat est nommé conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*[37]. Selon cette *Loi*, les nominations peuvent prendre plusieurs formes telles que la mutation ou le détachement de personnes déjà employées dans la fonction publique.

2.8.1.1 Comparaison avec le Royaume-Uni

De la même manière, au Royaume-Uni, le secrétariat de l'ISC est à la fois administré et doté en personnel par des fonctionnaires en détachement ou en affectation. C'est également le cas de l'enquêteur qui y travaille à temps partiel. Bien qu'il n'existe aucune politique écrite à ce sujet, l'usage veut que les employés détachés ou affectés à l'ISC ne proviennent jamais d'un organisme de surveillance[38].

2.8.2 Budget

Le projet de loi C-22 s'accompagne d'une recommandation royale, ce qui signifie que la loi proposée entraînera une dépense de fonds publics. Les demandes visant à prélever des fonds du Trésor pour financer des services et des programmes gouvernementaux sont faites au moyen d'un projet de loi de crédits.

Étant donné que l'article 21 prévoit que le CPSNR doit faire rapport au premier ministre, on peut supposer que c'est au « ministère » de ce dernier – le Bureau du Conseil privé – qu'il incombera d'obtenir, au moyen d'un projet de loi, l'approbation des crédits nécessaires pour prendre en charge les dépenses de fonctionnement du Comité et de son secrétariat.

Selon l'article 32, toute personne qui comparaît devant le Comité peut être indemnisée des frais de déplacement et de séjour raisonnables entraînés par sa comparution.

L'article 43 prévoit le versement d'indemnités annuelles supplémentaires de 42 000 $ et de 11 900 $ pour le président et les membres du CPSNR, respectivement, en plus de leur rémunération de parlementaires.

2.9 Modifications corrélatives (art. 35 à 48)

Les articles 35 à 48 apportent des modifications corrélatives à des lois existantes. Les articles 35 et 45 présentent un intérêt particulier puisqu'ils modifient la *Loi sur l'accès à l'information*[39] et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*[40] afin d'interdire au CPSNR de communiquer tout document qu'il a créé ou obtenu dans l'exercice de son mandat. Étant donné que tous les organismes de renseignement sont assujettis à ces deux lois, on comprend mal pourquoi le CPSNR est exclu de ce cadre législatif.

2.10 EXAMEN PARLEMENTAIRE ET ENTRÉE EN VIGUEUR (ART. 34 ET 49)

L'article 34 prévoit que la Chambre des communes et le Sénat doivent procéder à l'examen de la loi cinq ans après son entrée en vigueur.

Enfin, l'article 49 prévoit que le projet de loi entre en vigueur à la date fixée par décret.

NOTES

1. Projet de loi C-22, Loi constituant le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement et modifiant certaines lois en conséquence, 1re session, 42e législature.
2. Parti libéral du Canada, *Changer ensemble : Le bon plan pour renforcer la classe moyenne*, 2015, p. 34. Voir aussi : Gouvernement du Canada, *Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*, document d'information.
3. Le 8 janvier 2016, le premier ministre Trudeau a annoncé que le député David McGuinty prendrait la tête du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement. Toutefois, aucun décret le désignant comme président ne peut être pris tant que le projet de loi C-22 n'aura pas été adopté. Pour consulter l'annonce, voir : Premier ministre du Canada, *Le premier ministre du Canada annonce un nouveau rôle de direction pour le député McGuinty*, communiqué, 8 janvier 2016.
4. Amanda Connolly, « Goodale, McGuinty head to U.K., France to talk counterterrorism, Parliamentary committee », *iPolitics*, 8 janvier 2016.
5. Jim Bronskill, « Canada looking to British model for national security committee: Goodale », *The Globe and Mail*, 8 janvier 2016.
6. Royaume-Uni, *Justice and Security Act 2013*.
7. Royaume-Uni, *Intelligence Services Act 1994*.
8. Royaume-Uni, *Justice and Security Act 2013*, annexe 1, par. 1(1) et 1(4).
9. Gouvernement du Canada, *Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*.
10. *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch. N-5.
11. *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46.
12. Pour comprendre la profonde influence que peut avoir un organe de surveillance sur les opérations en cours, il suffit de voir la mention par le juge Richard Mosley, dans l'affaire *X (Re)*, du rôle qu'ont joué les rapports publics annuels du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications (CST) et du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) dans sa décision de révoquer un mandat du type utilisé par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) pour enquêter sur des Canadiens à l'étranger. Voir *X (Re)*, 2013 CF 1275.
13. Royaume-Uni, Investigatory Powers Bill 2015-16 to 2016-17. Ce projet de loi a été déposé à la Chambre des communes le 1er mars 2016 et se trouve actuellement à l'étape de l'étude en comité à la Chambre des communes et à l'étape du rapport à la Chambre des lords.
14. Royaume-Uni, Intelligence and Security Committee (ISC), *Annual Report 2011–2012*, p. 51.

15. Avant 2013, les organismes de renseignement du Royaume-Uni avaient, comme le secrétaire d'État responsable, le pouvoir de bloquer les demandes de l'ISC visant à obtenir des renseignements. Dans son rapport annuel de 2007-2008, l'ISC avait écrit : « en pratique, le Comité a obtenu l'accès demandé à des renseignements de nature délicate ou opérationnelle, et ne relève qu'un seul cas où on lui a refusé la vue de documents » [TRADUCTION]. Le rapport indiquait que le premier ministre avait donné aux organismes de renseignement la consigne expresse de « communiquer à l'ISC tous les documents nécessaires » [TRADUCTION] à la conduite de son examen concernant les attaques terroristes survenues à Londres le 7 juillet 2005. Il semble toutefois que certains organismes refusaient toujours de communiquer des renseignements clés. Dans son rapport annuel de 2010-2011, l'ISC a souligné d'importantes divergences entre l'information qui lui avaient été fournie par le British Security Service à ce sujet et celle dévoilée dans l'enquête du coroner. Voir : ISC, *Annual Report 2007–2008*, p. 5; et *Annual Report 2010–2011*, p. 68 et 69.

16. Le paragraphe 2(3) de la *Justice and Security Act 2013* prévoit une troisième possibilité, à savoir que l'ISC peut examiner une question qui repose sur des renseignements opérationnels reçus dans le cadre de son mandat par suite de leur communication volontaire par un organisme de renseignement ou un ministère. Toutefois, un tel scénario n'est probable que lorsque le gouvernement estime que la communication des renseignements est dans l'intérêt du public.

17. Royaume-Uni, ISC, « Annex A: A Memorandum of Understanding Agreed Between the Prime Minister and the Intelligence and Security Committee of Parliament (ISC) », *Annual Report 2013–2014*, p. 11.

18. Joanna Dawson, « The Intelligence and Security Committee », *Briefing Paper No 02178*, United Kingdom House of Commons Library, 2 février 2016, p. 6.

19. *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada*, L.C. 2015, ch. 20, art. 2. Il faut souligner que l'article 14 du projet de loi C-22 exclut automatiquement l'examen du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) et la plupart des activités militaires de renseignement.

20. Royaume-Uni, ISC, « Annex A », *Annual Report 2013–2014*, p. 12.

21. Royaume-Uni, *Justice and Security Act 2013*, s. 5(4).

22. L'ISC aurait vu l'élargissement du mandat comme un moyen de plus pour le gouvernement de refuser au comité l'accès aux renseignements opérationnels, puisque le commissaire était déjà saisi de la question. Voir Royaume-Uni, ISC, *Annual Report 2011–2012*, p. 51.

23. Royaume-Uni, Investigatory Powers Bill, par. 208(1).

24. La *Loi sur la protection de l'information* lie également les personnes qui sont astreintes au secret à perpétuité relativement à une catégorie de renseignements hautement protégés appelée « renseignements opérationnels spéciaux ». L'article 41 du projet de loi C-22 aurait pour effet de modifier l'annexe de la *Loi* en ajoutant le Comité à la liste des entités dont les membres ou employés sont astreints au secret à perpétuité.

25. Le commissaire du CST et le CSARS ne peuvent recevoir des renseignements de dénonciateurs et faire enquête à leur sujet que si l'administrateur général ou le sous-procureur général du Canada a été informé de la question et n'y a pas donné suite dans un délai raisonnable.

26. Le principe établi depuis longtemps du contrôle de l'entité d'origine est expliqué en détail dans : Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, « Chapitre 3.1 : Le partage de l'information – l'entente initiale », *Rapport sur les événements concernant Maher Arar : Les Faits*, vol. I, 2006, p. 33 à 37.

27. *Loi sur Investissement Canada*, L.R.C. 1985, ch. 28 (1er suppl.).

28. Aux termes de la loi habilitante du CANAFE (*Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17), l'organisation peut communiquer des renseignements qu'elle a recueillis lorsqu'elle a des motifs raisonnables de soupçonner des activités de blanchiment d'argent ou de terrorisme. Cependant, il semble que la vaste majorité des rapports reçus par le CANAFE ne peuvent être communiqués. Par exemple, dans le rapport annuel public du CANAFE de 2015, le directeur du Centre faisait état des progrès accomplis dans la destruction des quelque 17 millions de rapports détenus par le Centre qui ne répondaient pas aux critères pour être communiqués. Voir CANAFE, *Lutter contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes : Rapport annuel de CANAFE de 2015*, p. 5.

29. Le renseignement d'origine électromagnétique comprend plusieurs sous-disciplines : le renseignement transmissions, le renseignement électronique et le renseignement tiré de signaux d'instrumentation étrangers.

30. Pour une description générale de l'organisation du Commandement du renseignement des Forces canadiennes, voir : Ministère de la Défense nationale, *Commandement du renseignement des Forces canadiennes*.

31. Le CST, le SCRS et la GRC sont les seules entités désignées dans l'annexe de la *Loi sur la protection de l'information* dont relèvent (au lieu d'être simplement en leur possession) des renseignements opérationnels spéciaux. Il en est ainsi soit parce qu'elles sont la source de ces renseignements, soit parce qu'elles les ont obtenus d'un partenaire étranger à qui elles transmettent toutes les demandes d'accès ou d'utilisation provenant de tiers.

32. Royaume-Uni, ISC, « Annex A », *Annual Report 2013–2014*, p. 12.

33. Les témoignages et mémoires non confidentiels présentés à l'ISC sont publiés en ligne. Voir : Royaume-Uni, ISC, *Transcripts and Public Evidence*.

34. Royaume-Uni, ISC, *Annual Report 2015–2016*, p. 7.

35. Royaume-Uni, ISC, *Annual Report 2010–2011*, p. 84.

36. L'article 9 de la *Loi sur l'aéronautique* prévoit une indemnité pour les employés fédéraux qui décèdent ou subissent des blessures du fait d'un vol effectué en lien direct avec leur travail au sein de l'administration publique fédérale. Voir la *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. 1985, ch. A-2.

37. *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, art. 12 et 13.

38. Royaume-Uni, ISC, *Frequently Asked Questions (FAQs)*.

39. *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1.

40. *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21.