

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS



**National Security
and Intelligence
Review Agency**

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

Examen du Programme de protection des passagers et la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens*

OSSNR // Examen n° 24-06

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

Table des matières

Sigles et acronymes	ii
Sommaire	iii
1. Introduction.....	1
Fondements législatifs	1
Portée de l'examen	1
Méthodologie	2
Énoncés généraux	3
2. Contexte	4
3. Constatations, analyse et recommandations.....	5
Décision d'inscription à la liste	5
Processus de nomination et de recommandations.....	5
Motifs d'inscription à la liste.....	10
Motifs initiaux.....	10
Maintien des motifs	11
Évaluation des motifs en l'absence de nouveaux renseignements	18
Administration de l'examen des 90 jours.....	19
Filtrage centralisé	24
Correspondances positives.....	25
Évaluation de la menace envers la sécurité nationale	26
Risques de complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères	29
Incidence sur les voyageurs.....	32
Recours administratif	33
4. Conclusion	35
Annexe A. Évolution de la liste établie en vertu de la LSDA	38
Annexe B. Avantages du filtrage centralisé	39
Déplacements facilités	39
Surveillance des transporteurs aériens.....	39
Sécurité de l'information	41
Annexe C. Constatations et recommandation	42

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

Sigles et acronymes

ACS Plus	Analyse comparative entre les sexes Plus
AMC	Affaires mondiales Canada
ASFC	Agence canadienne des services frontaliers
GC	Gouvernement du Canada
GCPP	Groupe consultatif sur la protection des passagers
GRC	Gendarmerie royale du Canada
IRCC	Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
LECMTIEE	<i>Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères</i>
LSDA	<i>Loi sur la sûreté des déplacements aériens</i>
MJ	Ministère de la Justice
NCV	Numéro canadien de voyages
OSSNR	Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement
PPP	Programme de protection des passagers
RSDA	<i>Règlement sur la sûreté des déplacements aériens</i>
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SP	Sécurité publique Canada
TC	Transports Canada

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

Sommaire

Le présent examen avait pour objectif d'établir si le Programme de protection des passagers (PPP), que l'on appelle couramment « liste d'interdiction de vol », était conforme au cadre qui le régit en matière de gouvernance et de conformité aux lois. Dans ce contexte, l'examen cherchait également à savoir si le gouvernement du Canada traitait les personnes acceptablement et équitablement. Le rapport suit le processus cyclique s'appliquant aux personnes qui ont été désignées pour inscription à la liste établie en vertu de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* (LSDA) et aux activités connexes lorsqu'une personne inscrite achète une place dans un vol commercial et, advenant un refus d'embarquement, tente d'exercer un recours dans le but de se faire désinscrire de ladite liste.

L'OSSNR a remarqué que certaines modifications récemment apportées au programme ont répondu aux préoccupations de longue date du public à l'égard de l'exploitation du PPP. De fait, le système centralisé du GC servant à contrôler les passagers en fonction de la liste établie en vertu de la LSDA (liste LSDA) a procuré des avantages concrets pour les voyageurs, mais aussi sur le plan de la sécurité. À titre de ministère responsable du PPP, Sécurité publique Canada (SP) a mis en place des étapes visant à minimiser les atteintes non justifiées à la liberté de circulation des voyageurs lors de l'émission de directives visant à empêcher une personne inscrite à la liste de s'engager dans une activité de menace visée à la LSDA.

La plupart des préoccupations exprimées dans le contexte du présent rapport se rapportent à la façon dont le ministre de la Sécurité publique a continué de justifier le maintien de la liste des personnes inscrites au titre de la LSDA. La LSDA exige que le ministre examine la liste tous les 90 jours pour déterminer si les motifs pour lesquels le nom de chacune des personnes a été inscrit à la liste sont toujours valables et si, par conséquent, le nom de chaque personne devrait toujours figurer dans la liste. Certes, toutes les personnes actuellement inscrites à la liste répondaient aux critères justifiant leur inscription, mais l'OSSNR a relevé des lacunes dans la façon dont la personne déléguée par le Ministre a décidé de réinscrire ces personnes lorsque du réexamen ultérieur de leurs cas respectifs.

À cet effet, l'OSSNR a reconnu deux secteurs où les délégués ministériels de SP pourraient ne pas avoir été conformes aux dispositions de la LSDA. Sur le plan administratif, on a relevé cinq occurrences – entre l'entrée en vigueur de la LSDA et le début du présent examen – où le délégué ministériel n'avait pas examiné la liste après 90 jours. De façon plus importante, le délégué du ministre a renouvelé l'inscription de six personnes sans disposer des justificatifs nécessaires. Hormis ces possibles occurrences de non-conformité, l'OSSNR a observé un manque de clarté généralisé –

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

voire des désaccords entre les partenaires du PPP lorsqu'il s'est agi d'envisager la radiation d'une personne et les motifs sous-jacents. Ce fut le cas pour les décisions prises tous les 90 jours concernant l'état d'inscription de chacune des personnes et pour les décisions prises à la suite de demandes de recours. Les désaccords étaient particulièrement profonds lorsqu'il s'agissait de justifier le maintien de l'inscription de personnes qui ne faisaient pas l'objet d'une collecte active de renseignement ou d'une enquête de la part du GC. Ce type de personne représente [redacted] des noms inscrits à la liste actuelle.

Dans l'ensemble du processus cyclique examiné, l'OSSNR a observé un manque de cohérence au sein du programme. Il est fréquemment arrivé que les décisions prises à l'étape de l'inscription ne correspondent pas aux décisions prises relativement aux personnes inscrites qui avaient acheté une place dans un vol commercial ou avec les décisions prises au terme d'un recours. L'OSSNR n'a observé aucun mécanisme de contrôle ou de rétroaction susceptible d'attirer l'attention sur ces domaines de non-correspondance ni aucune mesure ayant pour objet de corriger cet écart.

Néanmoins, l'OSSNR a remarqué qu'en général, le GC traitait les personnes acceptablement et équitablement dans le contexte du PPP. Concrètement, les mesures prises par SP ont permis de réduire les restrictions excessives que les personnes inscrites ayant réservé un vol auraient pu subir sur le plan de la mobilité. Ces mesures reposaient sur l'information disponible la plus à jour pour chaque cas donné et constituaient ainsi une forme de précaution contre les lacunes que l'OSSNR avait observées au sujet des décisions donnant lieu à la réinscription de certaines personnes. Toutefois, les mesures effectivement prises n'ont pas totalement éliminé les risques de traitement déraisonnable ou inéquitable : les évaluations sur lesquelles elles se fondent continuaient d'être affaiblies – tout comme les décisions relatives à l'inscription ou les décisions faisant suite aux recours administratifs – par un manque de directives claires et cohérentes quant aux indicateurs de menace à prendre en compte dans le contexte de la LSDA. Au reste, ces mesures ne permettent pas non plus de reconnaître clairement, voire d'atténuer efficacement les risques de mauvais traitements que les personnes inscrites pourraient subir aux mains d'entités étrangères. Le taux de personnes inscrites qui, en fin de compte, n'ont pas voyagé – même lorsqu'elles ne faisaient pas l'objet d'une directive d'interdiction d'embarquement au titre de la LSDA – laisse également présager un risque de traitement inéquitable. Or, SP n'a pas tenté de promouvoir une compréhension éclairée des effets opérationnels que le PPP peut avoir sur ces voyageurs.

Les constatations du présent rapport mettent en évidence les lacunes que SP a affichées dans ce dossier en matière de coordination et de direction. La fonction d'analyse critique de SP est affaiblie par plusieurs facteurs : un cadre de gouvernance périmé qui diffuse les responsabilités relatives aux décisions d'inscription au sein de

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

ministères ne disposant pas des moyens requis pour exercer cette fonction; des désaccords quant à la nature de l'aide ministérielle connexe; un manque de transparence dans les processus décisionnels du ministère; et une politique insuffisamment développée qui accroît, pour le GC, le risque de non-conformité aux dispositions de la LSDA et aux instructions émises au titre de la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères*. Ces problèmes sont aggravés par un manque de rigueur dans les processus de soutien à l'administration de la LSDA, notamment, le processus suivant lequel le ministre est tenu par la loi d'examiner la liste tous les 90 jours.

Au vu de ces constats, l'OSSNR a formulé dix recommandations visant à promouvoir une approche raisonnée et coordonnée, suivie par toutes les fonctions du PPP.

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

1. Introduction

Fondements législatifs

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

Portée de l'examen

2. L'examen avait pour objet de déterminer si le Programme de protection des passagers (PPP) était conforme à son cadre de gouvernance et à son cadre légal. Dans ce contexte, l'examen visait également à vérifier si le gouvernement du Canada (GC) traitait les personnes acceptablement et équitablement.
3. L'examen visait les huit ministères appelés à tenir un rôle dans la gouvernance du PPP et les activités connexes : Sécurité publique Canada (SP); l'Agence canadienne des services frontaliers (ASFC); le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS); Affaires mondiales Canada (AMC)¹; Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC); le ministère de la Justice (MJ)²; la Gendarmerie royale du Canada (GRC); et Transports Canada (TC).
4. L'examen s'est concentré sur la mise en oeuvre du PPP, qui a coïncidé avec le début du processus d'examen (28 mars 2024). L'examen a analysé les pratiques antérieures – lesquelles remontaient à l'entrée en vigueur de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* (LSDA) – dans la mesure où elles pouvaient alimenter l'analyse que les examinateurs ont effectuée relativement aux cas pertinents et à la mise en oeuvre actuelle.
5. Le rapport se penche sur le cycle suivi par les personnes désignées pour inscription à la liste LSDA, ce qui comprend les activités qui ont lieu lorsqu'une

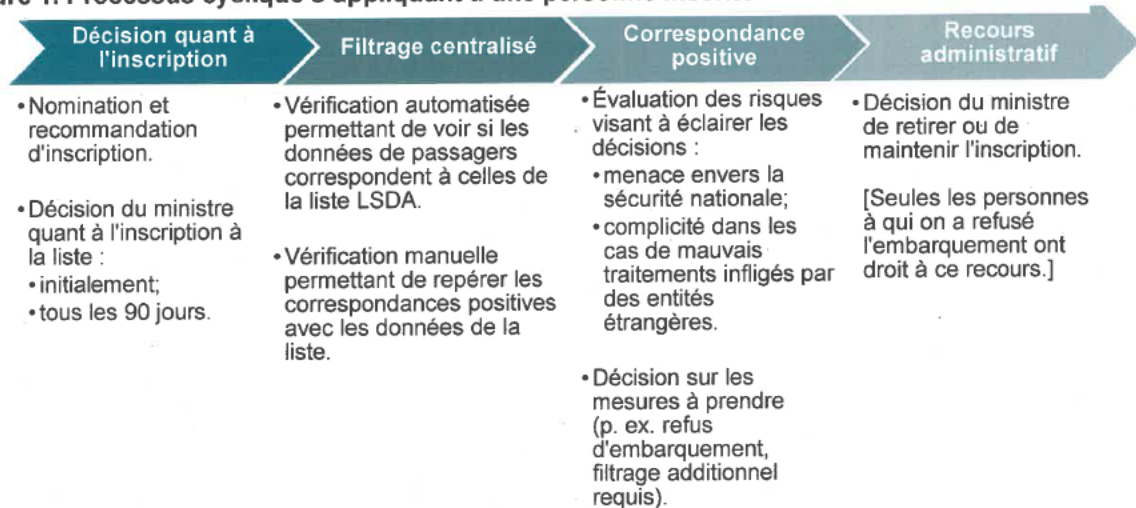
¹ Le rapport ne traite pas du rôle d'AMC, lequel se cantonne à des activités opérationnelles qui ont lieu en dehors du processus cyclique décrit à la figure 1, plus bas. Entre autres, AMC exerce les fonctions suivantes : soutien consulaire aux citoyens canadiens à qui l'on a refusé l'embarquement à l'étranger; participation aux initiatives interministérielles permettant le retour de Canadiens se heurtant à des obstacles aux déplacements en vertu de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* (LSDA); soutien au filtrage des passagers du transport aérien par rapport à la liste LSDA, dans le cas de vols nolisés par le GC pour des situations d'urgence internationale.

² Le rapport n'aborde pas directement les activités du MJ, dans la mesure où elles sont concrètement exercées par les Services juridiques de SP.

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

personne inscrite a réservé un siège dans un vol commercial et, advenant un refus d'embarquement, exerce un recours dans le but de se faire désinscrire de ladite liste (voir la figure 1). De cette façon, l'examen permet d'observer tous les points de contact entre les opérations du PPP et les personnes (les passagers réguliers du transport aérien ainsi que les personnes inscrites à la liste LSDA) ainsi que les processus connexes qui doivent assurer l'efficacité du programme. L'OSSNR n'a pas examiné les processus permettant aux personnes d'interjeter appel d'une décision de recours administratif auprès de la Cour fédérale.

Figure 1. Processus cyclique s'appliquant à une personne inscrite



6. Les ministères du GC ne collectent ni information ni renseignement à des fins spécifiquement prévues par la LSDA. En revanche, ils facilitent la prise de décisions concernant la liste LSDA en fournissant de l'information dérivée de leurs mandats d'enquête respectifs. Toutefois, le présent examen n'aborde aucune des activités du GC qui précèdent la nomination d'une personne aux fins d'inscription à la liste (les décisions donnant lieu à la désignation de certaines personnes et non de certaines autres, ou les décisions initiales menant à une enquête sur une personne désignée).

Méthodologie

7. L'examen s'est appuyé sur des explications et des documents primaires fournis par les ministères concernés, notamment sur des renseignements tirés de cas particuliers. En outre, l'examen a été l'occasion de concevoir des bases d'échantillonnage selon les divers types d'activités analysées et en fonction des données disponibles.

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

15(1) d)
16(1) c)

8. Quant à l'analyse des décisions concernant les inscriptions, elle s'est concentrée sur la période précédant immédiatement le début de l'examen. Ainsi, cette analyse prend en compte [#] personnes inscrites à la liste en date du 26 janvier 2024 (la liste dite « actuelle ») ainsi que [#] personnes dont le nom a été retiré de la liste au terme de la période de 90 jours se terminant à cette date (le « cycle d'inscription en cours »). L'OSSNR a également analysé [#] inscriptions enregistrées en raison de circonstances urgentes (c.-à-d. en moins de 72 heures) entre 2019 et le début du présent examen. L'annexe A met cet échantillon en contexte tout en faisant état de l'évolution de la liste LSDA au fil du temps.
9. Pendant l'examen, l'analyse des décisions – ayant trait aux passagers aériens dont les données correspondaient à celles de la liste LSDA – et des recours administratifs s'est fondée sur l'ensemble des cas semblables enregistrés entre l'entrée en vigueur de la LSDA et le début de l'examen³.

Énoncés généraux

10. La Loi sur l'OSSNR accorde à l'Office de surveillance le droit d'accéder en temps voulu à toute l'information qu'un ministère possède ou sur laquelle celui-ci exerce un contrôle (à l'exception des documents confidentiels du Cabinet) et de recevoir, de la part des ministères concernés, tous les documents et explications que l'Office de surveillance juge utiles. L'OSSNR surveille le niveau de coopération affiché par les ministères aux demandes d'accès, en jugeant de la complétude et de l'exactitude de l'information communiquée, des facteurs qui influent sur l'évaluation globale de la réactivité desdits ministères⁴.
11. L'ASFC, le SCRS, AMC, IRCC, le MJ, la GRC et TC ont répondu aux attentes de l'OSSNR en matière de réactivité tout au long du présent examen, alors que SP n'a répondu aux attentes que partiellement. SP a été proactif lorsqu'il s'est agi de mettre en évidence l'information utile à l'analyse de l'OSSNR et de fournir à l'OSSNR l'accès direct à certains fonds d'information se rapportant au PPP. SP s'est également assuré de la disponibilité des experts appelés à répondre aux questions de l'OSSNR. Toutefois, la qualité des réponses formelles et la rapidité avec laquelle ces réponses ont été fournies étaient inégales et ont parfois constitué un frein à la progression de l'examen.

³ L'OSSNR a retenu ces cas en se fondant sur les réponses de SP et de TC aux demandes d'information, et sur les documents dont l'OSSNR a pu disposer grâce à un accès direct aux fonds d'information du SP.

⁴ Les attentes de l'OSSNR en matière de réponse aux examens sont énoncées en ligne, à l'adresse suivante : <https://nsira-ossnr.gc.ca>.

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

2. Contexte

12. Instauré en 2007, le PPP s'applique principalement à ce que l'on appelle couramment au Canada la « liste d'interdiction de vol ». Avant l'entrée en vigueur de la LSDA, l'autorité du programme était fondée sur les dispositions de la *Loi sur l'aéronautique*, laquelle permettait au ministre des Transports d'inscrire à une liste les personnes posant un « danger pour la sûreté de l'aviation ».
13. La LSDA est entrée en vigueur le 1^{er} août 2015 avec les objectifs suivants : fournir au PPP un cadre législatif autonome; responsabiliser le ministre de la Sécurité publique (le Ministre) quant à l'administration et à l'exécution du PPP; et créer des mécanismes de traitement des recours administratifs et des appels interjetés à la suite de décisions d'inscription à la liste. La LSDA a également élargi l'ensemble des critères d'inscription à la liste – en vertu des alinéas 8(1)a) et 8(1)b) – en incluant les personnes à l'égard desquelles le Ministre a des motifs raisonnables de les soupçonner de vouloir porter atteinte à la sécurité des transports ou de menacer les déplacements aériens dans le but de commettre des infractions de terrorisme. Ainsi, on a éliminé de la liste LSDA le critère selon lequel une menace doit être « imminente » ou peser uniquement sur la « sûreté aérienne ».
14. Le ministre peut inscrire toute personne répondant aux critères établis en vertu de la LSDA, quelle que soit sa nationalité. La liste inclut des Canadiens et des non-canadiens. Pour sa part, le *Règlement sur la sûreté des déplacements aériens* (RSDA) présente les vols auxquels s'applique ladite liste. En l'occurrence, il s'agit des vols intérieurs au Canada et des vols internationaux en partance ou à destination du Canada, lorsque ceux-ci sont effectués par certains transporteurs aériens soumis à une réglementation ou répondant à certaines normes sur le plan de la taille de l'aéronef. Concrètement, ces vols sont exploités par des transporteurs aériens du Canada et de pays étrangers.
15. En 2019, la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale* apportait à la LSDA des modifications permettant au GC de changer les programmes afin de répondre aux préoccupations constantes du public, notamment celles soulevées par les groupes de défense des libertés civiles. Parmi ces modifications, notons, dans un premier temps, le système de filtrage centralisé du GC qui compare les manifestes des passagers aux entrées de la liste – ce qui a atténué les préoccupations à l'égard de la vie privée, de la sécurité de l'information et de l'efficacité des anciennes mesures de contrôle dont l'application relevait des transporteurs aériens – et, dans un second temps, le mécanisme de recours faisant appel au Numéro canadien de voyages (NCV). Une personne croyant être aux prises avec un retard à l'aéroport en raison d'une correspondance faussement positive avec la liste LSDA peut

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

maintenant demander à recevoir un NCV – c'est-à-dire un identifiant unique qui la distingue des voyageurs qui portent le même nom mais qui sont inscrits à la liste – dans le but de prévenir ce type de retard.

16. En 2022, la Cour fédérale a rendu une décision quant à la constitutionnalité de la LSDA⁵. En l'occurrence, la Cour fédérale a conclu que même si la LSDA portait atteinte à la liberté de circulation que protège la Charte canadienne des droits et libertés (la Charte), cette atteinte était justifiée en vertu de l'article 1 de la Charte. La Cour fédérale a également conclu que les mécanismes administratifs d'examen et d'appel établis au titre de la LSDA étaient exploités en conformité avec les principes de justice fondamentale, de telle sorte que les limites s'appliquant au droit à la sécurité personnelle de l'appelant étaient légitimes.
17. La Cour fédérale a rendu deux autres décisions concernant des appels interjetés dans le contexte de la LSDA en 2022. Dans les deux cas, la Cour a établi que la décision que le Ministre avait prise en faveur de l'inscription était raisonnable⁶. La Cour d'appel fédérale a rejeté les appels interjetés contre ces décisions en 2024 en faisant remarquer que plusieurs des aspects de la LSDA [traduction] « résultent d'une adaptation minutieuse visant à minimiser les atteintes aux droits et libertés⁷ ».

3. Constatations, analyse et recommandations

Décision d'inscription à la liste

Processus de nomination et de recommandations

Constatation 1. L'OSSNR constate que Sécurité publique Canada n'a pas mis à jour ses documents de gouvernance pour faire en sorte ceux-ci fassent état de rôles et de responsabilités qui soient en mesure de soutenir le Ministre dans sa prise de décisions relativement aux inscriptions à la liste établie en vertu de la LSDA.

⁵ *Brar c. Canada (Sécurité publique et protection civile)* 2022 CF 1168.

⁶ *Brar c. Canada (Sécurité publique et protection civile)* 2022 CF 1163 et *Dulai c. Canada (Sécurité publique et protection civile)* 2022 CF 1164.

⁷ *Singh Brar c. Canada (Sécurité publique et protection civile)* 2024 CFA 114, paragr. 19.

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

Constatation 2. L'OSSNR constate que la non-correspondance entre les documents de gouvernance du Programme de protection des passagers et les pratiques actuelles ont créé un écart en matière de reddition de comptes, lorsqu'il s'agit de soutenir le Ministre dans sa prise de décisions au sujet des inscriptions à la liste établie en vertu de la LSDA.

18. SP conserve la responsabilité globale sur le plan de l'administration et de l'exécution du PPP. Dans le processus d'inscription actuellement en vigueur, le SCRS et la GRC – à titre « d'organismes de désignation » – soumettent à SP les comptes rendus de cas concernant les personnes dont ils souhaitent que le nom soit inscrit, réinscrit ou radié de la liste en fonction d'information ou de renseignements nouveaux. SP adresse au Ministre une recommandation fondée sur les motifs présentés dans les comptes rendus de cas et sur sa propre évaluation desdits motifs. Lorsque l'inscription est recommandée, SP recommande également des mesures que le Ministre sera appelé à prendre advenant que la personne concernée tente de monter à bord d'un aéronef. Lorsqu'il s'agit d'aborder des cas nouveaux ou complexes, SP peut compter sur les conseils fournis par les Services juridiques, un forum interministériel que l'on appelle le Groupe consultatif sur la protection des passagers (GCPP). Le GCPP est présidé par SP et réunit des représentants de ses organismes membres, à savoir l'ASFC, le SCRS, IRCC, la GRC et TC.
19. Certes, le Ministre doit décider des inscriptions en se fondant sur les mises à jour provenant des organismes de désignation, mais la LSDA exige également de lui qu'il examine la liste tous les 90 jours pour déterminer si les motifs ayant justifié l'inscription de chacune des personnes tiennent toujours. Depuis 2022, SP a soutenu cette exigence par l'intermédiaire de consultations par échange de correspondance auprès des organismes de désignation. Le SCRS et la GRC examinent leurs cas respectifs en interne, se coordonnent et fournissent des comptes rendus de cas actualisés à SP dès lors que leur évaluation a changé⁸. Les examens internes des organismes de désignation servent à la préparation, par SP, de la note de service concernant la réinscription au terme des 90 jours (note des 90 jours) en vue de la signature par le Ministre, constituant ainsi l'intégralité de

⁸ La GRC fournit à SP une évaluation indépendante établissant si chacun des cas continue de répondre au critère minimum d'inscription à la liste LSDA.

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

la liste LSDA. Le plus récent des comptes rendus figurant dans le dossier de chacune des personnes est mis à la disposition du ministre sur demande.

20. Le Ministre délègue presque toujours sa fonction décisionnelle au titre de la LSDA à des responsables du ministère (les « délégués du Ministre »). Cette délégation est faite au moyen d'un instrument officiel de délégation, lequel établit un certain nombre de postes dont les titulaires peuvent exercer le pouvoir du Ministre selon divers articles de la LSDA. Ces postes de divers niveaux hiérarchiques vont du personnel opérationnel jusqu'au sous-ministre. Le cadre de gouvernance interne de SP s'appliquant au PPP n'établit pas l'intégralité des conditions suivant lesquelles l'un ou l'autre des postes devrait exercer les pouvoirs du Ministre. Toutefois, en pratique, les décisions ayant trait aux inscriptions sont généralement prises par le sous-ministre adjoint principal du Secteur de la sécurité nationale et de la cybersécurité.
21. Le cadre de gouvernance interministériel du PPP a été créé en vertu d'un protocole d'entente conclu en 2019 et d'une annexe faisant état du mandat du GCPP. Bien que concrètement, seuls le SCRS et la GRC font office d'organismes de désignation, ces documents indiquent que l'ASFC, IRCC et TC sont tous également responsables de désigner les personnes à inscrire à la liste. Les documents établissent également un cadre permettant la formulation, par consensus au sein des membres du GCPP, de recommandations pour chacune des décisions concernant l'inscription. Même si cette approche consensuelle du GCPP a été en vigueur jusqu'en 2022, il faut savoir que depuis lors, le GCPP se penche uniquement sur les décisions d'inscription se rapportant aux cas nouveaux ou complexes. En l'occurrence, les autres recommandations sont transmises par échange de correspondance avec le SCRS ou la GRC, selon le cas.
22. D'après les rôles et responsabilités dont les documents de gouvernance du PPP font état, les « notes des 90 jours » comportent une attestation qui indique ce qui suit :

[Traduction] « Nous, représentants des organismes membres du Groupe consultatif sur la protection des passagers, déclarons avoir examiné nos fonds documentaires ayant trait à la liste établie en vertu de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* (LSDA) et avoir remis au ministre de la Sécurité publique des recommandations et des évaluations concernant tous nos cas, conformément aux dispositions du paragraphe 8(2) de la LSDA. »

L'attestation comprend un champ de signature réservé aux directeurs généraux de l'ASFC, du SCRS, de SP, de la GRC et de TC. Or, SP ne demande pas à IRCC de signer cette attestation compte tenu d'une entente que les deux organismes ont conclue en 2021, selon laquelle IRCC exerce un « rôle d'observateur » au sein du GCPP, et ne fournit plus aucune recommandation quant à l'inscription ou la

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

radiation d'une personne. À ce jour, pourtant, ni le protocole d'entente ni le mandat du GCPP n'indiquent quoi que ce soit au sujet du statut d'observateur d'IRCC.

23. Certes, il serait tout à fait conforme aux dispositions de l'article 10 de la LSDA que l'ASFC et TC prennent part aux évaluations des comptes rendus de cas et des recommandations, mais ces ministères ont confié à l'OSSNR qu'ils n'exerçaient pas actuellement ce type de fonction ni ne disposaient d'une politique régissant leurs actions en la matière. Ainsi, leur signature de l'attestation du GCPP affichée dans les notes des 90 jours ne témoigne d'aucun engagement notable de leur part. D'ailleurs, le fait qu'ils se déclarent, à l'instar d'IRCC, comme étant des organismes de désignation dans les documents de gouvernance du PPP peut prêter à confusion. Qui plus est, cette confusion se répercute également sur les procédures et les responsabilités ayant trait à l'approche par échange de correspondance adoptée, à cet effet, par SP, le SCRS et la GRC en 2022. Concrètement, l'ASFC, IRCC et TC ne tiennent pas tous les rôles qui leur sont attribués dans la version écrite du cadre de gouvernance du PPP. Le SCRS et la GRC se chargent donc de tout le travail sans que les autres ministères s'acquittent des fonctions établies par les documents de gouvernance.
24. En plus de semer la confusion dans les processus et les responsabilités au niveau du cadre, la non-correspondance entre les pratiques actuelles et les documents de gouvernance du PPP a également des répercussions d'ordre pratique. Signée par le délégué du Ministre, la liste en vigueur indique que l'ASFC constitue l'organisme de désignation pour l'une des personnes inscrites. L'ASFC maintient avoir continué d'examiner ses fonds d'information concernant cette personne tous les 90 jours. Néanmoins, et malgré les efforts que l'ASFC a consentis dans le but de fournir une mise à jour substantielle en 2020, l'OSSNR n'a rien relevé qui puisse indiquer que le délégué du Ministre avait reconsidéré sérieusement la teneur de ce dossier depuis la dernière mise à jour du compte rendu de cas de l'ASFC datant de 2019.⁹
25. SP a fourni à l'OSSNR des informations contradictoires concernant sa compréhension du rôle et de la responsabilité de l'ASFC dans ce cas précis : SP a initialement indiqué que l'ASFC n'était plus un organisme de désignation et que tous les cas se présentant à l'ASFC seraient réacheminés au SCRS ou à la GRC pour enquête (ce qui n'a pas eu lieu dans le cas présent). Pourtant, selon de récents échanges de correspondance, la responsabilité de l'ASFC en tant

⁹ Les deux dernières phrases de ce paragraphe résultent d'une reformulation. À l'origine, le texte s'énonçait comme suit : « Toutefois, l'ASFC n'avait pris aucune mesure concrète visant à entériner cette inscription depuis la plus récente mise à jour du compte rendu de cas datant de juin 2019, puisqu'à sa connaissance – selon ce qui a été clairement exprimé à l'OSSNR – l'ASFC n'était plus un organisme de désignation au titre de la LSDA. »

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

qu'organisme de désignation était encore d'actualité dans ce cas précis, voire plus généralement. L'OSSNR estime que le décalage entre les pratiques actuelles, lesquelles gravitent autour du SCRS et de la GRC, et les documents de gouvernance officiels, selon lesquels l'ASFC constitue un organisme de désignation à part entière a créé un vide en matière de responsabilisation lorsqu'il s'est agi d'appuyer le Ministre dans sa décision de réinscrire cette personne¹⁰.

26. Le fait que les documents du gouvernement citent l'ASFC, IRCC et TC en tant qu'organismes de désignation n'est pas le seul élément problématique. En effet, il faut également attirer l'attention sur le fait qu'en revanche, ces documents omettent d'indiquer la possibilité que SP agisse en tant qu'organisme de désignation. Cette exclusion remet en question le bien-fondé du rôle tenu par SP en tant qu'organisme de désignation en faveur du maintien de l'inscription des personnes, dans les cas où SP s'inscrit en faux contre les évaluations du SCRS ou de la GRC favorisant la radiation. Dans quatre cas, la liste actuelle reconnaît SP en tant qu'organisme de désignation, et ce, même si SP a indiqué qu'il ne disposait pas des pouvoirs de collecte de renseignement nécessaires à l'exercice de cette fonction.
27. Par ailleurs, le mandat du GCPP fait clairement état d'une approche périmée quant à l'application de l'Analyse comparative entre les sexes Plus (ACS+) en appui aux décisions d'inscription, approche qui ne se reflète pas dans les pratiques actuelles. La mise à jour actuellement proposée par SP en matière d'ACS+ relativement aux décisions d'inscription est abordée dans les paragraphes suivant l'énoncé de la constatation 7.
28. En 2022, SP a entamé des consultations en prévision d'une mise à jour du protocole d'entente sur le PPP, mais la nouvelle version est toujours en cours d'élaboration.

¹⁰ La dernière phrase de ce paragraphe résulte d'une reformulation. À l'origine, le texte s'énonçait comme suit : « La confusion entourant le rôle de l'ASFC a créé un vide en matière de responsabilisation et de soutien au Ministre dans le cas qui nous concerne ici. Or, ce vide est demeuré inaperçu pendant près de cinq ans. En conséquence, le Ministre a réinscrit cette personne à l'occasion des examens de 90 jours qui ont suivi, et ce, sans aucune nouvelle analyse du bien-fondé de l'inscription. »

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

Recommandation 1. L'OSSNR recommande que Sécurité publique Canada priorise la mise à jour des documents de gouvernance relatifs au Programme de protection des passagers pour qu'ils correspondent aux pratiques actuellement en vigueur tout en présentant des éclaircissements concernant les rôles et les responsabilités des intervenants chargés d'appuyer le Ministre lorsque celui-ci doit prendre des décisions relativement aux inscriptions à la liste établie en vertu de la LSDA.

Motifs d'inscription à la liste

Motifs initiaux

Constatation 3. L'OSSNR constate qu'au moment de leur inscription à la liste établie en vertu de la LSDA, toutes les personnes figurant actuellement à ladite liste répondaient au « motif raisonnable de soupçonner » découlant des dispositions énoncées aux alinéas 8(1)a) ou 8(1)b) de la LSDA.

29. Pendant la période visée par l'examen, c'est sur la foi des comptes rendus de cas et des nouvelles notes d'inscription que le Ministre a estimé avoir des motifs raisonnables de soupçonner que chacune des personnes inscrites répondait au critère minimal applicable en vertu des alinéas 8(1)a) ou 8(1)b) de la LSDA au moment de l'inscription initiale. Les comptes rendus de cas s'appuyaient sur des indicateurs de menace liés à certaines intentions de la personne concernée ou de sa capacité à exécuter des actes énoncés au paragraphe 8(1), et non sur sa simple association à des entités terroristes. L'OSSNR était satisfait de voir que les documents de processus du SCRS et de la GRC exigeaient que les comptes rendus de cas contiennent des renseignements disculpatoires pertinents pouvant réfuter des indicateurs.
30. Les inscriptions approuvées pour cause de circonstances urgentes ont également alimenté les « motifs raisonnables de soupçonner » invoqués par le Ministre au moment desdites inscriptions, même lorsque les comptes rendus de cas n'étaient intégralement approuvés que quelques semaines plus tard. Dans ces cas, SP a justifié le caractère urgent de l'inscription par l'imminence d'un déplacement envisagé par la personne en question. L'OSSNR n'a relevé aucun élément pouvant montrer que le caractère urgent aurait été invoqué pour contourner les garanties procédurales caractérisant les cas incertains. Au contraire, les processus urgents ont eu pour effet d'accélérer le processus décisionnel s'appliquant aux cas certains, lorsque les opérations le justifiaient.
31. En toute vraisemblance, l'approbation des nouvelles inscriptions n'est pas sujette à caution. Dans l'échantillon examiné, l'OSSNR n'a relevé aucune occurrence où le

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

délégué du Ministre aurait manifesté son désaccord à l'égard des recommandations de SP visant l'inscription d'une nouvelle personne à la liste, ni aucune situation où SP aurait été en désaccord avec l'organisme de désignation proposant une nouvelle inscription. En définitive, toutes les personnes désignées pour inscription à la liste ont été inscrites.

Maintien des motifs

Constatation 4. L'OSSNR constate que le délégué du Ministre pourrait ne s'être pas conformé aux dispositions du paragraphe 8(1) de la LSDA lorsqu'il a renouvelé l'inscription de six personnes sans fournir les motifs nécessaires. Ces inscriptions concernaient :

- deux personnes que le délégué avait déjà décidé de désinscrire, mais à l'égard desquelles il s'est ravisé sans fournir de nouveaux arguments pouvant justifier son ravisement;
 - une personne dont le plus récent compte rendu de cas faisait clairement état de l'évaluation de l'organisme de désignation, selon laquelle le seuil minimal fixé par la LSDA pour justifier l'inscription n'avait pas été atteint;
 - trois personnes pour lesquelles les motifs invoqués n'avaient rien à voir avec les dispositions de la LSDA concernant les seuils minimaux justifiant une inscription.
-

32. Le paragraphe 8(2) de la LSDA exige que le Ministre examine la liste tous les 90 jours dans le but d'établir si les motifs ayant justifié l'inscription de chacune des personnes au titre du paragraphe (1) sont toujours valables. L'OSSNR s'attendait à ce que ce type de détermination prenne appui sur un examen minutieux de chacun des cas, notamment des indicateurs spécifiquement liés aux seuils légaux applicables, sans considération des facteurs non pertinents.
33. Toutefois, au cours du cycle des inscriptions, le délégué du Ministre a réinscrit deux personnes qu'il avait pourtant légalement radiées en l'absence de motifs suffisants. Or, aucune nouvelle information n'a été produite pour soutenir ce désistement. Dans l'un des cas, la personne avait été radiée seulement deux jours avant sa réinscription. Bien que leur radiation ait été prise en compte dans la note des 90 jours sur les décisions relatives aux inscriptions faites au cours des 90 jours précédents, il s'avère que leurs noms n'avaient pas été radiés de la liste de personnes que le délégué du Ministre avait signée. Dans l'autre cas, la personne

avait été radiée en [date] mais son inscription a ensuite été renouvelée dans chacune des notes de 90 jours qui ont été produites¹¹.

- Constatation 5.** L'OSSNR constate que le délégué du Ministre n'a pas fourni les raisons de son désaccord avec les recommandations visant à rayer des personnes de la liste établie en vertu de la LSDA, ce qui a freiné la capacité des organismes de désignation à accroître la qualité de leurs évaluations portant sur le maintien des motifs d'inscription à ladite liste.

- ¹¹ Sur le plan opérationnel, les partenaires du PPP ont procédé à la radiation légale de ces deux personnes. D'ailleurs, ils n'ont pas mis en œuvre les décisions ultérieures de réinscription qui, selon toute apparence, avaient été prises en raison d'une erreur. Par conséquent, ces deux personnes n'ont pas pu faire l'objet d'une restriction de leur mobilité ou de leurs droits en matière de sécurité attribuable à ladite erreur.

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

d'inscription au fil du temps. Dans l'échantillon de personnes toujours inscrites, l'OSSNR a relevé neuf cas au sujet desquels SP a exprimé son désaccord avec l'évaluation de l'organisme de désignation, et deux autres cas au sujet desquels le délégué du Ministre a exprimé son désaccord avec les recommandations de SP. Dans ces cas, les organismes de désignation étaient prêts à procéder à une radiation, tandis que SP et – dans une plus large mesure – le délégué du Ministre étaient plutôt en faveur d'une réinscription.

37. Lorsqu'ils étaient en désaccord avec l'évaluation de l'organisme de désignation ou avec les recommandations connexes, les représentants de SP avaient l'habitude (à l'exception du troisième cas dont il est question à la constatation 4) d'inscrire les motifs de leur désaccord dans le compte rendu de cas¹². Toutefois, lorsque le délégué du Ministre n'approuvait pas une recommandation de maintien des justifications, il n'enregistrait pas les motifs de cette non-approbation ni ne communiquait ces motifs aux organismes de désignation.
38. Ces lacunes sur le plan de la communication persistent malgré l'intérêt exprimé par les organismes de désignation quant à l'obtention de ce type d'information. Par exemple, au cours d'une réunion du GCPP tenue en juillet 2023, le SCRS a demandé à SP de produire un argumentaire pour les cas où la décision du Ministre différait des recommandations de l'organisme de désignation. Le SCRS a indiqué que ces argumentaires pourraient alimenter ses propres processus internes et sa préparation des évaluations visant à appuyer le Ministre. Le compte rendu des décisions de cette réunion fait part de la position de SP selon laquelle la communication d'un argumentaire est [traduction] « improbable [...] étant donné que les tribunaux ont accordé [au Ministre] le pouvoir décisionnel au titre de la LSDA ».
39. Le pouvoir décisionnel que le Ministre exerce quant aux inscriptions n'impose ni limite ni contrainte à son aptitude à fournir aux organismes de désignation les argumentaires sur lesquels il s'appuie. Au contraire, en documentant les raisons qui ont déterminé les décisions qui vont à l'encontre des évaluations et en communiquant ces raisons aux organismes de désignation, le Ministre exposerait les motifs sur lesquels reposent ses décisions en matière d'inscription et, ce

¹² Pendant la consultation réalisée dans le cadre du présent examen au sujet de l'exactitude des faits, SP a indiqué à l'OSSNR qu'il avait cessé cette pratique. La pratique actuelle veut qu'en cas de désaccord avec l'évaluation ou les recommandations d'un organisme de désignation, SP énonce les arguments qui sous-tendent son désaccord dans la note de service qui accompagne la décision et non dans le compte rendu de cas.

15(1) d)
16(1) c)

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

faisant, permettrait aux organismes de désignation de lui offrir un soutien accru advenant qu'il soit appelé à prendre des décisions dans des situations analogues.

Recommandation 2. L'OSSNR recommande, dans les situations où le Ministre ou son délégué rejettent une recommandation de réinscription ou de radiation d'une personne en vertu de la LSDA, que les raisons de son rejet soient clairement documentées et communiquées à l'organisme de désignation concerné.

Constatation 6. L'OSSNR constate que le gouvernement du Canada s'est appuyé sur les indicateurs de menace de façon inégale lorsqu'il a procédé aux analyses devant mener aux décisions d'inscription ou de radiation en vertu de la LSDA.

40. Bien que l'alinéa 8(1)b) de la LSDA impose des restrictions aux personnes qui pourraient prendre l'avion dans le but de commettre des infractions de nature terroriste (lesquelles sont à caractère politique, religieux ou idéologique par définition), l'alinéa 8(1)a) ne dit rien quant aux motifs pour lesquels une personne participerait ou tenterait de participer « à un acte qui menacerait la sûreté des transports ». Malgré cette portée apparente, les comptes rendus de cas n'étaient pas cohérents dans leur traitement des motivations autres que terroristes en vertu de l'alinéa 8(1)a).
41. Dans l'échantillon examiné, l'OSSNR a relevé deux comptes rendus de cas qui se fondaient sur l'absence [REDACTED] pour désinscrire des personnes qui malgré tout – [REDACTED] – posaient un risque pour la sûreté des transports. Dans un troisième cas, SP a suivi le raisonnement inverse. En l'occurrence, SP a invoqué l'absence [traduction] « d'information laissant supposer [REDACTED] » pour justifier la réinscription d'une personne au sujet de laquelle l'organisme de désignation avait pourtant indiqué qu'elle avait antérieurement participé à des activités de menace en conséquence [REDACTED]
42. L'OSSNR a également relevé des incohérences quant à la disposition des partenaires du PPP à accepter les indicateurs [REDACTED] lorsqu'il s'agit d'apprécier les informations disculpatoires ou défavorables aux fins d'évaluation des éléments qui incitent un terroriste à agir. Par exemple, dans deux cas, SP a recommandé la réinscription, même si le SCRS appuyait l'évaluation selon laquelle il convenait de prendre en compte plusieurs indicateurs [REDACTED] en tant que motif suffisant pour justifier la radiation. Dans un troisième cas, SP a réinscrit une personne en se fondant sur une évaluation de la GRC qui prenait le contrepied de la conclusion

15(1) d)
16(1) c)

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

d'un autre groupe de la GRC – qui avait jugé que le risque
était « faible » – estimant

43. De façon plus générale, l'OSSNR a remarqué que SP avait tendance à rejeter les évaluations des organismes de désignation qui favorisaient la radiation, lorsque lesdites évaluations ne contenaient aucune

Ce type de rejet a eu lieu même dans des cas où l'organisme de désignation avait indiqué que

Lorsque l'information

(notamment les indicateurs
était incluse, SP avait tendance à la juger insuffisante
[traduction]

44. L'OSSNR a observé d'autres incohérences dans la façon dont les comptes rendus de cas rendaient compte des indicateurs ayant une incidence directe sur la disposition d'une personne inscrite à commettre des actes visés au paragraphe 8(1) :

- – les comptes rendus de cas évaluaient de façon incohérente le degré de preuve requis pour envisager la radiation de personnes : bien que la présomption ait été parfois suffisante, la preuve définitive était exigée dans certains cas;
- – les comptes rendus de cas évaluaient de façon incohérente l'incidence d'une personne, malgré les faits avérés quant à la
- – les comptes rendus de cas évaluaient de façon incohérente l'incidence d'autres outils

45. Les partenaires du PPP ont également affiché une certaine incohérence dans l'évaluation de l'incidence du « lien avec le Canada » sur les intentions et les capacités d'une personne inscrite de commettre ces actes. Les organismes de désignation ont fréquemment cité un manque de lien avec le Canada, notamment l'absence d'un statut légal au Canada, en tant que facteur

Certes, il est arrivé que SP accepte ce type d'évaluation, mais dans d'autres cas, il s'est appuyé sur l'absence de statut au Canada comme raison explicite

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

46. La nébulosité qui entoure les indicateurs de menace a donné lieu à des divergences dans les décisions concernant l'inscription (c.-à-d. réinscription ou radiation). Dans l'évaluation de ces décisions, l'OSSNR a tenu compte des caractéristiques biographiques des personnes, notamment leur nationalité, leur âge, leur sexe, leur ethnicité et leur appartenance religieuse. L'OSSNR n'a relevé aucune tendance manifeste qui puisse expliquer les divergences observées. De fait, les incohérences semblaient plutôt découler de lacunes dans la préparation et la mise en œuvre, par SP, de directives appropriées concernant les indicateurs de menace visés à la LSDA.

Constatation 7. L'OSSNR constate que Sécurité publique Canada n'a pas fourni de directives claires et cohérentes aux ministères concernant les indicateurs de menaces en vertu de la LSDA.

47. En 2022, SP a préparé des directives contenant un vaste éventail d'indicateurs à considérer lorsqu'il s'agit de déterminer s'il convient de recommander la radiation d'une personne. Ces directives ont été conçues pour usage en interne. Pour éviter d'influencer l'évaluation des organismes de désignation, SP ne les a pas communiquées aux autres partenaires du PPP¹³.

48. En réponse à une demande d'information provenant de l'OSSNR, SP a écrit que ses directives de 2022 [traduction] « n'étaient plus en vigueur » compte tenu de l'ajout de considérations visant la radiation qui n'ont pas atténué le risque posé (p. ex. l'état d'une enquête d'un organisme de désignation [REDACTED]). Ainsi, SP est en voie de remplacer ces directives par un outil qui sera fait sur mesure pour les évaluations des risques et dont le développement est en cours grâce à la collaboration d'un entrepreneur [REDACTED]. Pendant le développement de ce nouvel outil, SP a produit une liste d'indicateurs disponible [REDACTED] qui aura pour objet d'alimenter ses évaluations internes ainsi que les recommandations quant aux décisions en matière d'inscription.

49. Toutefois, les indicateurs figurant à cette liste provisoire ne correspondent pas précisément au critère minimal d'inscription en vertu de la LSDA. Par exemple, on ne sait trop comment établir un lien entre des indicateurs comme

[REDACTED] – que la liste

¹³ En l'absence de directives de la part de SP, le SCRS a abordé la question des indicateurs dans le contexte des inscriptions dans sa propre politique interne. Pour leur part, les directives internes de la GRC ne traitent ni des indicateurs ni des considérations appelés à guider l'application pratique des seuils légaux relatifs aux inscriptions.

15(1) d)
16(1) f)

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

présente comme étant des indicateurs donnant lieu à des risques – et les actes visés au paragraphe 8(1). De plus, la liste comprend d'autres indicateurs se rapportant à des [REDACTED] lesquels ne cadrent pas bien dans un processus d'évaluation axé sur le renseignement : l'information disponible n'offre que rarement un portrait [REDACTED] complet qui, de toute façon, nécessiterait l'interprétation d'un spécialiste advenant que ce portrait existe. En effet, SP a signalé à l'OSSNR que certains de ces indicateurs étaient difficiles à évaluer à partir de l'information disponible.

50. L'outil envisagé tire parti de protocoles d'évaluation structurés qui, tout comme la liste provisoire des indicateurs, sont fondés sur une analyse empirique des terroristes [REDACTED] SP a privilégié cette approche en raison de sa présumée objectivité et de sa structure : elle inciterait les évaluateurs à considérer tous les indicateurs pertinents, ce qui donnerait à SP les outils lui permettant d'exercer sa fonction d'analyse critique à l'endroit des organismes de désignation. Cette approche permettrait également de répondre aux exigences de l'ACS Plus.
51. Les limites de la liste provisoire des indicateurs que nous avons décrites précédemment suscitent, pour l'OSSNR, des préoccupations quant à la possibilité que l'outil, tel qu'il est envisagé, soit en mesure d'atteindre ces objectifs. Ces limites sont accentuées par la non-correspondance entre le fondement empirique de l'outil et les critères d'inscription visés à la LSDA. Les indicateurs qui ont été conçus spécifiquement pour refléter les risques d'extrémisme violent ne représentent pas la totalité des activités pouvant justifier une inscription en vertu de la LSDA. L'alinéa 8(1)a) ne traite pas nécessairement de l'extrémisme. Quant à l'alinéa 8(1)b), il ne traite pas nécessairement de la violence au motif qu'il tient compte d'infractions ayant trait au recrutement, à l'entraînement ou à la facilitation. À ce titre, les évaluations fondées sur le nouvel outil pourraient être insuffisantes pour reconnaître les risques visés à la LSDA.
52. En outre, SP n'a pas consulté les organismes de désignation ni au sujet du développement du nouvel outil ni au sujet de l'utilisation de la liste provisoire des indicateurs. Même si SP a verbalement fourni des mises à jour aux organismes de désignation à ce sujet, SP a expliqué à l'OSSNR qu'on ne croyait pas qu'en l'occurrence, la consultation des partenaires du PPP serait justifiée.
53. Cependant, pour accroître le degré de cohérence entre les décisions de réinscriptions ou de radiation, il importe que tous les partenaires du PPP aient la même compréhension des indicateurs. Cette compréhension devrait s'étendre à plusieurs facteurs concernant lesdits indicateurs : leur rapport avec les seuils légaux applicables, leur disponibilité auprès des organismes de désignation pour prise en compte dans les comptes rendus de cas, et les considérations qui déterminent leur poids relatif. En outre, il est tout aussi important que SP tire parti

15(1) d)

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

de l'expertise des organismes de désignation lorsqu'il développe les directives connexes. Cette façon de faire permettrait de veiller à ce que les indicateurs constituent des marqueurs représentatifs des intentions d'une personne et de sa capacité à commettre des activités de menace en vertu de la LSDA, et à ce que ces indicateurs puissent être abordés dans le contexte d'une évaluation des risques qui est principalement axée sur le renseignement. Une compréhension commune des indicateurs et de leur utilité dans les évaluations de risques réalisées aux fins du PPP ne porte aucunement atteinte à la discrétion que le Ministre peut exercer lorsqu'il prend des décisions relatives aux inscriptions et ne porte aucunement préjudice aux évaluations réalisées par les organismes de désignation.

Recommandation 3. L'OSSNR recommande que Sécurité publique Canada tire parti de l'expertise des organismes de désignation pendant le développement des directives concernant les indicateurs de menace visés à la LSDA, et veille à ce que ces indicateurs correspondent aux critères minimaux d'inscription à la liste établie en vertu de la LSDA. Ces directives devraient s'appliquer à tous les partenaires du Programme de protection des passagers.

Évaluation des motifs en l'absence de nouveaux renseignements

Constatation 8. L'OSSNR constate que [redacted] des personnes actuellement inscrites en vertu de la LSDA ne font plus l'objet d'une enquête ou de mesures de collecte de renseignements de la part du gouvernement du Canada.

54. Le SCRS et la GRC mettent à jour les comptes rendus de cas lorsqu'ils ont de nouvelles informations importantes à signaler. Toutefois, ni l'un ni l'autre de ces organismes de désignation ne collecte du renseignement à des fins spécifiquement liées à la LSDA. L'information qu'ils utilisent dans les comptes rendus de cas n'est recueillie que fortuitement pendant les activités de collecte qu'ils exercent dans le cadre de leurs mandats respectifs.
55. Les comptes rendus de cas indiquaient que [redacted] des inscriptions actuelles n'étaient plus assujetties à des enquêtes actives de la part du GC. En d'autres termes, le GC ne procédait plus à aucune collecte active de nouveau renseignement sur ces personnes. En outre, [redacted] personnes ne faisant l'objet d'aucune enquête résidaient encore au Canada d'après les plus récents renseignements disponibles. Or, le lieu où ils se trouvent au Canada porte à croire qu'ils pourraient très bien être l'objet d'une enquête si le SCRS ou la GRC le jugeait à propos en vertu de leurs mandats respectifs.

15(1) d)
16(1) c)

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

56. Étant donné que la décision d'enquêter peut être liée à des facteurs n'ayant rien à voir avec les critères minimaux relatifs à l'inscription à la liste LSDA, l'absence d'enquête ou d'activités de collecte ne constitue pas en soi un argument en faveur de la radiation. Par exemple, la GRC peut interrompre une enquête lorsqu'il est improbable que des poursuites soient menées à bien. En outre, les deux organismes peuvent raisonnablement investir leurs ressources d'enquête en fonction des priorités opérationnelles. Toute de même, lorsque les personnes inscrites ne sont pas l'objet d'enquêtes actives de la part d'au moins l'un des organismes de désignation, SP ne peut pas crédiblement déterminer si les évaluations des comptes rendus de cas sont toujours d'actualité.
57. L'absence d'enquête est particulièrement problématique, puisque SP insiste parfois sur la fourniture [REDACTED] – pour recommander une radiation. Le GC ne peut pas raisonnablement s'attendre à obtenir ce type d'information sans qu'il y ait eu des éléments d'enquête. Le maintien d'une inscription peut s'avérer déraisonnable dans de tels cas, car il se peut qu'il n'y ait plus aucun motif valable de soutenir cette décision.
58. Les exigences de la LSDA qui imposent une réévaluation des motifs d'inscription tous les 90 jours constituent une obligation active. Ainsi, SP ne peut pas simplement tenir passivement pour acquis que les motifs d'inscription sont toujours applicables aux cas pour lesquels il ne dispose d'aucune information à jour qui puisse réfuter ces motifs. En pareil cas, les évaluations de SP devraient faire état des circonstances où aucune nouvelle information n'a été collectée, mais aussi de la disposition et de l'aptitude des organismes de désignation à collecter, dans le cadre de leurs mandats respectifs, du renseignement se rapportant au contexte de la LSDA.

Recommandation 4. L'OSSNR recommande que Sécurité publique Canada élabore des critères s'appliquant spécifiquement aux cas en vue d'établir les motifs justifiant le maintien de l'inscription à la liste établie en vertu de la LSDA de personnes qui ne font pas l'objet de mesures actives d'enquête ou de collecte de renseignement de la part du gouvernement du Canada.

Administration de l'examen des 90 jours

Constatation 9. L'OSSNR a constaté six occurrences où le délégué du Ministre pourrait ne pas s'être conformé aux dispositions du paragraphe 8(2) de la LSDA exigeant que la liste établie en vertu de la LSDA soit examinée tous les 90 jours.

15(1) d)

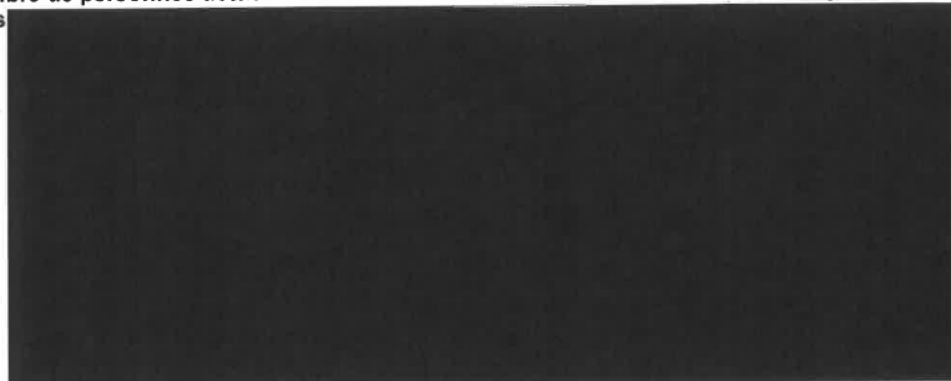
SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

59. Depuis que SP a adopté son approche par échange de correspondance pour mener ses examens de la liste, l'OSSNR a remarqué qu'au cours des cycles de 90 jours, le délégué du Ministre avait dépassé de peu (entre un et six jours) le délai prescrit par la loi à quatre reprises. Entre la date d'entrée en vigueur de la LSDA et l'année 2022, lorsque l'approche par échange de correspondance a été mise en œuvre, le délégué du ministre a examiné la liste suivant des cycles beaucoup plus courts : en moyenne tous les 51 jours. Cette situation s'explique par le fait que l'examen de la liste était réalisé en même temps que l'approbation de toute recommandation d'inscription soumise ponctuellement. Au cours de la période de six ans, le délégué du ministre n'a dépassé le délai prescrit par la loi qu'en deux occasions. Dans un cas, le retard n'était que d'une journée. Dans l'autre cas, le retard était de 44 jours en raison de contraintes imposées par la pandémie, lesquelles ont constitué une entrave aux approbations de matériel classifié.

Constatation 10. L'OSSNR constate que les organismes de désignation ne documentaient que rarement le résultat de leurs évaluations de l'examen de 90 jours dans leurs comptes rendus de cas.

60. Les organismes de désignation ne fournissent à SP des mises à jour écrites de comptes rendus de cas que sur la réception d'information nouvelle justifiant une mise à jour pertinente. Dans les cas où leurs examens des 90 jours n'ont permis de reconnaître aucune nouvelle information pertinente, le SCRS et la GRC ajoutent le nom de la personne à une « liste inactive », pour indiquer qu'ils ont vérifié leurs fonds d'information et n'y ont trouvé aucune information pertinente. SP compte sur ces listes inactives lorsqu'il s'agit de préparer la recommandation de réinscription à l'intention du délégué du Ministre. En soi, les listes inactives ne font pas partie du dossier décisionnel.
61. Dans chacun des examens des 90 jours, les listes inactives regroupent la majorité des personnes inscrites. En effet, seulement [#] des comptes rendus de cas ont été mis à jour pendant l'actuel cycle d'inscription (voir la figure 2).

Figure 2. Nombre de personnes actuellement inscrites selon la date de la dernière mise à jour des comptes rendus de cas



SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

62. Bien qu'il ne fournisse à SP que les comptes rendus de cas significativement mis à jour, le SCRS met à jour et approuve formellement, en interne, chacun de ses comptes rendus de cas, et ce, tous les 90 jours. Suivant une pratique récente, ces mises à jour de comptes rendus de cas comportent désormais une période de validité : une date précise – liée au cycle d'examen de 90 jours – suivant laquelle l'évaluation du compte rendu de cas est considérée comme étant valide, sous réserve du droit du SCRS de modifier ou d'émettre de nouveau son évaluation à la lumière de nouveaux renseignements. De plus, les nouveaux comptes rendus de cas du SCRS indiquent qu'ils remplacent les évaluations figurant dans les comptes rendus antérieurs. Ainsi, au cours du cycle d'inscription en cours et de façon permanente, le SCRS a refusé de signer l'attestation de 90 jours du GCPP de SP au motif que son modèle de compte rendu de cas déclare déjà que le SCRS respecte ses obligations. En incluant une évaluation valide ainsi que les attestations connexes dans chacun de ses comptes rendus de cas et en soumettant des mises à jour à SP seulement lorsque ses évaluations changent de façon significative, le SCRS veille à ce que les conseils qu'il prodigue au Ministre concernant chacune des personnes inscrites soient cohérents, exacts et à jour.

Constatation 11. L'OSSNR constate que suivant sa façon d'utiliser sa « liste inactive » pour faire état des résultats de ses évaluations d'examens des 90 jours, la GRC a parfois fourni des informations contradictoires ou inexactes à l'appui de la décision du ministre de procéder à une réinscription.

63. La GRC a créé sa liste inactive en octobre 2023. D'ailleurs, la GRC a indiqué qu'il s'agissait de la première fois où l'on y procédait à un examen de chacun de ses comptes rendus de cas pour une période donnée de 90 jours. Avant cette date, la GRC ne consultait pas activement ses fonds d'information tous les 90 jours pour vérifier l'information visée par la LSDA. Sa signature de l'attestation du GCPP a donc attribué un niveau de confiance et d'actualité erroné aux attestations figurant dans les comptes rendus de cas, lesquels reflètent la position de la GRC voulant que la totalité de l'information contenue dans le compte rendu de cas constitue un « motif raisonnable de soupçonner ».
64. La liste inactive de la GRC distingue les personnes dont la GRC estime qu'elles « continuent de poser » une menace dans le contexte de la LSDA de celles qui ne font plus l'objet d'une enquête et au sujet desquelles la GRC [traduction] « ne peut rien conclure quant à la nature ou l'état réels de la menace potentielle [qu'elles pourraient poser] ». Sur [redacted] personnes qui figuraient à la liste inactive de la GRC au cours du cycle d'inscription en cours, près du tiers appartenaient à cette seconde catégorie de personnes qui n'étaient plus l'objet d'une enquête.

15(1) d)

15(1) d)
16(1) c)

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

65. Cette seconde catégorie pose problème, car la GRC n'a pas systématiquement mis à jour ses comptes rendus de cas. En conséquence, l'attestation de la liste inactive selon laquelle la GRC [traduction] « ne peut rien conclure » quant à la menace posée directement par chaque personne prend le contrepied du « motif raisonnable » confirmant les attestations figurant dans ses comptes rendus de cas. La liste inactive amène des lacunes sur le plan de l'évaluation, dans la mesure où il n'y a aucun mécanisme qui tienne compte de l'information qui est plus actuelle que celle du dernier compte rendu de cas au dossier, mais qui n'est pas « nouvelle » dans le contexte des cycles de 90 jours suivants. Les répercussions de ces lacunes en matière d'évaluation sont particulièrement graves lorsque les comptes rendus de cas omettent de rendre compte des circonstances ayant mené à la fermeture d'une enquête.
66. Par exemple, dans l'un des cas du cycle d'inscription en cours, la GRC a attesté, dans la liste inactive, que ses représentants n'avaient pas été en mesure de témoigner de l'état ou de la nature de la menace potentielle, alors que le compte rendu de cas, dont la dernière mise à jour remontait à 2019, indiquait que la GRC était en faveur du maintien de l'inscription pendant que la personne concernée
- Cette personne a fini par être radiée en [date] |
- Dans ce cas précis, l'utilisation de la liste inactive a occulté l'erreur que la GRC avait commise en ne fournissant pas une mise à jour conséquente du compte rendu de cas, laquelle aurait favorisé la désinscription pendant l'intervalle des [#] années.
67. De plus, la note des 90 jours du cycle d'inscription en cours attribuait à la GRC [#] qui ne faisaient partie ni de la liste inactive de la GRC ni d'une mise à jour significative d'un compte rendu de cas au cours des 90 jours précédents. Six de ces cas s'expliquent par la décision de la GRC de ne pas examiner les comptes rendus de cas des personnes que l'on a déjà recommandé de désinscrire – même si sa recommandation n'a pas été acceptée et que l'inscription desdites personnes a été maintenue. Dans ces cas, le dernier compte rendu de cas au dossier contenait une justification de SP concernant le maintien de l'inscription de la personne. Or, l'OSSNR n'a vu aucun indice pouvant indiquer qu'un partenaire du PPP aurait soutenu l'examen des 90 jours du Ministre au sujet des autres [#] attribués à la GRC.
68. À eux deux, la signature de la GRC apposée sur le formulaire d'attestation du GCPP joint à la liste LSDA et le fait SP attribue ces cas à la GRC dans la liste

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

n'ont fait qu'occulter la réalité, à savoir qu'aucun partenaire du PPP n'avait accepté la responsabilité de ces cas ni procédé à l'examen des fonds d'information à cet égard. Par conséquent, le délégué du Ministre n'aurait pas été au courant qu'en réinscrivant ces personnes, il ne s'appuyait pas sur une démarche étayée.

69. L'actualisation tous les 90 jours de chacun des comptes rendus de cas pourrait prévenir les lacunes que l'OSSNR a observées en matière d'évaluation. Cette actualisation pourrait également réduire la probabilité que les organismes de désignation fournissent des attestations contradictoires ou superficielles qui ne font qu'occulter les responsabilités et les évaluations connexes. La qualité des évaluations pourrait également être améliorée, dans la mesure où la documentation des résultats de chacun des examens des 90 jours dans un registre de suivi pourrait inciter les intervenants à la réflexion permettant d'établir si l'absence répétée de nouvelle information pourrait, en soi, nécessiter la modification de l'évaluation. Le plus important, possiblement, serait que cette pratique mettrait au jour les cas où aucun partenaire du PPP n'aurait mené un examen conséquent pendant une période de 90 jours. Cette façon de valider la conduite et la teneur des examens des 90 jours réalisés par les organismes de désignation appuierait la fonction d'analyse critique de SP dans le processus régissant les inscriptions. Ainsi, SP serait en mesure de veiller à ce que le délégué du Ministre ait toujours accès aux évaluations des organismes de désignation les plus à jour, y compris aux mises en garde concernant la capacité de ces organismes à produire lesdites évaluations.
70. Rien n'exige que le ministre (ou son délégué) approuve les mises à jour des comptes rendus de cas. Ainsi, étant donné que les organismes de désignation examinent déjà la plupart des cas tous les 90 jours, il n'y aurait pas lieu de conclure que la mise à jour de chacun des cas au cours d'un même cycle alourdirait indûment le fardeau administratif¹⁴.

Recommandation 5. L'OSSNR recommande que la GRC mette à jour chacun de ses comptes rendus de cas établis en lien avec la LSDA de sorte que ceux-ci témoignent avec précision des évaluations les plus à jour; et que la GRC cesse d'utiliser une liste inactive pour faire état des résultats de ses évaluations des examens des 90 jours.

¹⁴ Cette affirmation est vraie pour ce qui a trait aux comptes rendus de cas qui sont actuellement à jour. La GRC a fait valoir auprès de l'OSSNR que la mise à jour de chacun des comptes rendus de cas nécessiterait des efforts considérables étant donné que les comptes rendus plus anciens auraient presque tous besoin d'être rédigés de nouveau.

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

Recommandation 6. L'OSSNR recommande que tous les organismes de désignation (en l'occurrence, l'ASFC, la GRC, le SCRS et SP) mettent à jour leurs comptes rendus de cas établis en lien avec la LSDA en y faisant état, notamment, des résultats de leur évaluation de l'examen des 90 jours.

Filtrage centralisé

Constatation 12. L'OSSNR constate que le système de filtrage centralisé du gouvernement du Canada – lequel sert à vérifier les renseignements sur les passagers aériens par rapport à la liste établie en vertu de la LSDA – avait facilité les déplacements aériens, amélioré la capacité de Transports Canada à surveiller les activités des transporteurs aériens et renforcé la sécurisation de l'information liée au Programme de protection des passagers.

71. Suivant le recours au filtrage centralisé, les transporteurs aériens acheminent à l'ASFC les données de préenregistrement sur les passagers au moins 72 heures avant le décollage. Ensuite, un système administré par l'ASFC compare automatiquement ces données avec le contenu des listes LSDA et NCV, puis transmet les correspondances possibles au Centre des opérations du PPP pour vérification manuelle des identités. La vérification manuelle de TC permet d'établir si un passager est bel et bien inscrit à la liste LSDA ou si la correspondance le concernant constitue un résultat « faussement positif », ce qui l'autoriserait à prendre son vol. Les passagers dont les données ne se trouvent dans aucune des listes obtiennent généralement leur carte d'embarquement sans problème. Or, les passagers pour lesquels une correspondance a été établie – et, exceptionnellement, tous les passagers pour lesquels TC n'est en mesure de rien conclure à la suite d'une correspondance – sont assujettis à la procédure consécutive aux correspondances positives et doivent se présenter au comptoir d'enregistrement du transporteur aérien avant de recevoir leur carte d'embarquement.
72. Bien que le système de filtrage centralisé ait été exploitable dès la fin de 2020, il a fallu plus de deux ans et demi pour y achever l'intégration progressive de tous les transporteurs aériens. Ce n'est qu'à partir d'avril 2023 que les données de tous les passagers aériens ont pu être comparées aux listes LSDA et NCV par l'intermédiaire du système de filtrage centralisé du GC. Pendant la transition, les transporteurs qui n'avaient pas encore été intégrés au système centralisé ont continué de comparer leurs propres manifestes de vol à une copie de la liste LSDA que TC leur avait remise et de déclencher la procédure opérationnelle du PPP en

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

appelant TC dès lors qu'une personne pour laquelle une correspondance avait été établie se présentait au comptoir d'enregistrement.

73. La mise en œuvre du filtrage centralisé a procuré nombre d'avantages. D'abord, il a réduit de façon exponentielle le nombre des correspondances faussement positives avec la liste, ce qui a eu pour conséquence de simplifier les déplacements aériens. Ensuite, le filtrage centralisé a permis d'améliorer la surveillance que TC exerce sur les activités des transporteurs aériens. D'ailleurs, il importe d'indiquer que TC est maintenant en meilleure posture pour reconnaître les occurrences de non-conformité de la part de ces transporteurs aériens avant que se concrétisent les risques de sécurité qui pourraient s'ensuivre. Enfin, le filtrage centralisé a permis d'éliminer les risques historiques envers la sécurité des renseignements figurant à la liste LSDA. D'ailleurs, l'annexe B donne de plus amples informations concernant ces avantages.

Correspondances positives

74. Lorsque des correspondances positives sont relevées pendant le filtrage centralisé, le Centre des opérations du gouvernement exécute les deux volets d'une évaluation des risques qui prend en compte la menace que le déplacement de la personne pose envers la sécurité nationale, [REDACTED]

15(1) d)

[REDACTED] Cette évaluation indique laquelle de trois mesures possibles le personnel de SP faisant partie du Centre des opérations du gouvernement – à titre de délégué habituel du Ministre relativement aux décisions prises au titre de l'article 9 de la LSDA – devrait appliquer : ordonner au transporteur aérien de refuser l'embarquement; ordonner au transporteur aérien de s'assurer que la personne subisse des mesures de filtrage de sécurité additionnelles; ou autoriser l'embarquement (c.-à-d. ne donner aucune directive). Dans les situations où SP autorise l'embarquement, [REDACTED] atténuer les risques subsistants que la personne pourrait poser¹⁵.

75. Les voyageurs inscrits à la liste LSDA peuvent également être assujettis à des restrictions imposées en vertu de listes d'interdiction de vol provenant d'autres pays ou à des mesures prises en toute indépendance par les transporteurs aériens.

¹⁵ Par exemple, le déplacement peut être autorisé si [REDACTED]

15(1) f)

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

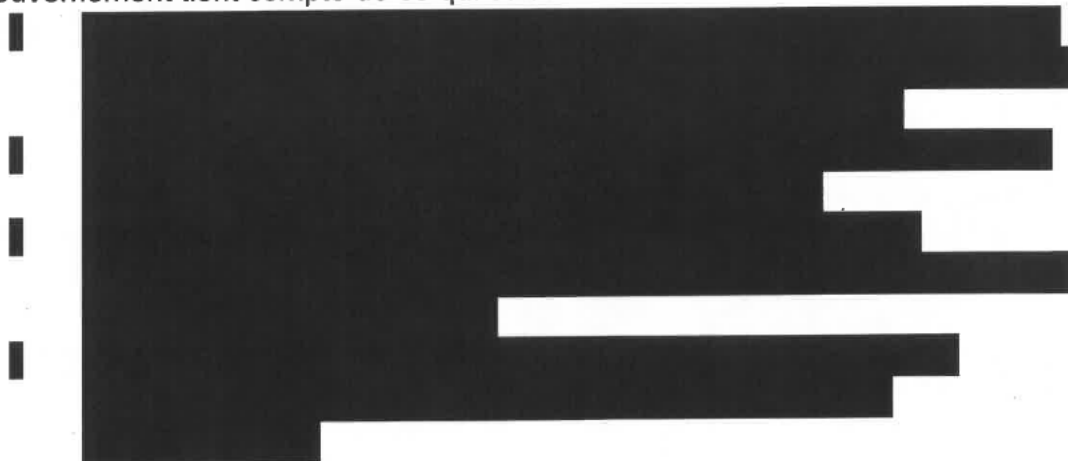
Évaluation de la menace envers la sécurité nationale

Constatation 13. L'OSSNR constate que les évaluations de la menace envers la sécurité nationale qui sont menées par le personnel opérationnel de Sécurité publique Canada à la suite de correspondances positives avec les données figurant à la liste établie en vertu de la LSDA réduisent les atteintes à la liberté de circuler des voyageurs.

Constatation 14. L'OSSNR constate que les mesures prises précisément par Sécurité publique Canada lorsqu'une personne inscrite s'apprêtait à prendre un vol ont parfois été contraires aux décisions prises à l'étape de l'inscription à la liste établie en vertu de la LSDA. De plus, il n'y avait aucun mécanisme de rétroaction systématique concernant ces mesures ou leurs résultats, qui ait pu alimenter les décisions à prendre ultérieurement quant à la réinscription à ladite liste.

76. Les évaluations de menace envers la sécurité nationale qui ont lieu à la suite d'une correspondance positive permettent de s'assurer que les directives émises au titre de l'article 9 de la LSDA sont formulées en fonction des circonstances particulières qui entourent le déplacement de la personne inscrite. Lorsqu'il s'agit de réaliser ces évaluations, le personnel de SP en poste au Centre des opérations du gouvernement tient compte de ce qui suit :

15(1) f)

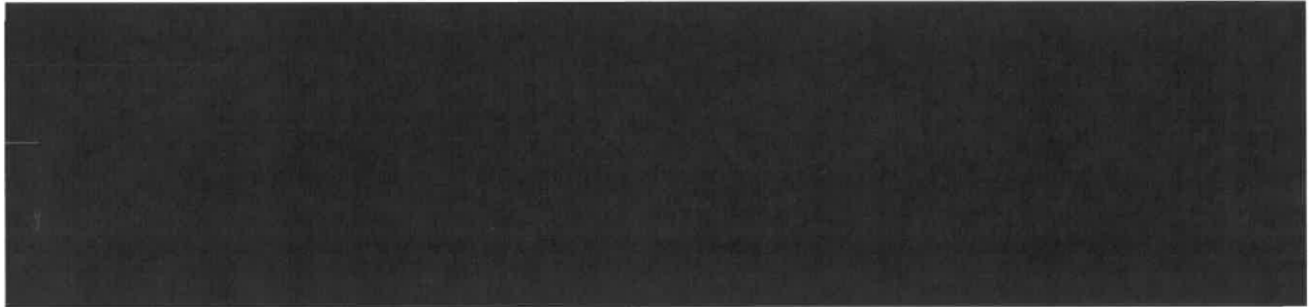


15(1) d)

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

77. L'OSSNR a recueilli des documents ayant trait à [#] correspondances positives établies avec les données figurant à la liste LSDA entre l'entrée en vigueur de la LSDA et le 31 mars 2024. C'est dans 86 % des cas que les décisions que SP a prises à la suite de ces correspondances positives ont suivi les mesures recommandées dans le dernier compte rendu de cas approuvé au sujet de la personne concernée. Lorsqu'elle différait de la recommandation du compte rendu de cas, la mesure concrètement prise était presque toujours plus permissive que ce qui avait été recommandé. La figure 3 résume schématiquement les mesures appliquées à la suite de chacune des correspondances positives relativement auxquelles SP envisageait d'émettre des directives. Notons qu'environ [#] de ces correspondances ont eu lieu pour des vols internationaux à destination du Canada; [#] pour des vols internationaux en partance du Canada; et [#] pour des vols à l'intérieur des frontières canadiennes.

Figure 3. Mesures prises à la suite de correspondances positives



78. Dans la plupart des cas où les mesures prises par SP dérogeaient aux mesures recommandées dans les comptes rendus de cas, il s'agissait de réagir à des facteurs opérationnels qui n'avaient pas été pleinement abordés dans lesdits comptes rendus, à savoir :

- [REDACTED]
- [REDACTED]

79. Dans d'autres cas, les mesures concrètement prises par SP dérogeaient aux mesures recommandées en rapport avec l'information collectée à l'étape de la correspondance positive. Dans ce contexte, l'OSSNR a remarqué que les délégués du Ministre qui travaillaient en tant que tacticiens au sein du Centre des opérations du gouvernement accordaient, à l'information et aux recommandations

15(1) f) ¹⁶ Dans ces cas de figure, les mesures d'atténuation prises [REDACTED] renvoient à [REDACTED]

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

fournies directement par les organismes de désignation, un poids plus important que celui que le délégué du Ministre accordait, stratégiquement, à l'étape de l'inscription. Par exemple, dans deux cas se rapportant à une même personne, le personnel opérationnel de SP a émis une directive plus permissive devant s'aligner sur les efforts consentis par les organismes de désignation visant à modifier la recommandation du compte rendu de cas. Dans trois autres cas, le personnel opérationnel de SP est passé outre la recommandation du compte rendu de cas en tenant compte de changements survenus quant à l'état d'accusations criminelles qui visaient la personne concernée, mais dont il n'était question dans aucun des comptes rendus. Cependant, l'OSSNR note que l'état de l'accusation criminelle n'annonce pas forcément un changement quant à la menace à venir et pourrait, par conséquent, ne pas avoir été un facteur pertinent.

80. Ensemble, la réalisation des évaluations de la menace envers la sécurité nationale à l'étape des correspondances positives ainsi que les mesures généralement permissives prises concrètement à la suite de ces correspondances portent à croire que SP veille à ne pas porter atteinte à la liberté de déplacement des voyageurs sans justification suffisante.
81. Toutefois, les écarts entre les mesures prises et les mesures recommandées dans les comptes rendus de cas soulèvent des questions à savoir laquelle des décisions – la décision prise ou la décision recommandée par le compte rendu – était celle qu'il était raisonnable de prendre. La prise de mesures indûment permissives pose le risque qu'un individu pour lequel une correspondance positive a été établie prenne part à des actes qui ont justifié son inscription à la liste LSDA. En revanche, lorsque la permissivité est justifiée, il se peut que les recommandations plus contraignantes des comptes rendus de cas ne tiennent aucunement compte des considérations pertinentes les plus récentes qui justifient cette permissivité. Par extension, les décisions en matière d'inscription qui sont prises suivant les mêmes critères que ceux sur lesquels ces recommandations s'appuient peuvent également s'avérer lacunaires. Or, d'après l'évaluation de l'OSSNR, le problème se trouve davantage du côté des recommandations que du côté des mesures concrètement prises par SP. L'OSSNR n'a relevé aucun élément pouvant montrer qu'une personne inscrite aurait, consécutivement à la prise d'une mesure permise, menacé la sécurité des transports ou un déplacement aérien dans le but de commettre une infraction terroriste.
82. Le personnel opérationnel de SP qui agit depuis le Centre des opérations du gouvernement jouit d'un pouvoir délégué qui lui permet de décider, le cas échéant, quelle directive il convient d'émettre sur la foi de ses évaluations. Toutefois, le nombre élevé d'occurrences où les mesures que l'on prend diffèrent des mesures recommandées dans les comptes rendus de cas constitue, pour l'OSSNR, une

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

source de préoccupations quant à la cohérence générale du programme. Les procédures opérationnelles et les recommandations des comptes rendus de cas ne comportent aucun mécanisme permettant d'établir les conditions convenues en vertu desquelles les recommandations pourraient être suspendues dans l'immédiat ni aucun moyen de faire un suivi des décisions qui dérogent desdites recommandations. Qui plus est, il n'y a aucun outil de rétroaction systématique s'appliquant aux mesures prises à l'étape de la correspondance positive – ou à leurs résultats – qui puisse alimenter les décisions de réinscription pouvant survenir ultérieurement.

Recommandation 7. L'OSSNR recommande que Sécurité publique Canada perfectionne ses procédures opérationnelles de sorte à clarifier les circonstances suivant lesquelles les mesures prises à la suite d'une correspondance positive pourraient diverger des mesures recommandées dans les comptes rendus de cas produits aux fins de la LSDA, et que Sécurité publique Canada se dote également de mécanismes rigoureux de surveillance de ces divergences.

Risques de complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères

Constatation 15. L'OSSNR constate que le Programme de protection des passagers ne permet pas de reconnaître ou d'atténuer suffisamment les risques de mauvais traitements des personnes inscrites à la liste établie en vertu de la LSDA, comme l'exigent pourtant les instructions émises au titre de la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères*.

83. Les instructions émises au titre de la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères* (LECCMTIEE) interdisent aux ministères du GC de communiquer de l'information à des entités étrangères ou de leur demander de l'information, dès lors que ces mesures posent le risque sérieux qu'une entité étrangère, quelle qu'elle soit, inflige un mauvais traitement à une personne, quelle qu'elle soit. Émises en 2019, les instructions imposent des limites à la façon dont les ministères peuvent utiliser l'information pouvant avoir été obtenue à la suite de mauvais traitements. Pour assurer la conformité à ces instructions, les ministères doivent reconnaître précisément les cas où leurs activités de communication d'information comportent un risque de mauvais traitements et déterminer si les risques qui s'avèrent sérieux peuvent être atténués.
84. SP est globalement responsable de la politique s'appliquant au PPP, lequel prévoit le développement de directives correspondant à la LECCMTIEE et s'appliquant à

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

ce qui est régi par la LSDA. Toutefois, cette approche n'empiète aucunement sur les responsabilités légales qui incombent aux ministères en vertu de la LECCMTIEE.

85. Lors de son examen de la mise en œuvre de la LECCMTIEE pour 2022, l'OSSNR a relevé des lacunes dans la politique du PPP ayant trait à l'évaluation des risques associés aux communications d'information aux transporteurs aériens¹⁷. En 2023, SP a mis à jour les instructions découlant de la LECCMTIEE, mais s'appliquant au contexte de la LSDA dans le but de combler ces lacunes. Ces directives demeuraient néanmoins insuffisantes pour assurer la conformité du PPP aux dispositions de la LECCMTIEE relativement aux communications d'information, compte tenu de sa définition inexacte des concepts essentiels et de l'inadéquation de la stratégie d'atténuation des risques.
86. SP a opérationnalisé le concept LECCMTIEE « d'entité étrangère » à partir du dernier point de départ d'un vol à bord duquel un voyageur ayant fait l'objet d'une correspondance positive a l'intention de se déplacer. En d'autres termes, ce concept désigne tout transporteur aérien dès lors que ses activités ont lieu à l'étranger. Cette définition inclut inutilement certains transporteurs intérieurs (qui ne sont pas des entités étrangères au titre de la LECCMTIEE) et, fait encore plus important, elle exclut les transporteurs étrangers dès lors que leurs activités ont lieu au Canada.
87. L'opérationnalisation du terme « communication d'information » est également assez étroite : elle ne concerne que la lettre qui est remise aux transporteurs pour transmission aux voyageurs à qui l'on a refusé l'embarquement, pour informer ces voyageurs de leurs droits de recours. En outre, cette opérationnalisation ne comprend pas les directives écrites remises aux transporteurs aériens en vertu des dispositions du paragraphe 9(1) de la LSDA pour leur enjoindre de refuser le déplacement à une personne inscrite ou d'appliquer des mesures additionnelles de filtrage visant ladite personne. De plus, elle ne considère aucunement – comme étant une communication ou une demande – l'échange d'information entre TC et les transporteurs aériens lorsque le système de filtrage centralisé demande au transporteur d'appeler le Centre des opérations du PPP pour obtenir des instructions concernant une possible correspondance positive. Or, c'est au ministre des Transports que la LSDA délègue la responsabilité à l'égard de ces échanges d'informations avec les transporteurs aériens.

¹⁷ Examen de l'OSSNR, no 23-04, p. 6.

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

88. Le fait que SP exclut de sa définition du terme « entité étrangère » les transporteurs aériens dont les activités peuvent avoir lieu au Canada, et exclut de sa définition du terme « communications d'information » les directives destinées à des transporteurs aériens a systématiquement empêché le PPP de se pencher sur des cas devant être assujettis à une évaluation des risques au titre de la LECCMTIEE. En conséquence, le PPP n'a pas évalué les risques de mauvais traitements dans le cas de 11 directives transmises à des transporteurs aériens exploitant des vols canadiens intérieurs ou à destination de l'étranger. Dans plus de la moitié de ces cas, les communications ont été faites à des compagnies aériennes nationales qui, au moment de la communication, avaient reçu, de la part d'au moins un ministère du GC, une cote de « risque élevé » pour ce qui a trait à de possibles mauvais traitements.
89. De fait, la définition inexacte de ces concepts a amené SP à proposer une stratégie inadéquate quant à l'atténuation des risques visés à la LECCMTIEE. Selon les nouvelles directives, les voyageurs auxquels on refuse l'embarquement sont censés recevoir une autre lettre de recours qui ne fait pas explicitement le lien entre le refus et le PPP (et, par extension, les soupçons du GC à l'égard d'une éventuelle menace). Cependant, cette approche ne change rien aux instructions que TC remet directement aux transporteurs aériens, lesquelles font état des renseignements de fond que SP avait pourtant proposé d'exclure des lettres de recours. Les mesures d'atténuation proposées ne parviennent pas à réduire le degré de risque de mauvais traitements pouvant découler des échanges d'information réalisés par le PPP et, de surcroît, ne transmettent au voyageur aucune information pertinente quant à ses droits de recours au titre de la LSDA.

Recommandation 8. L'OSSNR recommande que Sécurité publique Canada revoie son Programme de protection des passagers pour ce qui a trait à la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères*, dans le but :

- de faire face aux risques liés à la transmission de directives aux transporteurs aériens étrangers en application du paragraphe 9(1) de la LSDA;
 - de jauger la faisabilité de mesures d'atténuation aptes à réduire le risque à un degré inférieur à « sérieux ».
-

15(1) d)

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

Incidence sur les voyageurs

Constatation 16. L'OSSNR constate que Sécurité publique Canada n'a pas cherché à bien saisir l'incidence opérationnelle du Programme de protection des passagers sur les personnes dont les données correspondaient positivement à celles de la liste établie en vertu de la LSDA, mais qui n'ont pas été visées par un ordre de refus d'embarquement.

90. Le paragraphe 15(1) de la LSDA permet à une personne inscrite « ayant fait l'objet d'un refus de transport à la suite d'une directive donnée en vertu de l'article 9 » de demander au Ministre que son nom soit radié de la liste. SP a interprété cette disposition au sens strict, de telle sorte que seules les personnes visées par une directive de refus de transport au titre de l'alinéa 9(1)a) de la LSDA sont informées de leurs droits de recours par l'intermédiaire d'une lettre qui leur est remise au moment où ledit refus leur est signifié.
91. Toutefois, s'appuyant sur des rapports opérationnels et des données dont TC pouvait disposer aux fins du filtrage centralisé, l'OSSNR a retenu [X] occurrences où des personnes dont les données correspondaient positivement à celles de la liste LSDA n'ont pas été en mesure de voyager, même si elles n'étaient pas visées par une directive de refus d'embarquement au titre de l'alinéa 9(1)a). La moitié de ces voyageurs avait été visée par une directive demandant des mesures additionnelles de filtrage au titre de l'alinéa 9(1)b), et l'autre n'avait été visée par aucune directive. Ensemble, ces occurrences représentaient 14 % de toutes les personnes dont les données correspondaient à celles de la liste LSDA, mais à qui l'on aurait dû permettre de prendre leur vol¹⁸.
92. Les rapports opérationnels de SP ne documentent pas systématiquement les motifs pour lesquels les personnes dont les renseignements donnaient lieu à une correspondance positive n'ont pas pu voyager. En effet, la plupart n'enregistrent aucune des activités qui ont lieu après la décision, que ces activités aient un lien avec l'émission des directives ou non. Toutefois, dans certains cas, les rapports opérationnels indiquent que le voyage pourrait avoir été perturbé consécutivement au temps qu'il a fallu à SP pour savoir s'il convenait d'émettre une directive ou de procéder à des mesures de filtrage additionnelles.

¹⁸ Il est possible que ce chiffre sous-estime l'incidence des déplacements non autorisés étant donné que les données de CT n'ont été en mesure d'identifier systématiquement ce type d'occurrence qu'après que les transporteurs aériens eurent été intégrés aux mesures de filtrage centralisé.

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

93. SP ne dispose d'aucun registre complet qui permette de gérer l'intégralité des cas de correspondance positive, des mesures connexes ou encore des résultats de ces mesures – malgré la disponibilité de données pertinentes collectées dans le cadre du filtrage centralisé ainsi que des activités opérationnelles de TC et de SP. Le résultat en est que SP n'a pas acquis une compréhension approfondie de l'incidence opérationnelle des PPP sur les cas de correspondance positive autres que ceux qui sont assujettis à des directives de refus d'embarquement.
-

Recommandation 9. L'OSSNR recommande que Sécurité publique Canada crée un registre complet de toutes les correspondances positives avec les données de la liste établie en vertu de la LSDA, des mesures prises consécutivement à ces correspondances et des résultats de ces mesures. Sécurité publique Canada devrait utiliser ce registre pour améliorer sa compréhension des répercussions opérationnelles que le Programme de protection des passagers peut avoir sur les voyageurs, et pour favoriser le recours à un mécanisme systématique qui permette de réagir aux résultats des correspondances positives lors des décisions prises ultérieurement au sujet des réinscriptions à la liste établie en vertu de la LSDA.

Recours administratif

Constatation 17. L'OSSNR constate que les décisions concernant les recours administratifs au titre de la LSDA n'appliquaient ni cohéremment ni clairement des indicateurs qui puissent témoigner de l'intention d'une personne ou de sa capacité à mener des activités de menace au sens de la LSDA; et que les fondements de ces décisions n'étaient pas régulièrement documentés.

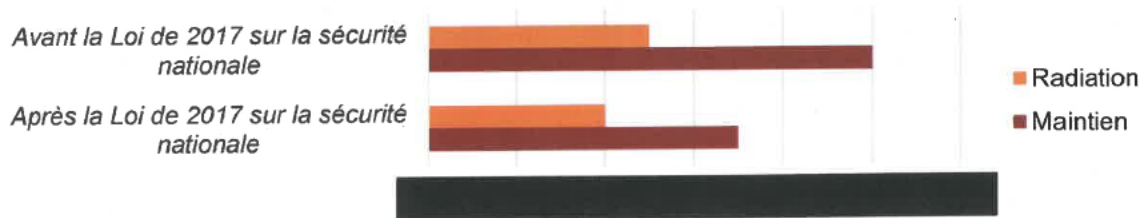
94. Pendant le processus de recours, SP fournit aux demandeurs un résumé non classifié de l'affaire dont ils sont l'objet et leur donne l'occasion de répondre. Or, le Ministre doit rendre une décision concernant la demande dans le délai prescrit, sinon la décision sera prise suivant une « présomption ». Avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur la sécurité nationale*, la présomption donnait lieu au maintien de l'inscription. Maintenant, la présomption est la radiation de la liste.

15(1) d)

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

95. Depuis l'entrée en vigueur de la LSDA, le Ministre ou son délégué ont rendu une décision active dans le cas de chacune des demandes de recours sans jamais atteindre le seuil de la présomption. La figure 4 donne un résumé schématique des résultats de ces demandes de recours.

Figure 4. Résultats des demandes de recours



96. Toutefois, les décisions ayant trait aux demandes de recours déposées en vertu de l'article 15 de la LSDA montraient des limites semblables à celles observées par l'OSSNR quant aux décisions prises au titre de l'article 8 au sujet des décisions relatives à l'inscription : un manque de clarté entourant les indicateurs pertinents et une insuffisance sur le plan de la documentation des arguments étayant les décisions finales.
97. Par exemple, dans l'un des cas, le délégué du Ministre a décidé de maintenir une inscription à la suite d'un recours, mais la personne a été radiée de façon proactive trois jours plus tard, par un autre délégué du Ministre (exerçant son pouvoir en vertu de l'article 8 de la LSDA). Pourtant, les circonstances n'avaient manifestement pas changé entre les deux décisions, et aucune explication n'a été documentée pour justifier les résultats contradictoires.
98. Dans un autre cas, le sous-ministre de SP a signé un document décisionnel visant à rayer le nom d'un demandeur de la liste LSDA, mais le Ministre a infirmé cette décision en signant, un jour plus tard, la même note de service dans laquelle il signifie sa décision de maintenir l'inscription. Là encore, il n'y avait aucune justification documentée qui puisse expliquer les résultats contradictoires. En outre, SP n'a pas été en mesure de rendre compte de la façon ou des raisons pour lesquelles ce cas a monté jusqu'au Ministre, alors que le sous-ministre avait déjà signifié sa décision.

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

Recommandation 10. L'OSSNR recommande que les personnes exerçant les pouvoirs du Ministre pour ce qui a trait aux décisions relatives aux recours visés à la LSDA :

- mettent en œuvre les directives de Sécurité publique Canada relativement aux indicateurs de menace dans le contexte de la LSDA;
 - documentent clairement, à la suite d'un recours, les raisons justifiant le maintien ou le retrait d'une personne inscrite.
-

4. Conclusion

99. Dans l'ensemble, et malgré le fait que des améliorations puissent encore être apportées, les changements qui ont été mis en œuvre à la suite de l'entrée en vigueur de la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale* ont répondu à un certain nombre de préoccupations du public à l'égard du fonctionnement du PPP. Attentivement conçu et mis en œuvre, le filtrage centralisé a définitivement procuré des avantages aux voyageurs tout en promouvant la sécurité. Les occurrences de non-conformité observées dans le contexte de la LSDA ont été faibles en nombre et de nature administrative.
100. Cependant, l'examen de l'OSSNR a mis en évidence l'incohérence qui régnait entre les diverses activités du processus cyclique du PPP. À l'étape du filtrage – tenant compte des correspondances positives avec les données de la liste LSDA – la prise des décisions opérationnelles ne s'harmonisait pas toujours avec les décisions stratégiques prises à l'étape de l'inscription. Semblablement, les décisions relatives aux inscriptions étaient régulièrement infirmées à la suite d'un recours administratif, ce qui a donné lieu à la radiation de plus d'un tiers des demandeurs. Dans un cas exceptionnel, une personne a été radiée au cours du processus décisionnel normal, à peine quelques jours après une décision de maintien de l'inscription rendue au terme d'une procédure de recours, et ce, même si les circonstances n'avaient apparemment pas changé. N'ayant relevé l'existence d'aucun mécanisme de surveillance ou de rétroaction pouvant se concentrer sur ces lacunes, l'OSSNR ne peut affirmer que des efforts auraient été investis pour résoudre lesdites incohérences.
101. Or, en règle générale, le GC traitait les personnes raisonnablement et équitablement aux diverses étapes du processus cyclique du PPP et dans les cas particuliers que l'OSSNR a examinés. Cela tient au fait que concrètement, lorsqu'une personne inscrite s'apprêtait à prendre un vol, les mesures prises par SP atténuaient les restrictions superflues sur la mobilité des voyageurs. Ces

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

mesures s'appuyaient sur l'information la plus récente pour un cas donné et, ce faisant, constituaient un important garde-fou contre les lacunes que l'OSSNR avait observées quant aux décisions de réinscription rendues à l'égard de certaines personnes. Les mesures qui ont été prises n'ont toutefois pas éliminé tous les risques de traitement déraisonnable ou inéquitable : les évaluations qui étayent ces mesures n'en demeurent pas moins affaiblies – comme c'est le cas pour les décisions d'inscription et les décisions rendues à la suite d'un recours administratif – par un manque de directives claires et cohérentes concernant les indicateurs de menace dans le contexte de la LSDA. Au reste, ces évaluations ne permettent ni de reconnaître ni d'atténuer les risques que les personnes inscrites subissent de mauvais traitements aux mains d'entités étrangères. Le nombre non négligeable de personnes qui n'ont pas pu se déplacer à la suite d'une correspondance positives avec les données de la liste LSDA – même lorsque ces personnes n'étaient pas visés par un ordre de refus d'embarquement au titre de l'alinéa 9(1)a) – laisse planer un risque de traitement inéquitable. Or, SP n'a pas cherché à approfondir sa compréhension des répercussions opérationnelles que le PPP peut avoir sur ces voyageurs.

102. Les constatations énoncées dans le présent rapport mettent en évidence les lacunes relevées dans les activités de coordination et de direction de SP. Si l'on en juge à la façon dont elle est opérationnalisée, la fonction d'analyse critique de SP est affaiblie par les éléments suivants :

- un cadre de gouvernance périmé qui disperse les responsabilités relatives aux décisions d'inscription parmi des ministères qui ne disposent pas des moyens leur permettant d'exercer ce type de fonction;
- des désaccords quant à la nature de l'assistance devant venir des ministères;
- un manque de transparence dans la prise des décisions ministérielles;
- des directives stratégiques insuffisamment développées qui accroissent le risque de non-conformité du GC aux dispositions de la LSDA et aux instructions émises au titre de la LECCMTIEE.

Ces lacunes sont aggravées par un manque de rigueur dans la mise en œuvre des procédures visant à soutenir l'administration de la LSDA.

103. Le caractère préventif (plutôt que punitif) de la LSDA fait en sorte que le Ministre et les ministères doivent s'appuyer sur des évaluations subjectives des risques et des probabilités plutôt que sur des certitudes objectives. Comme la Cour d'appel fédérale l'a rappelé : [traduction] « [L']exactitude est une notion insaisissable. L'enjeu est crucial. Une certaine marge de manœuvre sera de mise¹⁹ ». C'est dans

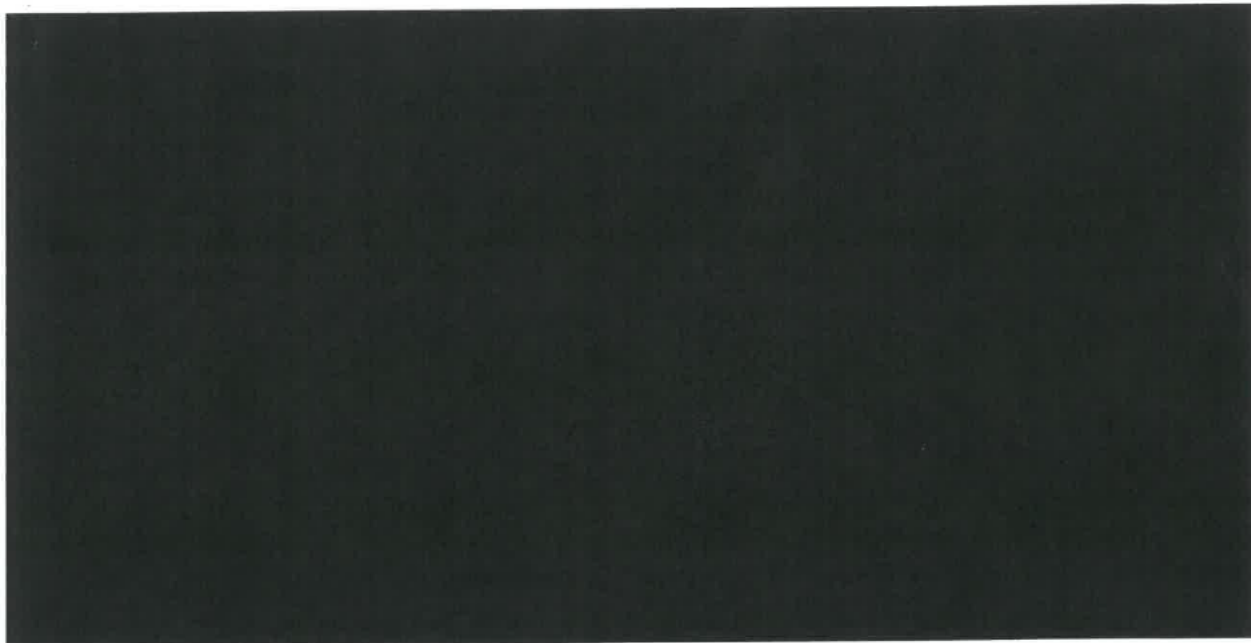
¹⁹ 2024 CAF 114, paragr. 18.

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

ce contexte que l'OSSNR a formulé, aux fins du présent examen, une dizaine de recommandations visant à promouvoir une approche coordonnée et fondée sur des principes, qui devra s'appliquer à l'ensemble des fonctions du PPP.

Annexe A. Évolution de la liste établie en vertu de la LSDA

La figure 5 illustre – à partir des données contenues dans les notes de réinscription signées par le délégué du Ministre – la fluctuation trimestrielle du nombre de personnes inscrites à la liste LSDA entre l'entrée en vigueur de la LSDA et l'application du cycle actuel d'inscription. Le nombre des radiations a dépassé le nombre des nouvelles inscriptions depuis que SP a élaboré les directives pour la radiation en 2022 – une période qui coïncide avec la mise en place de l'approche par échange de correspondance actuellement en vigueur, qui a pour objet de favoriser la réalisation de l'examen que le Ministre est tenu de produire tous les 90 jours²⁰.



²⁰ Avant l'adoption de l'approche axée sur l'échange de correspondance, le délégué du Ministre établissait une distinction entre les décisions de réinscriptions visant les comptes rendus de cas qui n'avaient pas changé et les décisions d'inscriptions individuelles fondées sur des comptes rendus de cas nouveaux ou modifiés. Puisque l'OSSNR n'a pas examiné le résultat de ces recommandations individualisées d'inscription/de réinscription, la représentation de la taille de la liste établit une distinction entre, dans un premier temps, le nombre possible de personnes inscrites (c.-à-d. les personnes dont on a recommandé l'inscription/la réinscription) et, dans un second temps, le nombre des personnes inscrites que l'OSSNR a été en mesure de confirmer.

Annexe B. Avantages du filtrage centralisé

Déplacements facilités

Le filtrage centralisé a permis de réduire le nombre des correspondances faussement positives, lesquelles tendent à causer des retards dans le processus d'enregistrement des voyages aériens. La plupart des correspondances faussement positives, notamment les demandeurs dotés d'un NCV, sont résolues avant que le voyageur concerné tente de s'enregistrer en ligne ou à un comptoir de l'aéroport. Les cas de correspondances faussement positives restants (lorsque la carte d'embarquement n'a pas été obtenue à distance) sont presque toujours résolus avant que la personne concernée se présente au comptoir d'enregistrement de l'aéroport.

Le processus de filtrage centralisé a donc grandement atténué les répercussions que subissent les voyageurs en raison des correspondances faussement positives. En 2023, par exemple, le GC a comparé les données de plus de 130 millions de voyageurs aériens à celles de la liste LSDA grâce au filtrage centralisé. En l'occurrence, TC a pu résoudre [#] cas de correspondances faussement positives établies en comparaison avec la liste avant l'enregistrement au comptoir. Seules les [#] correspondances positives réelles reconnues par le système pendant cette période ont donné lieu à des retards en raison des procédures engagées au titre de la LSDA.

Le filtrage de sécurité peut également faciliter les déplacements des cas de correspondance positive réelle avec les données de la liste LSDA, si le Ministre détermine que ces déplacements devaient être autorisés. L'évaluation des risques s'appliquant à chacune des correspondances positives est actuellement effectuée dans les 72 heures précédant la fenêtre temporelle menant au départ, plutôt qu'au moment où la personne se présente à l'aéroport dans les trois heures précédant le décollage. Ce laps de temps plus long réduit la probabilité que les évaluations des risques effectuées par le GC donnent lieu à des retards dans les déplacements.

Surveillance des transporteurs aériens

Le filtrage centralisé élargit la portée des activités de surveillance de TC quant à la conformité des transporteurs aériens aux dispositions du RSDA, mais permet aussi de réduire la quantité de ressources requises et d'atténuer les risques de sécurité associés aux défauts de conformité au RSDA.

Avant l'avènement du filtrage centralisé, le GC ne relevait pas systématiquement les occurrences où les transporteurs aériens pouvaient remettre une carte d'embarquement à une personne inscrite, contrevenant ainsi aux dispositions du RSDA en matière de

15(1) d)

16(1) c)

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

vérification de l'identité à l'enregistrement²¹. À cet égard, les mesures de surveillance de TC se limitaient aux inspections en personne au rythme d'une destination par trimestre. Maintenant, l'inspection sur place n'est exigée qu'à des fins de conformité des transporteurs aux exigences du RSDA quant à la vérification des identités à la porte d'embarquement. Sinon, TC effectue une surveillance en temps réel à partir des données fournies par les transporteurs aériens, et cette surveillance couvre la totalité des vols et des passagers.

Les données collectées dans le contexte du filtrage centralisé ont donc permis de reconnaître les occurrences de non-conformité des transporteurs aériens avant que les risques de sécurité n'aient le temps de se concrétiser. TC a relevé deux de ces occurrences depuis la mise en œuvre du filtrage centralisé. À la première occurrence,

[REDACTED] laissé la personne prendre son vol.

À la seconde occurrence,

Dans ce cas,

[REDACTED] que les responsables de TC sont intervenus pour exécuter une directive de SP exigeant des mesures additionnelles de filtrage.

Par la même occasion, cette nouvelle approche en matière de surveillance a entraîné une réduction de plus de 50 % des activités de transporteurs aériens qui étaient non conformes et exigeaient l'exécution de mesures d'application de la loi²².

²¹ En se fondant sur la teneur des comptes rendus de cas, l'OSSNR a incidemment pris connaissance d'une occurrence antérieure au filtrage centralisé, où une personne inscrite avait pris un vol international sans qu'il y ait eu de message demandant de prendre contact avec TC, ce qui aurait déclenché les protocoles du PPP. Le déplacement n'est venu à l'attention du GC que plus tard, [REDACTED]

²² Les mesures d'exécution de la loi comprennent les avertissements verbaux, les sanctions administratives de nature pécuniaire et la suspension des documents d'aviation canadiens.

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

Sécurité de l'information

Le système de filtrage centralisé tire parti d'une infrastructure et de pouvoirs établis de longue date pour des programmes de l'ASFC déjà en place, à savoir le programme Information interactive préalable sur les voyageurs et le programme Entrée/sortie. L'établissement de ces voies de transmission a éliminé les risques connus pour la sécurité de l'information contenue dans la liste LSDA (y compris les utilisations et les accès non autorisés), risques engendrés par l'ancienne exigence de TC voulant qu'une copie de la liste soit fournie à tous les transporteurs aériens.

L'OSSNR a également observé que la procédure d'embarquement, en soi, incitait TC à accorder une plus grande attention aux risques pour la sécurité de l'information, lorsque les transporteurs aériens ont accès à la liste. Avant l'adoption du filtrage centralisé, TC ne procédait à aucune vérification des activités permettant de savoir si des copies de la liste auraient été détruites advenant qu'un transporteur aérien cesse ses activités. Pendant la transition menant à l'adoption du filtrage centralisé, TC a exigé que tous les transporteurs déclarent par écrit qu'ils avaient détruit tous les documents et dossiers ayant trait aux personnes inscrites. Les responsables de TC ont indiqué à l'OSSNR qu'ils étaient convaincus que les transporteurs aériens n'avaient plus accès à aucune copie de la liste.

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

Annexe C. Constatations et recommandations

Dans le contexte du présent examen, l'OSSNR a formulé les constatations et les recommandations suivantes.

Décision d'inscription à la liste

Processus de nomination et de recommandations

Constatation 1. L'OSSNR constate que Sécurité publique Canada n'a pas mis à jour ses documents de gouvernance pour faire en sorte ceux-ci fassent état de rôles et de responsabilités qui soient en mesure de soutenir le Ministre dans sa prise de décisions relativement aux inscriptions à la liste établie en vertu de la LSDA.

Constatation 2. L'OSSNR constate que la non-correspondance entre les documents de gouvernance du Programme de protection des passagers et les pratiques actuelles ont créé un écart en matière de reddition de comptes, lorsqu'il s'agit de soutenir le Ministre dans sa prise de décisions au sujet des inscriptions à la liste établie en vertu de la LSDA.

Recommandation 1. L'OSSNR recommande que Sécurité publique Canada priorise la mise à jour des documents de gouvernance relatifs au Programme de protection des passagers pour qu'ils correspondent aux pratiques actuellement en vigueur tout en présentant des éclaircissements concernant les rôles et les responsabilités des intervenants chargés d'appuyer le Ministre lorsque celui-ci doit prendre des décisions relativement aux inscriptions à la liste établie en vertu de la LSDA.

Motifs d'inscription à la liste

Motifs initiaux

Constatation 3. L'OSSNR constate qu'au moment de leur inscription à la liste établie en vertu de la LSDA, toutes les personnes figurant actuellement à ladite liste répondaient au « motif raisonnable de soupçonner » découlant des dispositions énoncées aux alinéas 8(1)a) ou 8(1)b) de la LSDA.

Maintien des motifs

Constatation 4. L'OSSNR constate que le délégué du Ministre pourrait ne s'être pas conformé aux dispositions du paragraphe 8(1) de la LSDA lorsqu'il a renouvelé l'inscription de six personnes sans fournir les motifs nécessaires. Ces inscriptions concernaient :

- deux personnes que le délégué avait déjà décidé de désinscrire, mais à l'égard desquelles il s'est ravisé sans fournir de nouveaux arguments pouvant justifier son ravisement;
- une personne dont le plus récent compte rendu de cas faisait clairement état de l'évaluation de l'organisme de désignation, selon laquelle le seuil minimal fixé par la LSDA pour justifier l'inscription

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

n'avait pas été atteint;

- trois personnes pour lesquelles les motifs invoqués n'avaient rien à voir avec les dispositions de la LSDA concernant les seuils minimaux justifiant une inscription.

Constataction 5. L'OSSNR constate que le délégué du Ministre n'a pas fourni les raisons de son désaccord avec les recommandations visant à rayer des personnes de la liste établie en vertu de la LSDA, ce qui a freiné la capacité des organismes de désignation à accroître la qualité de leurs évaluations portant sur le maintien des motifs d'inscription à ladite liste.

Recommandation 2. L'OSSNR recommande, dans les situations où le Ministre ou son délégué rejettent une recommandation de réinscription ou de radiation d'une personne en vertu de la LSDA, que les raisons de son rejet soient clairement documentées et communiquées à l'organisme de désignation concerné.

Constataction 6. L'OSSNR constate que le gouvernement du Canada s'est appuyé sur les indicateurs de menace de façon inégale lorsqu'il a procédé aux analyses devant mener aux décisions d'inscription ou de radiation en vertu de la LSDA.

Constataction 7. L'OSSNR constate que Sécurité publique Canada n'a pas fourni de directives claires et cohérentes aux ministères concernant les indicateurs de menaces en vertu de la LSDA.

Recommandation 3. L'OSSNR recommande que Sécurité publique Canada tire parti de l'expertise des organismes de désignation pendant le développement des directives concernant les indicateurs de menace visés à la LSDA, et veille à ce que ces indicateurs correspondent aux critères minimaux d'inscription à la liste établie en vertu de la LSDA. Ces directives devraient s'appliquer à tous les partenaires du Programme de protection des passagers.

Évaluation des motifs en l'absence de nouveaux renseignements

15(1) d)

Constataction 8. L'OSSNR constate que [redacted] [#] des personnes actuellement inscrites en vertu de la LSDA ne font plus l'objet d'une enquête ou de mesures de collecte de renseignements de la part du gouvernement du Canada.

Recommandation 4. L'OSSNR recommande que Sécurité publique Canada élabore des critères s'appliquant spécifiquement aux cas en vue d'établir les motifs justifiant le maintien de l'inscription à la liste établie en vertu de la LSDA de personnes qui ne font pas l'objet de mesures actives d'enquête ou de collecte de renseignement de la part du gouvernement du Canada.

Administration de l'examen des 90 jours

Constataction 9. L'OSSNR a constaté six occurrences où le délégué du Ministre pourrait ne pas s'être conformé aux dispositions du paragraphe 8(2)

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

de la LSDA exigeant que la liste établie en vertu de la LSDA soit examinée tous les 90 jours.

Constataion 10. L'OSSNR constate que les organismes de désignation ne documentaient que rarement le résultat de leurs évaluations de l'examen de 90 jours dans leurs comptes rendus de cas.

Constataion 11. L'OSSNR constate que suivant sa façon d'utiliser sa « liste inactive » pour faire état des résultats de ses évaluations d'examens des 90 jours, la GRC a parfois fourni des informations contradictoires ou inexactes à l'appui de la décision du ministre de procéder à une réinscription.

Recommandation 5. L'OSSNR recommande que la GRC mette à jour chacun de ses comptes rendus de cas établis en lien avec la LSDA de sorte que ceux-ci témoignent avec précision des évaluations les plus à jour; et que la GRC cesse d'utiliser une liste inactive pour faire état des résultats de ses évaluations des examens des 90 jours.

Recommandation 6. L'OSSNR recommande que tous les organismes de désignation (en l'occurrence, l'ASFC, la GRC, le SCRS et SP) mettent à jour leurs comptes rendus de cas établis en lien avec la LSDA en y faisant état, notamment, des résultats de leur évaluation de l'examen des 90 jours.

Filtrage centralisé

Constataion 12. L'OSSNR constate que le système de filtrage centralisé du gouvernement du Canada – lequel sert à vérifier les renseignements sur les passagers aériens par rapport à la liste établie en vertu de la LSDA – avait facilité les déplacements aériens, amélioré la capacité de Transports Canada à surveiller les activités des transporteurs aériens et renforcé la sécurisation de l'information liée au Programme de protection des passagers.

Correspondances positives

Évaluation de la menace envers la sécurité nationale

Constataion 13. L'OSSNR constate que les évaluations de la menace envers la sécurité nationale qui sont menées par le personnel opérationnel de Sécurité publique Canada à la suite de correspondances positives avec les données figurant à la liste établie en vertu de la LSDA réduisent les atteintes à la liberté de circuler des voyageurs.

Constataion 14. L'OSSNR constate que les mesures prises précisément par Sécurité publique Canada lorsqu'une personne inscrite s'apprêtait à prendre un vol ont parfois été contraires aux décisions prises à l'étape de l'inscription à la liste établie en vertu de la LSDA. De plus, il n'y avait aucun mécanisme de rétroaction systématique concernant ces mesures ou leurs résultats, qui ait pu alimenter les décisions à prendre ultérieurement quant à la réinscription à ladite liste.

Recommandation 7. L'OSSNR recommande que Sécurité publique Canada perfectionne ses procédures opérationnelles de sorte à clarifier les

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

circonstances suivant lesquelles les mesures prises à la suite d'une correspondance positive pourraient diverger des mesures recommandées dans les comptes rendus de cas produits aux fins de la LSDA, et que Sécurité publique Canada se dote également de mécanismes rigoureux de surveillance de ces divergences.

Risques de complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères

Constatation 15. L'OSSNR constate que le Programme de protection des passagers ne permet pas de reconnaître ou d'atténuer suffisamment les risques de mauvais traitements des personnes inscrites à la liste établie en vertu de la LSDA, comme l'exigent pourtant les instructions émises au titre de la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères*.

Recommandation 8. L'OSSNR recommande que Sécurité publique Canada revoie son Programme de protection des passagers pour ce qui a trait à la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères*, dans le but :

- de faire face aux risques liés à la transmission de directives aux transporteurs aériens étrangers en application du paragraphe 9(1) de la LSDA;
- de jauger la faisabilité de mesures d'atténuation aptes à réduire le risque à un degré inférieur à « sérieux ».

Incidence sur les voyageurs

Constatation 16. L'OSSNR constate que Sécurité publique Canada n'a pas cherché à bien saisir l'incidence opérationnelle du Programme de protection des passagers sur les personnes dont les données correspondaient positivement à celles de la liste établie en vertu de la LSDA, mais qui n'ont pas été visées par un ordre de refus d'embarquement.

Recommandation 9. L'OSSNR recommande que Sécurité publique Canada crée un registre complet de toutes les correspondances positives avec les données de la liste établie en vertu de la LSDA, des mesures prises consécutivement à ces correspondances et des résultats de ces mesures. Sécurité publique Canada devrait utiliser ce registre pour améliorer sa compréhension des répercussions opérationnelles que le Programme de protection des passagers peut avoir sur les voyageurs, et pour favoriser le recours à un mécanisme systématique qui permette de réagir aux résultats des correspondances positives lors des décisions prises ultérieurement au sujet des réinscriptions à la liste établie en vertu de la LSDA.

Recours administratif

Constatation 17. L'OSSNR constate que les décisions concernant les recours administratifs au titre de la LSDA n'appliquaient ni cohéremment ni clairement des indicateurs qui puissent témoigner de l'intention d'une

SECRET//RÉSERVÉ AUX CANADIENS

personne ou de sa capacité à mener des activités de menace au sens de la LSDA; et que les fondements de ces décisions n'étaient pas régulièrement documentés.

Recommandation 10. L'OSSNR recommande que les personnes exerçant les pouvoirs du Ministre pour ce qui a trait aux décisions relatives aux recours visés à la LSDA :

- mettent en œuvre les directives de Sécurité publique Canada relativement aux indicateurs de menace dans le contexte de la LSDA; • documentent clairement, à la suite d'un recours, les raisons justifiant le maintien ou le retrait d'une personne inscrite.