

La coopération policière aux frontières canado-américaines : les enjeux démocratiques

Marilène Aubé-Vaillant

Thèse soumise à la
Faculté des études supérieures et postdoctorales
dans le cadre des exigences du programme de
Maîtrise ès arts en criminologie

Février 2016

Département de criminologie
Faculté des sciences sociales
Université d'Ottawa

Sommaire

La présente thèse étudie la capacité du Parlement à garantir les principes de la bonne gouvernance à travers l'adoption de lois augmentant les contrôles sécuritaires et les pouvoirs policiers. Pour ce faire, l'analyse des débats parlementaires lors de l'adoption de la loi *Shiprider*, insérée dans le projet de loi S-13 et ensuite incluse dans le projet de loi C-38, est utilisée. Le but est d'analyser les interventions des parlementaires canadiens en ce qui a trait aux protections des droits et libertés des citoyens à travers des mécanismes adéquats d'imputabilité policière, en lien avec les nouveaux pouvoirs policiers octroyés par cette loi, qui porte sur la coopération policière aux frontières maritimes canado-américaines. Ce projet de recherche examine également les enjeux politiques et pratiques liés à la coopération policière interinstitutionnelle entre le Canada et les États-Unis en tenant compte de la réciprocité d'opération entre les deux pays.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier ma directrice de thèse, madame Line Beauchesne. Vous m'avez donné l'élan nécessaire pour me raccrocher à mon projet et m'avez appuyée tout au long de cette recherche. Vous avez fait preuve d'une grande patience avec moi et je vous en suis vraiment très reconnaissante. Merci de votre support et surtout, de votre perpétuelle présence. Votre grande disponibilité m'a permis de garder le rythme et d'aller jusqu'au bout de mes apprentissages. Cette expérience auprès de vous a été des plus enrichissantes!

Je voudrais également remercier ma famille pour leur support inconditionnel : ma mère Liliane, mon père Serge ainsi que mon frère Samuel. Vous avez su croire en moi, même lorsque je doutais de moi-même. Votre présence morale et psychologique a été un élément essentiel à la réalisation de cette thèse, je vous remercie du fond du cœur.

Merci aussi à mes grandes amies qui n'ont cessé de m'encourager et ont été présentes pour m'offrir le meilleur des soutiens, que ce soit à travers leur écoute, leurs conseils et même des cartes postales douteuses... Merci Vicky, Chantale, Natalie, Claire-Hélène et Janie. Cette expérience n'aurait pas été la même sans vous, et j'espère dans le futur pouvoir vous aider dans vos accomplissements autant que vous l'avez fait pour moi.

Un grand merci aussi à mes collègues à la maîtrise. Karine, Maud, Valérie et Chanelle, vous côtoyer tout au long de mes études a été un privilège, et je suis reconnaissante de votre appui, votre aide et votre présence.

Table des matières

Sommaire.....	ii
Remerciements.....	iii
Table des matières.....	iv
INTRODUCTION.....	1
Chapitre 1	8
Cadre théorique et revue de littérature	8
1.1 Cadre théorique	9
1.1.1 L’approche critique en criminologie	9
1.1.2 L’imputabilité des institutions policières dans le cadre de la bonne gouvernance : complexités nouvelles	13
1.1.3 Engagement politique dans l’élaboration de mécanismes politiques d’imputabilité policière	17
1.1.4 Les mécanismes d’imputabilité et l’importance d’une bonne gestion des plaintes du public	20
1.2 Revue de littérature : Particularités des pratiques policières au regard du nouveau discours sécuritaire dans lequel se situe le projet Shiprider	25
1.2.1 L’arrivée d’un nouveau discours sécuritaire	25
1.2.2 Conséquences de cet élargissement de la surveillance : une diminution des protections juridiques et judiciaires.....	37
1.2.3 Politiques frontalières canado-américaines et contexte de la loi <i>Shiprider</i>	50
Chapitre 2	56
Méthodologie.....	56
2.1 Choix méthodologiques.....	57
2.2 L’analyse documentaire.....	59
2.3 Corpus documentaire.....	62
2.4 Organisation des données.....	69
Chapitre 3	72
Présentation des données.....	72
3.1 Rapports de forces au Parlement et les particularités du projet omnibus C-38	73
3.2 Présentation des données.....	78
3.2.1 La question des inégalités et des différences politiques entre le Canada et les États- Unis	78

3.2.2 Les mécanismes d'imputabilité soulevés par les parlementaires	87
Chapitre 4	105
Analyse	105
4.1 Les mécanismes d'imputabilité policière	107
4.1.1 Les mécanismes d'imputabilité policière internes.....	107
4.1.2 Les mécanismes d'imputabilité policière externes	110
4.1.3 Organisme de surveillance indépendant de la police et la gestion des plaintes du public	114
4.2 Réciprocité d'opération et souveraineté du pays dans le cadre de la loi <i>Shiprider</i>	119
4.3 Les répercussions sur la bonne gouvernance.....	122
Conclusion.....	129
Bibliographie	135
Annexes.....	148
Annexe A	
Liste des sigles et acronymes	149
Annexe B	
Grille d'analyse utilisée pour la cueillette de données	151
Annexe C	
Tableaux de la composition du Sénat et de la Chambre sous S-13/C-38	152
Annexe D	
Affiliation politique des sénateurs siégeant sur le comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense sous S-13/C-38	153
Annexe E	
Liste des parlementaires et témoins présents aux Comités sous S-13/C-38.....	154

INTRODUCTION

La question des contrôles sécuritaires au sein du gouvernement canadien actuel se matérialise progressivement dans l'élaboration de différents projets de loi et politiques gouvernementales, démontrant l'intérêt prioritaire du politique pour celle-ci. Depuis sa position majoritaire en 2011, le parti conservateur au pouvoir a appliqué de nombreuses réformes au nom de la lutte contre le crime. Certaines mesures, telles que le projet de loi C-10 qui portait sur un regroupement de neuf projets de loi soutenant le durcissement du système correctionnel et de certaines lois du Code criminel, ont reçu une couverture médiatique considérable. Néanmoins, d'autres projets de loi tous aussi importants concernant la sécurité publique canadienne ont été adoptés sans qu'une attention particulière ne leur ait été portée. C'est le cas de la « Loi sur les opérations transfrontalières intégrées de contrôle d'Application de la loi », qui figure dans le projet de loi C-38 (*Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*), adopté le 29 juin 2012 (Parlement du Canada, 2012a).

Insérée dans ce projet de loi, qualifié par certains députés de l'opposition de projet "mammoth", la loi sur les opérations transfrontalières est passée inaperçue. En effet, le projet C-38, dont le cadre législatif entoure le dernier budget du gouvernement conservateur, comporte des ramifications en de multiples secteurs qui dépassent largement les mesures fiscales. Par exemple, ce projet de loi fut l'occasion pour le gouvernement d'insérer une série de modifications réduisant les contrôles dans des secteurs tels que l'environnement et l'exploitation des ressources naturelles. De plus, il a engendré des réformes au niveau de l'assurance emploi et de la sécurité de la vieillesse.

La « Loi sur les opérations transfrontalières intégrées de contrôle d'application de la loi » porte sur la mise en vigueur de *l'Accord-cadre sur les opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique*. Cet Accord fut signé en mai 2009 par l'ancien ministre de la Sécurité publique Peter Van Loan ainsi que la secrétaire à la Sécurité intérieure des États-Unis, Janet Napolitano (Gendarmerie royale du Canada, 2012). Cet Accord, aussi connu sous le nom de « Projet Shiprider », vise à renforcer la coopération entre les deux pays pour réprimer la criminalité transfrontalière. Les deux gouvernements ont en effet comme cible le commerce illicite de la drogue, la migration clandestine, le trafic d'armes à feu, la contrebande de marchandises contrefaites et le terrorisme (Gouvernement du Canada et Gouvernement des États-Unis, 2009). Cette coopération se fonde sur le partage de renseignements, la coopération policière lors des

poursuites et enquêtes criminelles ainsi que sur l'évaluation conjointe des menaces par les deux pays.

Bien que des mesures de collaboration entre les deux pays fussent déjà en place pour protéger l'intégrité des frontières canado-américaines, les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont eu un effet accélérateur sur la mise en place de programmes de partenariats pour la sécurité des frontières. L'événement légitimait davantage leur implantation et les dépenses nationales accompagnant leur application, sans questionnements de la population, car la « menace terroriste » dont il fallait se protéger était mise de l'avant par le politique (Crutcher et Budak, 2005). Par conséquent, en 2003, le chef de l'*Operations Law Group* des États-Unis ainsi que le commissaire adjoint de la Gendarmerie royale (GRC) ajoutaient un volet maritime aux Équipes intégrées de la police des frontières (EIPF). À partir de ce moment, les échanges et la collecte de renseignements ainsi que l'élaboration de patrouilles conjointes des eaux de la frontière commune n'ont cessé de se développer. Entre 2003 et 2007, plusieurs projets de type *Shiprider* ont été mis en période d'essais. Suite à des évaluations conjointes des deux pays, un projet pilote de deux mois a été mis sur pied en 2007, qui consistait à unifier les équipes de la GRC et de la *United States Coast Guard* (USCG) sur les eaux qui séparent les deux pays dans le but de supprimer la frontière maritime internationale. Le programme fut considéré comme un succès et l'Accord-cadre, ou la version officielle de *Shiprider*, a été signé en mai 2009.

Puisque ce Projet *Shiprider* avait une durée maximale de cinq ans, une loi devait être adoptée au Parlement pour qu'il devienne effectif de manière permanente. La première tentative du gouvernement canadien à cette fin, alors qu'il était minoritaire, fut le dépôt du projet de « Loi portant sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre sur les opérations transfrontalières maritimes d'application de la loi entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique » le 27 novembre 2009. Il ne fut jamais à l'agenda du Parlement et ne dépassera pas ainsi la première lecture, pour finalement mourir sous la forme du projet de loi C-60 suite aux élections fédérales de mai 2011 (Parlement du Canada, 2012b). Parallèlement, pour accélérer son adoption, un projet presque identique et portant le même titre fut déposé par un leader du gouvernement au Sénat en octobre 2010. Ce projet, portant le numéro de S-13, fut adopté par le Sénat en mars 2011, pour ensuite mourir lui aussi au feuillet. Au retour de l'élection, mais cette fois en position majoritaire, le gouvernement conservateur n'avait pas oublié le programme *Shiprider*, dont il désirait l'établissement permanent. Il a donc inséré dans le projet omnibus C-38 une version modifiée de la dernière version du projet de loi S-13. L'adoption de ces mesures concernant les frontières canado-américaines est ainsi passée inaperçue, car ce projet de loi censé

annoncer les grandes lignes budgétaires fut promu par le gouvernement comme un projet de loi ciblant principalement l'emploi, la croissance et la prospérité durable.

Pourtant, l'implantation permanente de cet accord-cadre n'est pas un détail en matière de sécurité, considérant son impact sur la nature des pratiques policières aux frontières canado-américaines. Depuis l'élaboration du programme *Shiprider* en 2009, les nouvelles mesures ont déjà permis à la « police des frontières » de procéder à plusieurs arrestations de contrebandiers et à faire des saisies de drogues qu'elle n'aurait pu faire autrement à cause des lois limitant les actions de la police à l'intérieur de leurs frontières nationales. Toutefois, comme si les deux principes étaient antagoniques, les études se multiplient quant au prix en matière de droits et libertés de cette coopération policière internationale qui s'accroît ces dernières années.

De telles mesures de contrôle afin d'assurer une sécurité nationale se doivent d'être appliquées de manière à respecter les droits constitutionnels des citoyens canadiens. Pour ce faire, il est primordial que les principes de la bonne gouvernance soient appliqués. La bonne gouvernance signifie que l'exercice du pouvoir d'un État se fait de manière démocratique, soit par des pratiques qui se fassent dans la transparence, qui prônent la participation du public et dont on peut mettre la responsabilité en cause. Le rôle du Parlement est donc nécessaire afin d'assurer les principes de la bonne gouvernance. Dans un contexte où on octroie de larges pouvoirs à la branche exécutive de l'État, la responsabilité revient au Parlement de garantir que de bonnes pratiques soient faites sur le terrain, et que de bons mécanismes de contrôle soient présents afin d'en assurer le suivi.

Dans le cas de la loi *Shiprider*, il est indéniable que l'augmentation des pouvoirs policiers canadiens et américains leur permettant des ingérences au-delà de leurs frontières quant aux cibles visées par le projet de loi peut engendrer des effets pervers quant à la protection des droits et libertés. Les dérapages sont aisés quand les mécanismes politiques d'imputabilité policière sont insuffisants. De bons mécanismes politiques d'imputabilité signifient que le gouvernement a su mettre en place non seulement des lignes directrices claires sur les manières légitimes d'opérer, mais également des contrôles suffisants pour vérifier que ces lignes directrices soient respectées.

Ce type de loi, qui augmente les pouvoirs policiers, et plus particulièrement la loi *Shiprider*, qui permet à des policiers américains de venir en sol canadien, aurait mérité un débat de fond au Parlement et une publicité auprès de la population afin de bien identifier les lignes

directrices jugées pertinentes en fonction de la protection des droits et libertés, de même qu'une assurance que des mécanismes politiques de contrôle adéquats en assureront le respect. On peut alors se demander de quelle manière agit le Parlement canadien en lien avec cette problématique, soit que suivant un « besoin » de sécurité, on augmente les pouvoirs des institutions de sécurité, et que suivant les principes de la bonne gouvernance, des garanties devraient être prévues afin de protéger les droits constitutionnels de la population. Ainsi, notre thèse porte sur la question suivante : Quel rôle le Parlement canadien joue-t-il dans la garantie d'une bonne gouvernance, qui protège les droits et libertés des citoyens, à travers la construction de lois qui augmentent les mesures de contrôles étatiques et les pouvoirs policiers?

Pour répondre à cette question, nous analyserons les débats parlementaires qui ont mené à l'adoption du projet *Shiprider*, qui a permis une collaboration policière transfrontalière maritime entre les États-Unis et le Canada. La loi *Shiprider* n'a pas seulement augmenté les pouvoirs des policiers sur le terrain, mais elle a créé des pratiques de coopération policière avec un autre pays, ce qui amène des complications en termes de « garantie de la bonne gouvernance ». Les articles de la loi encadrent-ils bien tous les aspects des opérations sur le terrain ou bien leur caractère général laisse une trop grande place à l'interprétation? Nous savons aussi que l'objet du programme *Shiprider* consiste à faciliter les enquêtes et les poursuites judiciaires face aux infractions criminelles. Nous pouvons alors nous demander comment les échanges de renseignements et l'ouverture des frontières seront administrés. L'accessibilité sera-t-elle partagée de manière réciproque? Dû à la forte répression et au combat contre la drogue aux États-Unis, le gouvernement américain dispose de beaucoup plus de ressources économiques et matérielles que le Canada en ce qui a trait aux effectifs de contrôle des frontières en ce secteur.

Cet exemple amènera ainsi les sous-questions suivantes en lien avec notre questionnement principal :

- 1- Dans quelle mesure les interventions des parlementaires, lors de l'adoption de la loi *Shiprider*, s'inscrivent-elles dans les critères de la bonne gouvernance, tenant compte de l'intérêt porté aux mécanismes politiques d'imputabilité policière?
- 2- De quelle manière les perceptions des parlementaires sur la réciprocité d'opération des policiers sur le terrain, dans le cadre de la loi *Shiprider*, s'inscrivent-elles dans la garantie d'une bonne gouvernance?

Notre hypothèse, surtout tenant compte de la manière dont ce projet de loi fut adopté, est que ces garanties et cette réciprocité sont faibles, le gouvernement canadien ayant peu assuré une bonne gouvernance lors de l'adoption de la loi *Shiprider*, et répondant au « besoin » de sécurité suivant les demandes politiques américaines en matière de sécurité frontalière, pression forte depuis le début des années 1990 avec les premières propositions de *Smart Border* (Bell, 2006).

Pour lever le voile sur notre objet de recherche et répondre à nos deux sous-questions, nous analyserons ainsi les débats parlementaires entourant le projet de loi S-13 (première étude de la loi *Shiprider*), y incluant son passage au Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, ainsi que le processus d'adoption de la loi *Shiprider* à travers le projet de loi C-38 (nous parlons des débats parlementaires ainsi que des passages à différents comités).

Dans un premier chapitre, après avoir exposé le cadre théorique, soit l'approche critique en criminologie, en tenant compte de l'imputabilité des institutions dans un contexte de bonne gouvernance, et de l'importance du politique dans la création et la mise en œuvre de mécanismes de contrôle adéquats pour s'assurer de bonnes pratiques policières, nous ferons une revue de la littérature portant sur les conséquences d'une accentuation des collaborations policières ces dernières années, avec une attention particulière aux éléments portant sur nos deux questions de recherche. Enfin, nous terminerons ce chapitre en faisant part des particularités du projet de loi étudié afin de bien comprendre le contexte politique dans lequel la loi a été adoptée et dans quelle mesure elle a un impact sur les activités en matière de sécurité. Les deux premiers éléments nous permettront de préciser la grille d'analyse qui servira à l'examen de nos données.

Dans un deuxième chapitre, nous expliquerons le choix de l'analyse documentaire en tant que méthode pour répondre à nos questions de recherche, notre méthode analytique au regard de notre cadre théorique, soit l'importance pour le politique d'assurer une bonne gouvernance. Nous présenterons aussi le corpus des documents analysés. Nous terminerons par la portée et les limites de cette méthode de recherche pour répondre à nos questions.

Dans le troisième chapitre, nous présenterons nos données puis dans un dernier chapitre, nous développerons une analyse de nos données en lien avec les différents éléments présentés au chapitre un.

Nous espérons ainsi pouvoir répondre, du moins partiellement, à nos questions de recherche et vérifier certains éléments de notre hypothèse. Cette recherche permettra ainsi de constater si les préoccupations des leaders politiques canadiens s'inscrivent dans celles soulevées dans la littérature sur les collaborations policières quant aux droits et libertés des citoyens et d'analyser le rôle du Parlement dans la garantie de la bonne gouvernance.

Chapitre 1

Cadre théorique et revue de littérature

1.1 Cadre théorique

1.1.1 L'approche critique en criminologie

L'élaboration du projet *Shiprider* et sa mise en vigueur ont été développées, a priori, afin que le Canada puisse répondre à une menace criminelle transnationale en augmentant les mesures de contrôle aux frontières canado-américaines. Or, les développements dans le champ d'études de la criminologie, et plus particulièrement l'approche critique, nous amènent à nous questionner sur ce type d'« a priori ». En effet, l'approche critique en criminologie prône la prudence face aux idées préconçues sur le crime et sur les mesures mises en place pour y répondre, et elle dénonce certains enjeux normatifs liés au maintien de l'ordre (Quirion, 2014). Dans le cadre de notre recherche, cette manière d'appréhender le savoir criminologique nous amène donc à nous demander dans quelle mesure le Parlement est apte à garantir une meilleure sécurité à travers l'adoption de lois qui augmentent les contrôles sécuritaires sans toutefois brimer les droits et libertés individuelles. Nous cherchons à savoir, à travers l'étude de l'adoption de la loi *Shiprider*, de quelle manière on considère le « besoin » de sécurité au regard des droits constitutionnels, mais plus précisément si on porte un intérêt particulier à garantir des protections à travers des mécanismes d'imputabilité adaptés aux réalités structurelles sur le terrain. Dès lors, ce que nous qualifierons de mécanismes *adéquats* d'imputabilité ne sont pas nécessairement des mécanismes prédéterminés; ce que nous qualifions de mécanismes d'imputabilité adéquats en sont qui soient adaptés à un contexte législatif et exécutif précis, et qui est décrit dans notre revue de littérature. Qui plus est, les interventions des parlementaires en lien avec ces mécanismes adéquats d'imputabilité dans le cadre de la bonne gouvernance seront analysées selon le contexte politique, économique et social dans lequel le projet de loi a été élaboré.

En effet, étudier la manière dont le pouvoir politique réagit et organise ses effectifs pour répondre au « besoin » de sécurité est une nécessité. Si le concept de crime n'est pas problématisé, on se voit pris dans un regard de la société dans lequel la base de notre information (forme interprétée des faits) dépend du cadre donné par les institutions du système de justice (Hulsman, 1986). Dans cette approche, le crime devient une simple désobéissance à une loi, et l'on ne tient pas compte des éléments essentiels qui ont mené à la construction de cette loi, et des effets pervers qui peuvent en résulter en termes d'application. Dans notre cas, le « besoin » d'augmenter les effectifs sur le plan sécuritaire selon le gouvernement, ainsi que les relations politiques avec les États-Unis, doivent être pris en compte dans le processus par lequel la loi a été adoptée. Il est maintenant indéniable que le système de justice criminelle, sur le plan global, peut

présenter plusieurs failles. Plus particulièrement, la forme spéciale de coopération entre la police, la cour criminelle, la prison, le ministère de la Justice, le Parlement, etc., que l'on décrit comme étant le système de justice criminelle, est très difficile à contrôler et les essais de réformes amènent souvent des résultats différents que ceux escomptés (Hulsman, 1986). Dans la structure du système de justice, il y a une grande diffusion de responsabilités, mais peu de coordination entre les sous-systèmes, ce qui fait en sorte qu'ils ne sont pas contrôlés de manière effective :

The uncontrollability of the [criminal justice system] is of course not an exclusive property of that system. It is one of the big problems of our type of society that through the increase in the size of organisations, division of labour, professionalization, and the interdependence of larger units, man is losing his grip on, and contact with, the environment and is alienated from it. It is however certainly a fact that this process manifests itself most clearly in the present day [criminal justice system]. This is particularly alarming, since the typical products of the system are the infliction of suffering and stigmatisation (Hulsman, 1986, p.64).

Cette réalité est d'autant plus vraie aujourd'hui dans le contexte des échanges entre États en matière de sécurité et des diverses collaborations institutionnelles qui s'instaurent. Qui plus est, nous assistons dans « l'appareil disciplinaire » à une désocialisation de l'acte criminel, l'accent est mis sur la responsabilité individuelle et les déterminants sociaux de l'acte ne sont plus pris en compte, ce qui légitime davantage les concepts de punition et d'augmentation de la surveillance et encourage le traitement actuariel du risque (Beck, 1993; Duchastel, 2005; Foucault, 1975; Melossi, 2005). Adoptant la perspective foucauldienne, un lien peut être fait entre l'adoption du projet *Shiprider*, qui appartient à l'accentuation de l'objectif de sécurité globale au Canada, surtout depuis les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, et le concept de biopouvoir :

The national security policy demonstrates a form of biopolitical governance that treats the problems for political freedom, equality and democratic accountability posed by encroaching national security measures as largely negligible in the face of supposedly indeterminable danger. While illustrating a clear objective to secure the health and safety of the national population from threats, it does not take seriously the freedoms that may be at stake in such action (Bell, 2006, p.149).

Lors de l'élaboration des lois amenant un élargissement de la surveillance au nom de la sécurité, le politique peut élaborer un discours où la menace est amplifiée pour justifier la surveillance. Ce contexte de la « gestion du risque » fait également en sorte que le pouvoir politique se fie sur le savoir technique sans en interroger les pratiques qui en découlent, et cela peut mener à un manque de contrôles appropriés sur le plan législatif :

Même les instruments classiques de régulation politique – décrets-lois et prescriptions réglementaires – restent vagues sur les questions clés et jonglent avec l'« état de la technique », abdiquant ainsi leur autorité en faveur du savoir scientifique et technique, qui règne en maître sur la civilisation du risque (Beck, 1993, p.323).

Nous pourrions observer, à travers l'étude des débats sur la loi *Shiprider*, si les parlementaires se sont intéressés au « savoir technique », qui serait dans notre cas les mécanismes internes de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), et de quelle manière elle gère ses effectifs. Ce savoir technique lié à la surveillance se fonde plus particulièrement sur les techniques de collecte de renseignements pour construire cette même connaissance, à savoir notamment la communication des renseignements sur les populations « à risque ». De nouveaux espaces sont reconfigurés au nom de la sécurité et l'on voit apparaître une nouvelle conception de la criminalité de certains espaces; ceci amène la police publique à s'adapter en élaborant une meilleure technologie du renseignement en tant que technique de contrôle (Rose, 2000). Or, les « agences du risque » tendent à se concentrer souvent sur certaines populations plus marginales et vulnérables (Rose, 2000). De ce fait, les lois viennent traduire sur le terrain les normes sur lesquelles reposent des pratiques de contrôle à une époque donnée.

Plusieurs auteurs font des liens entre ce nouveau besoin de sécurité, la légitimation de nouvelles techniques de discipline et surtout le manque de contrôle de celles-ci avec le triomphe de la pensée économique néolibérale. Le libéralisme présente des défauts structurels en ce sens où l'on assiste à un double mouvement de différenciation et d'autonomisation des institutions, sans qu'une attention particulière soit donnée à la question des moyens, et sans dispositifs institutionnels et politiques précis en termes de gestion (Mockle, 2000). La logique du marché à partir des années 1970 domine les rapports sociaux et appelle à plus d'espace de liberté d'action et à moins de contraintes régulatrices. Les temps modernes sont donc caractérisés par une globalisation des marchés et une séparation des pouvoirs, lesquelles font naître des forces non contrôlées au sein d'un État (Bauman, 1999). Selon Duchastel (2005), le triomphe de la pensée économique néolibérale est marqué par une sphère politique où l'on assiste à une crise de la démocratie, où il y a une judiciarisation des rapports sociaux et où il y a une superposition d'une logique de gouvernance autorégulatrice à la logique de gouvernement.

C'est donc aussi dans ce contexte que se développe le concept de gouvernance et que la place du droit, et de l'État de droit, devient primordial. En effet, la crise de la démocratie affecte

aussi la souveraineté des États-nations. Le développement des flux globaux, technologiques, médiatiques et financiers déplace les lieux de la régulation et échappe à la définition des règles; « La légitimité de la gouvernance repose au contraire sur la nécessité technique et judiciaire de répondre à des problèmes de régulations » (Duchastel, 2005, p.18). On règle de plus en plus les problèmes avec le système judiciaire et le droit constitutionnel, ce qui enlève leur pouvoir aux gouvernements, et on assiste à une crise de représentation où le législatif lui-même s'efface devant la puissance de l'exécutif et de la bureaucratie (Duchastel, 2005; Foucault, 1975; Foucault, 1986; Mockle, 2000). Ce phénomène de « judicisation » représente donc la nécessité croissante de gérer la complexité du système par l'application de normes et de règles juridiques, et cela se fait au détriment du processus de définition démocratique des règles (Duchastel, 2005).

Certes, le droit constitutionnel joue un rôle de premier plan dans la protection des droits et libertés fondamentaux, et exprime même l'idée d'organisation par la hiérarchisation des sources de droits en fonction de la primauté des lois constitutionnelles et par l'expression d'un principe d'ordre qui va autant dans le sens de la limitation que du fonctionnement (Mockle, 2000). Dans des situations où des droits fondamentaux sont lésés, les victimes peuvent avoir recours à des processus judiciaires pour faire reconnaître leurs droits, et peuvent se fier à la hiérarchisation des sources de droit. Or, ceci n'est effectif qu'à titre restitutif. En ce qui a trait à l'élaboration de nouvelles lois par le pouvoir législatif, on pourrait se demander jusqu'à quel point on se réfère à une hiérarchisation des sources de droits pour protéger les droits fondamentaux de manière préventive, à savoir en mettant l'accent sur des mécanismes de contrôle suffisants pour en garantir le respect. Présentement, l'accent est plutôt mis sur les garanties que le système de justice prévoit après coup, et que devant la multiplication des acteurs publics/privés, nationaux/transnationaux, internes/externes, qui jouent un rôle de plus en plus significatif dans l'élaboration de politiques publiques, la capacité globale de régulation des gouvernements et des parlementaires n'est plus conforme au modèle traditionnel.

C'est ainsi dans ce questionnement théorique sur l'affaiblissement des contrôles dans la gouvernance sécuritaire que s'inscrivent nos questions de recherche. C'est avec un esprit critique que nous analyserons ce qui est amené par le politique afin de légitimer cette loi, en quoi celle-ci est nécessaire, si l'on s'est soucié de protéger les droits et libertés, bref de voir de quelle manière le politique se situe à travers l'élaboration de lois augmentant les contrôles sécuritaires. Nous sommes conscients des différents points de vue en ce qui a trait à la « bonne » gouvernance. Nous sommes également conscients que l'approche critique peut tendre à remettre tout concept en

question. Or, pour les fins de notre recherche, nous utiliserons les principes de la bonne gouvernance qui sont socialement et politiquement acceptés et cités par la majorité des États démocratiques ainsi que plusieurs organisations mondiales telle que l'Organisation des Nations Unies. Le fait de se fier sur quelques conditions objectives était nécessaire afin d'évaluer les interventions des parlementaires à travers l'adoption de la loi *Shiprider*. La section suivante illustre les principes de la bonne gouvernance, selon lesquels nous allons mettre en relation les interventions des parlementaires.

1.1.2 L'imputabilité des institutions policières dans le cadre de la bonne gouvernance : complexités nouvelles

Le respect des valeurs démocratiques et des droits de l'homme se rattache au concept de « bonne gouvernance ». En effet, la bonne gouvernance et les droits de l'homme sont complémentaires, et la première est une condition préalable à l'existence de l'autre (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 2007). La bonne gouvernance peut être considérée comme étant « [...] l'exercice de l'autorité par le biais de processus politiques et institutionnels transparents, dont la responsabilité peut être mise en cause et qui encouragent la participation du public » (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 2007, p.2). Trois éléments importants ressortent de cette définition, soient la transparence, la responsabilité et la participation du public. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada fait écho à ce discours en soulignant que les assises pour une bonne gouvernance sont la légitimité, la transparence et la responsabilisation (SCTC, 2005).

Pour que les systèmes de gouvernance soient efficaces, certaines conditions sont essentielles : les rapports hiérarchiques doivent être bien définis, les objectifs et les attentes de services doivent être clairement énoncés, la mise en œuvre et le respect des règles doivent être faits dans la transparence et finalement, la culture organisationnelle doit être fondée sur des assises éthiques solides (SCTC, 2005). L'un des rôles primordiaux du Parlement est qu'il oblige les institutions à rendre compte de l'usage qu'ils font de leur pouvoir exécutif (SCTC, 2005).

Ces assises sont également les pierres angulaires du concept d'imputabilité politique des institutions publiques, qui suppose une reddition de comptes et une transparence quant à l'utilisation des ressources publiques par les gouvernements, mais aussi quant aux moyens utilisés par celles-ci pour remplir leur mandat. Nous accorderons une importance à ce deuxième aspect,

car nos interrogations de recherche dans les débats parlementaires portent sur le contrôle politique des moyens utilisés par les institutions policières pour remplir leur mandat dans le cadre de la mise en vigueur du projet *Shiprider*, pour savoir s'ils respectent les exigences propres à une bonne gouvernance, et de manière inhérente, respectent les droits des citoyens canadiens. Cet intérêt s'inscrit dans la mouvance des études sur la question de l'imputabilité des institutions ces dernières années.

En effet, la question de l'imputabilité des institutions et les études sur celle-ci ont connu une révolution dans les années 1970. Cette question, jusque-là, s'articulait principalement sur l'efficacité des institutions à remplir leur mandat (Cheung, 2005). Suite à plusieurs crises internationales, de fortes préoccupations face à l'éthique publique et à l'équité sociale ont eu lieu et ont amené une attention beaucoup plus grande sur les moyens utilisés pour atteindre leur mandat. En même temps, cette interrogation était complexifiée par le fait que les institutions publiques effectuent leur mandat de plus en plus en collaboration avec le privé, d'autres institutions et même d'autres pays dans le cadre du néo-libéralisme et de la globalisation des marchés (Cheung, 2005; Huelss, 2012; Jones, 2008; Lacroix et St-Arnaud, 2012; Price Boase, 2008; Toupane, 2009). Cela a conduit les gouvernements démocratiques ainsi que plusieurs organisations internationales à développer des standards normatifs en ce qui a trait à la bonne gouvernance, et plus particulièrement pour s'entendre sur une approche de gouvernance mondiale. Ceci devenait une nécessité devant le phénomène de la « multi-level governance ». Dans son étude sur les standards de bonne gouvernance de l'Union Européenne (UE), Huelss (2012) mentionne que l'UE est caractérisée par un système de niveaux de prises de décisions qui sont tous interreliés, surtout sur le plan supranational. Les structures traditionnelles selon lesquelles le pouvoir d'un gouvernement est localisé à un seul endroit, l'État, ne sont plus d'actualité (Huelss, 2012). Il y a un délogement des pouvoirs et des prises de décisions, et donc une perte de compétence pour les gouvernements nationaux. À cette fin, les gouvernements sont sortis du cadre normal « [...] for improving efficiency to increasingly identify with the introduction of market forces to government, privatisation and deregulation of public services » (Cheung, 2005, p.5).

Dans ce contexte, le terme de bonne gouvernance a gagné en importance pour les organisations internationales comme standards pour évaluer la qualité des actions gouvernementales. Les concepts de bonne gouvernance mentionnés plus haut (responsabilité; transparence; efficience; libertés fondamentales et droits de l'homme; participation du public)

sont acceptés de manière consensuelle par les États démocratiques modernes ainsi que par plusieurs organisations mondiales telles que l'OCDE, les Nations Unies, l'Union Européenne, le Fonds Monétaire International et même la Banque Mondiale (Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 2007; Huelss, 2012; Jones, 2008; Mockle, 2010; OCDE, 2005; Wilkie, 2008). Or, peu de précisions à savoir de quelle manière ces concepts peuvent être actualisés dans la pratique ont été développées :

It is interesting to note here that these concepts are, in fact, techniques of governing, while a clarification of technologies, that is, the macro-processes of governing is widely absent. This means that the question of how and which techniques shall be applied in different situations remains open (Huelss, 2012, p.108).

Certes, plusieurs pays, dont le Canada, ont, dans les dernières décennies, accentué les mesures de contrôles pour éviter la corruption et améliorer la gestion publique en misant sur le droit constitutionnel. Or, la recherche de la transparence, de l'imputabilité et de la qualité des services reflète une logique instrumentale éloignée des mécanismes et des sanctions auxquels le droit est souvent associé (Mockle, 2010). La recherche de l'efficacité et de l'efficience est primordiale, mais elle est un dessin dont il est ardu de faire le lien direct entre un modèle normatif de comportements et les conduites réelles des destinataires :

Comme il s'agit souvent de problématiques qui gravitent autour de l'application ou de la non-application de droits, il ne faut pas être étonné que ce soit davantage l'écart entre l'énonciation d'un droit et l'absence de mise en œuvre qui suscite des réflexions sur l'effectivité. Le champ des droits et libertés en constitue un exemple classique, car l'écart est souvent considérable entre l'affirmation d'un droit et son application, ainsi que sa protection (Muckle, 2010, p.311).

C'est ainsi que la question de l'imputabilité ne se traduit plus uniquement par le fait de jeter le blâme sur un individu ou une organisation lors d'une déviance à une règle. Elle se rapporte également aux structures de gouvernance qui doivent être bien pensées pour éviter les abus, et bien mises en œuvre, c.-à-d. avec des contrôles politiques adéquats pour en surveiller les pratiques (Desautels, 2001). Ceci devient d'autant plus important que plusieurs programmes gouvernementaux ne sont plus simplement administrés par un seul ministère qui rend des comptes au Parlement par l'entremise de leur ministre selon une structure hiérarchique. L'approche hiérarchique verticale pour garantir l'imputabilité ne fonctionne pas dans le partenariat ou dans des situations de gouvernance partagée (Cheung, 2005; Desautels, 2001;

Dupont, 2005). Il doit y avoir des structures de contrôle et d'imputabilité propres à ces partenariats.

C'est dans cette redéfinition de l'imputabilité, où les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs reçoivent une attention nouvelle, particulièrement dans le cadre de collaborations avec le privé, d'autres institutions et d'autres pays, qu'il faut comprendre aujourd'hui l'imputabilité des institutions dans le cadre d'une bonne gouvernance. Elle repose sur des mécanismes adéquats qui assurent une reddition des comptes qui permette au politique un suivi adéquat sur les activités effectuées, qui garantissent que ces activités respectent les droits et libertés des citoyens, et demeurent transparentes pour garder leur confiance. Ainsi, de bons mécanismes d'imputabilité font en sorte que dans une organisation, on sait qui est imputable, quels éléments des activités requièrent une imputabilité, à qui on rend des comptes, et on recherche comment améliorer cette imputabilité (Cheung, 2005).

Selon les pays partenaires de l'OCDE, le domaine de la sécurité est une composante essentielle au bon développement d'un pays; pour cette raison, l'État doit tenir un rôle de premier plan dans la gouvernance du champ de la sécurité puisqu'il est le mieux placé pour assurer des mécanismes de contrôle en vue d'une police équitable et démocratique (OCDE, 2005). En ce secteur, la tension qui existe entre le besoin de sécurité et la garantie des libertés fondamentales n'est pas nouvelle au sein des États démocratiques. L'enjeu particulier en ce secteur est de trouver un sain équilibre entre ces deux pierres angulaires de la gouvernance. S'il est du devoir politique d'un État de protéger les citoyens à l'aide des forces de police, dans les pays démocratiques, l'exercice du pouvoir sécuritaire doit se faire dans le cadre de la primauté du droit, et la protection des droits n'est pas une tâche facile à appliquer.

La prochaine section concerne donc l'importance que le politique, soit le pouvoir législatif, s'engage à assurer les principes de bonne gouvernance à travers l'adoption des lois, et plus particulièrement des mécanismes d'imputabilité adéquats lorsqu'il est question d'augmenter les contrôles et les pouvoirs policiers.

1.1.3 Engagement politique dans l'élaboration de mécanismes politiques d'imputabilité policière

La venue du néo-libéralisme a eu comme effet d'amener une autorégulation accrue des institutions et, de ce fait, l'État, prônant une moindre intervention au sein des services, délègue une plus grande autonomie tant au niveau de la création des normes de comportements que des mécanismes mis en place pour en assurer le respect. Nous avons déjà mentionné que la globalisation des marchés dans l'ère moderne a eu comme effet de créer une multiplication des collaborations des secteurs publics et privés. Ainsi, cette autonomie des pouvoirs législatifs et exécutifs dans la création des services ne touche pas seulement le secteur privé; les effets s'ensuivent dans l'organisation des services gouvernementaux, telle que la sécurité publique. Or, la garantie d'une bonne imputabilité se fonde tout d'abord sur le contrôle parlementaire servi par des institutions spécialisées, sur le processus judiciaire en général et sur les processus de plaintes du public (Bourgault et Iain Gow, 2002).

Pour que ces mécanismes d'imputabilité soient institués et fonctionnent de manière légitime, l'État, et donc le Parlement, doit démontrer une intention d'intervenir et d'instaurer de telles garanties à travers le contenu des lois. En effet, le manque d'engagement politique, et plus précisément l'incapacité ou le manque de volonté à élaborer un cadre législatif clair qui tienne compte des réalités structurelles sur le terrain, peut amener à des débordements significatifs en ce qui a trait aux interventions policières liées à l'application de la loi.

Le manque de clarté d'une loi peut amener une trop grande marge d'interprétation, ce qui peut engendrer des débordements, surtout tenant compte de la réalité moderne de la sécurité publique qui prône la coopération policière interinstitutionnelle (incluant la sécurité privée), l'échange de renseignements et l'augmentation des pouvoirs donnés aux institutions policières de manière générale. La relation légale dans laquelle se définissent le fond et la forme de l'imputabilité doit tenir compte de la réalité des institutions redevables et doit faire en sorte que les réglementations qui doivent définir les conduites se situent dans la portée des pratiques professionnelles (Lemieux, 2005b). Par exemple, dans un rapport du Protecteur du Citoyen du Québec concernant la politique ministérielle en matière de décès lors d'une intervention policière (2010), il a été noté qu'il y avait une absence de règles formelles et d'un encadrement adéquat quant aux processus d'enquête. Il a été recommandé de préciser, par des dispositions législatives, des normes en ce qui a trait notamment aux délais d'intervention, à la préservation de la preuve,

au traitement des témoins et à la présence d'enquêteurs civils sur le terrain (Saint-Germain, 2010).

Un autre exemple soutenant le fait que le manque de clarté d'une loi peut mener à des abus est celui des pratiques d'enquête lors d'un incident (décès ou blessures graves) impliquant un policier en Ontario. L'organisme chargé de la surveillance des activités de la police, et qui a le mandat de mener ces enquêtes, est un organisme indépendant nommé Unité des Enquêtes Spéciales (UES). Il a été recommandé par l'Ombudsman de l'Ontario que le mandat de l'UES, ainsi que le concept de « blessures graves », soient codifiés dans la législation, car le manque de précision de leur définition a mené à des pratiques abusives de la part de la police de l'Ontario (Marin, 2011). Plus exactement, les unités de police utilisaient des définitions différentes de « blessures graves » et ne signalaient donc pas automatiquement les incidents impliquant des policiers à l'UES. Le manque de précision face à la réalité du terrain dans la loi faisait également en sorte qu'il n'y avait pas de restriction à ce que les policiers impliqués aient les mêmes avocats que les policiers témoins, ce qui représente une grande lacune sur le plan éthique (Marin, 2011).

Garantir la clarté d'une loi signifie également que le gouvernement s'assure que les pouvoirs donnés par cette même loi sont bien compris par ceux qui l'appliquent. Dans le cas du sommet du G20 qui s'est tenu à Toronto en 2010, le règlement 233/10, donnant aux policiers des pouvoirs exceptionnels pour les circonstances, a été mal interprété par le service de police de Toronto qui n'a eu aucune formation sur son application et cela a mené à des pratiques brimant les droits fondamentaux des citoyens (Marin, 2010). Une autre sphère où la clarté de la législation est essentielle concerne la collaboration entre les secteurs public et privé en matière de sécurité. Les gouvernements doivent s'assurer que l'encadrement législatif correspond à la réalité vécue par l'industrie (Chagnon, 2003), et ils devraient aussi définir ce qu'est la sécurité privée pour délimiter où commencent et où s'arrêtent ses activités (Mulone et Dupont, 2008). Sans législation avec des définitions claires et un encadrement serré des activités dans le secteur privé, il pourrait y avoir de nombreux dérapages pouvant porter atteinte aux droits fondamentaux, tels que la protection des renseignements personnels ainsi que les garanties constitutionnelles en lien avec les pouvoirs d'arrestation, de fouille, de détention ou d'investigation (Chagnon, 2003). Il pourrait également y avoir une confusion chez les citoyens au niveau du mandat des droits du secteur privé et ceux du secteur public (Chagnon, 2003).

En lien avec le point mentionné ci-dessus, il est essentiel que, lors de l'élaboration de lois, le pouvoir législatif s'assure que des mécanismes de reddition de comptes au Parlement soient obligatoires, et des garanties doivent être mises en place au sein d'une loi pour que des critères de fonctionnement, des codes de déontologie ainsi que des processus de surveillance impartiaux (indépendants) soient mis en place, et que ceux-ci tiennent compte de la réalité des pratiques sur le terrain. Pour être plus clair, il ne s'agit pas seulement, par exemple, d'exiger qu'un guide des pratiques policières soit mis sur pied concernant les processus d'enquête lors d'incidents impliquant des policiers. Ceci laisse une trop grande autonomie aux services de police, qui peuvent déterminer des directives différentes selon les secteurs, et il y a un manque d'uniformité. De ce fait, l'autonomie des services de police en matière de surveillance de leurs propres activités ne garantit pas l'impartialité et n'inspire pas la confiance du public (Saint-Germain, 2010). Il s'agirait donc d'énoncer des critères et des attentes précises quant à ces pratiques dans la loi pour que le tout soit codifié et uniforme. Pour prendre encore exemple sur la question de la sécurité privée, un manque d'encadrement législatif, et donc laisser à l'industrie une trop grande autonomie, peut créer des difficultés liées à la détermination des rôles et des pouvoirs, à l'absence de contrôle pour vérifier l'intégrité des différentes agences et peut résulter à un enchevêtrement complexe entre les fonctions du secteur public et du secteur privé (Chagnon, 2003).

Il est d'autant plus important que le politique s'engage à développer des mécanismes clairs d'imputabilité dans une loi lorsqu'il y a mauvaise foi des services de police, comme il a été constaté par l'Ombudsman de l'Ontario. Dans son rapport sur l'Unité des enquêtes Spéciales de l'Ontario (UES), Marin (2011) a soulevé le manque de volonté manifeste des services de police de l'Ontario de collaborer avec l'UES (Marin, 2011).

Un autre danger lié à l'autonomie des services policiers réside dans le fait que ceux-ci ne s'engagent pas automatiquement à créer de la connaissance en lien avec l'incidence de leurs propres interventions sur la criminalité. En effet, il a été mentionné plus tôt qu'un des critères de la bonne gouvernance réside dans l'adaptabilité, c'est-à-dire la capacité pour un service d'analyser les retombées de ses propres services dans le secteur ciblé d'interventions et de réorganiser ses effectifs afin de toujours s'améliorer. Dans cette optique, les services en application de la loi et aussi au niveau du renseignement ont de la difficulté à rompre avec le modèle réactif et mettent beaucoup l'emphase sur les résultats quantifiables (Lemieux, 2005a et 2005b). De ce fait, il est essentiel que des mesures législatives soient mises en place afin qu'une

connaissance soit produite et qui puisse tenir compte de résultats qualitatifs à propos des activités policières.

Enfin, un manque d'engagement politique afin d'assurer l'imputabilité des institutions policières peut mener à un manque de normes en matière de diffusion de l'information ainsi qu'à une absence de critères en ce qui a trait à la formation du personnel policier. L'existence de ces deux aspects est une condition essentielle à la légitimité d'une organisation. Tout service d'application de la loi devrait être tenu légalement de divulguer publiquement des rapports sur ses activités ainsi que sur les résultats qui s'ensuivent (Coalition pour la Surveillance Internationale des Libertés Civiles, 2010; Haut-commissariat des Nations-Unies aux droits de l'homme, 2007; Marin, 2010 et 2011; O'Connor, 2006b; Saint-Germain, 2010). Aussi, plusieurs enquêtes ont soulevé des manques de critères en matière de formation des policiers sur le plan législatif (Chagnon, 2003; Groupe de travail sur les poursuites policières d'un véhicule, 2000; Lemieux, 2005a et b; Marin, 2010; Saint-Germain, 2010). Par exemple, dans le cas des poursuites policières à bord d'un véhicule au Québec, un groupe de travail a constaté une déficience au niveau de la formation des agents, malgré la dangerosité d'une telle opération. On notait plus précisément que peu de formation était donnée en ce qui a trait aux critères pour juger de la gravité de l'infraction ainsi que des éléments de dangerosité pouvant justifier une poursuite. En fait, les policiers ont beaucoup plus de formations liées au maniement des armes, qui constitue un aspect beaucoup moins présent du travail de policier que la patrouille (Groupe de travail sur les poursuites policières d'un véhicule, 2000).

En résumé, il est primordial que le politique s'engage et s'investisse afin que des mécanismes d'imputabilité adéquats soient mis en place. Nous allons donc aborder dans la prochaine section la nature de ces mécanismes, et nous allons porter une attention particulière aux processus de traitement des plaintes du public.

1.1.4 Les mécanismes d'imputabilité et l'importance d'une bonne gestion des plaintes du public

Pour assurer une bonne imputabilité policière, de multiples mécanismes doivent être mis en place, car un système de contrôle et de surveillance unidimensionnel ne pourrait répondre à lui seul à la légitimité des activités policières.

Il existe plusieurs formes de contrôles, que l'on pourrait catégoriser sous deux aspects, soit les mécanismes de contrôle internes et externes, qui ont chacun leurs forces et leurs faiblesses; « Excessive external controls may hamper the administration's ability to work efficiently and effectively, and relying entirely on internal controls without external oversight cannot guard against abuse or misuse of power » (Cheung, 2005, p.14).

Les mécanismes de contrôle internes peuvent être référés à l'imputabilité bureaucratique. Ils constituent en des mécanismes internes à l'organisation sous la forme de hiérarchies institutionnelles, de règles, de régulations, de disciplines internes, de codes de conduites et de déontologie, de lignes directrices claires et de descriptions de comportements adéquats, etc. De manière générale, de bons contrôles internes signifient également que la police prend la responsabilité pour l'intégrité de son organisation. D'autres mécanismes d'imputabilité peuvent aussi faire une différence dans l'activité policière, tels que la culture policière informelle et le niveau de représentativité communautaire au sein des services.

Les mécanismes externes de contrôle consistent en tout ce qui ne relève pas de l'administration interne d'une organisation policière. Il peut donc être question des lois qui régissent les organisations de sécurité, des contrôles législatifs et parlementaires (rapports émis au Parlement, Commissions d'enquêtes parlementaires, etc.), des contrôles judiciaires et des contrôles sociétaux (organes administratifs non gouvernementaux, ombudsman, public, médias, etc.). Il y a plusieurs avantages aux mécanismes externes d'imputabilité; ils ont plus de crédibilité aux yeux du public, ils ne sont pas affectés par l'esprit de corps de la police, les procédures et les résultats sont plus accessibles au public et il y a un effet de renforcement pour les policiers dans le maintien de leur intégrité (UNODC, 2001). L'un des mécanismes externes essentiel à une bonne imputabilité policière est le traitement des plaintes du public.

Il est primordial qu'un organe externe aux institutions policières examine les activités de la police, notamment au niveau de la gestion des plaintes du public. En effet, les standards internationaux soulignent l'importance d'avoir un système de surveillance externe, pouvant notamment être géré par les citoyens (Bureau du Vérificateur général du Canada, 2009; Cheung, 2005; Desautels, 2001; Millen, 2011; OCDE, 2005; O'Connor, 2006; Prenzler, 2001; Secrétariat du Conseil du trésor du Canada, 2005; Sheptycki, 2002; UNODC, 2001). Cet organe devrait être indépendant de la police et du gouvernement. Il devrait également avoir le pouvoir de faire des enquêtes selon sa propre initiative et d'émettre des rapports ainsi que des recommandations aux

services de police et au gouvernement (O'Connor, 2006). Il devrait avoir les connaissances nécessaires pour exercer ses fonctions et les personnes responsables devraient avoir été recommandées pour leur neutralité politique et leur intégrité. Il devrait avoir accès à toute l'information dont il a besoin et faire le partage des informations de manière adéquate lorsque nécessaire. Un tel organe devrait aussi avoir les ressources nécessaires pour effectuer de manière appropriée le traitement des plaintes. Ce processus de traitement des plaintes devrait être accessible au public et briser l'isolement autoprotecteur de la police (UNODC, 2001). Voyons ce qui en est à la Gendarmerie royale du Canada (GRC), puisque c'est le corps policier concerné par l'accord *Shiprider*.

Présentement, la gestion des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada n'est pas automatiquement faite par un organe externe du service de police. Un individu peut adresser une plainte contre un membre de la GRC à la GRC elle-même, à la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC (CCETP, anciennement Commission des plaintes du public - CPP), ainsi qu'à l'organe gouvernemental provincial concerné. La CCETP est un organisme indépendant qui a été créé par le Parlement pour s'assurer que les plaintes déposées par le public au sujet de la conduite des membres de la GRC soient examinées de manière objective et équitable (Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, 2014b). Une fois la plainte reçue, la CCETP la documente et la transmet à la GRC pour une enquête initiale. Ainsi, la GRC est responsable de mener la première enquête, et elle doit ensuite produire un rapport au plaignant concerné. Si le plaignant n'est pas satisfait du traitement de l'enquête par la GRC, il peut alors faire la demande à la CCETP pour un contrôle supplémentaire. Si la CCETP est satisfaite du rapport de la GRC, elle met fin au processus d'enquête. Si elle n'est pas satisfaite de l'enquête menée par la GRC, elle fait alors sa propre enquête (Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, 2014a). La CCETP peut également mener ses propres enquêtes dans l'intérêt du public ou mener une audience d'intérêt public (Commission des plaintes du public contre la GRC, 2009). Dans le cas de l'administration de la justice, les membres de la GRC sont, dans plusieurs régions du Canada, « prêtés » à titre contractuel afin d'appliquer les lois provinciales, ce qui veut dire que le mandat de la CCETP se limite à la conduite des membres de la GRC en général, et qu'elle ne peut pas mener ses propres enquêtes criminelles (Commission des plaintes du public contre la GRC, 2014; Commission des plaintes du public contre la GRC, 2009). Plusieurs provinces et territoires du Canada ont adopté des mesures pour assurer la tenue d'enquêtes criminelles indépendantes lors d'incidents graves impliquant des policiers, mais l'indépendance des enquêtes de la police en

matière de conduite policière continue de préoccuper la population canadienne, particulièrement lorsque c'est la police qui enquête sur la police. (Commission des plaintes du public contre la GRC, 2014).

En 2009, il a été constaté par la CPP que l'examen des activités de la GRC par un organisme civil est capital, que les politiques de la GRC ne sont pas uniformes et n'abordent pas adéquatement le traitement des enquêtes sur les membres et que l'absence de processus de collecte de données ou de capacité de contrôle à l'échelle nationale et de la division dans le cadre d'enquêtes sur les membres reflète le peu d'attention accordée aux enquêtes sur les membres (Commission des plaintes du public contre la GRC, 2009). La Commission a aussi conclu que les principaux enquêteurs connaissent de trop près les membres de la GRC qui font l'objet de l'enquête, que la structure et les liens hiérarchiques dans plusieurs cas examinés étaient inadéquats en partie ou dans leur ensemble parce que les enquêteurs étaient de rang inférieur aux policiers sous enquête, que l'unité responsable des enquêtes sur les membres n'était pas uniforme dans l'ensemble du pays, que les compétences des enquêteurs n'étaient pas toujours appropriées et que le degré d'intervention était inadéquat en partie ou dans son ensemble (Commission des plaintes du public contre la GRC, 2009). Ainsi, il est recommandé que des modifications législatives soient faites afin qu'un nouvel organe de surveillance de la GRC puisse affecter les enquêtes à un corps policier autre que le GRC, que ce nouvel organe puisse avoir le pouvoir de surveiller toute enquête criminelle concernant un membre de la GRC (pouvoirs accrus) et qu'il y ait une plus grande collaboration (enquêtes conjointes) avec des organismes ayant un mandat semblable (Commission des plaintes du public contre la GRC, 2009).

Dans la Commission d'enquête concernant les pratiques de la GRC en matière de sécurité nationale en 2006, l'Honorable juge O'Connor avait fait des recommandations similaires. Il a plus précisément recommandé que l'organisme indépendant surveillant les activités de la GRC ait des pouvoirs renforcés et qu'il puisse effectuer des examens par sa propre initiative, qu'il puisse examiner toutes les activités de la GRC (non seulement les plaintes, mais aussi les activités liées à la sécurité nationale), que son mandat soit élargi et bien défini et que des passerelles législatives soient mises en place entre les autres organismes ayant un mandat homogène de surveillance des activités en matière de sécurité nationale (Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité; Commissaire du centre de la sécurité des télécommunications) (O'Connor, 2006b).

Il faut tenir compte qu'au mois de juin 2013, un projet de loi déposé par le ministre de la Sécurité publique a été adopté pour garantir un meilleur contrôle des activités de la GRC. La loi (C-42), dont le titre abrégé est la « Loi visant à accroître la responsabilité de la Gendarmerie royale du Canada », reprend pour l'essentiel les dispositions de l'ancien projet de loi C-38 (*Loi assurant l'efficacité de l'examen des plaintes civiles relatives à la GRC*) qui est mort au feuillet en mars 2011 (Parlement du Canada, 2012c). À noter qu'il ne faut pas confondre ce projet de loi avec le projet de loi C-38 étudié dans cette thèse, soit la *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*. Pour cette raison, à partir de maintenant, ce projet de loi C-38 sera désigné C-38/GRC puisque nous aurons à y revenir lorsque nous aborderons le projet de loi, objet de cette thèse. Cela permettra ainsi d'éviter toute confusion.

De cette loi C-38/GRC est née la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC (CCETP), anciennement connue sous le nom de Commission des plaintes du public (CPP). La loi n'a pas changé le fonctionnement du traitement des plaintes à proprement dit, puisque la GRC est toujours la première instance à traiter les plaintes du public. Par contre, la loi a modifié l'application des mesures disciplinaires, le traitement des griefs et le cadre de gestion des ressources humaines afin d'accélérer le traitement des cas d'inconduites graves (Parlement du Canada, 2012c).

La loi a aussi apporté six dispositions en ce qui a trait à l'imputabilité des activités de la GRC. La première disposition est que le pouvoir d'examiner de sa propre initiative une activité précise de la GRC a été octroyé à la Commission. La deuxième disposition donne des droits d'accès plus étendus à la Commission en ce qui a trait aux renseignements de la GRC, mais il faut noter qu'il demeure plusieurs limites à ces accès. La loi a aussi donné à la Commission le pouvoir d'assigner des témoins à comparaître et de déposer des documents au même titre qu'une Cour Supérieure, ainsi qu'à procéder à l'examen et aux enquêtes qu'elle juge nécessaires. Quatrièmement, il y a une possibilité pour les plaignants de présenter des observations relativement aux conséquences qu'ils ont subies face aux actions d'un membre de la GRC et de recevoir des comptes rendus réguliers sur l'état de l'avancement de l'enquête. La cinquième orientation est la possibilité pour la Commission de tenir une enquête conjointe avec un autre organisme responsable du traitement des plaintes du public. Pour finir, la loi prévoit le renvoi de l'enquête lors d'un incident grave impliquant un membre de la GRC à un organisme provincial d'examen indépendant. Par contre, il est à noter que le renvoi n'est pas automatique, et que dans la mesure où la province impliquée n'est pas dotée d'un organisme indépendant d'enquête,

l'enquête sera menée par un autre corps de police. Cela ne règle donc pas la problématique soulevée plus tôt qu'aucun organisme indépendant national n'est responsable d'enquêter sur les membres de la GRC lors d'incidents graves les impliquant (Parlement du Canada, 2012c).

Cette loi a donc mené à la mise en vigueur de certaines recommandations des experts du milieu, mais il est encore tôt pour en évaluer sa portée, surtout tenant compte du fait que de nombreuses dispositions n'entraient en vigueur qu'à partir du mois de novembre 2014 (Parlement du Canada, 2012c).

Ainsi, notre première question de recherche a trait à repérer, dans les débats parlementaires sur la mise en vigueur du projet *Shiprider*, ce qui en est de la perception des députés quant à ces mécanismes de contrôle pour qu'il n'y ait pas d'abus. Une insuffisance au niveau de l'engagement politique peut avoir comme conséquence de diminuer l'imputabilité policière, car elle peut mener (1) à la création de lois qui laissent une trop grande place à l'interprétation; (2) à une autonomie démesurée des institutions policières en matière de gestion des opérations, de déontologie et de reddition de comptes; (3) à un manque de normes en matière de diffusion de l'information et (4) à l'absence de critères en ce qui a trait à la formation du personnel.

1.2 Revue de littérature : Particularités des pratiques policières au regard du nouveau discours sécuritaire dans lequel se situe le projet *Shiprider*

1.2.1 L'arrivée d'un nouveau discours sécuritaire

L'adoption du projet *Shiprider* au Canada s'est faite dans le contexte d'un nouveau discours sécuritaire, qui lui-même est intimement lié avec le tournant dont nous avons été témoins en termes de gestion de la sécurité nationale suite aux attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis. Il sera donc question, dans la prochaine section, d'examiner les mesures mises en place suite à l'annonce d'une « lutte au terrorisme » et de situer le discours sécuritaire qui s'en est suivi dans le mouvement sociétal qualifié de société du risque. Nous verrons ensuite de quelle manière ce discours sécuritaire a mené à une forte augmentation des collaborations interinstitutionnelles dans le domaine de la sécurité ainsi que ses impacts sur la gestion des frontières canadiennes. Pour finir, nous ferons le point sur le soutien politique à l'élargissement de la surveillance au nom

de la sécurité nationale et des pouvoirs accrus qui ont été octroyés aux institutions d'application de la loi au Canada sans toutefois adapter les mécanismes de contrôle en conséquence.

1.2.1.1 Les attentats du 11 septembre 2001 à New York

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont eu un impact majeur sur la manière dont la sécurité nationale est gérée, tant au Canada qu'à travers le monde, et on en voit encore aujourd'hui les retombées. Ces événements ont eu comme effet de présenter les institutions étatiques chargées de l'application de loi comme étant incapables de faire face à cette nouvelle menace terroriste.

Une majorité de spécialistes se sont entendus pour dire que les structures asymétriques de sécurité n'étaient plus suffisantes pour répondre à l'émergence de réseaux d'acteurs terroristes avec des moyens non conventionnels d'affronter les institutions gouvernementales (Dupont, 2005). Notamment, des commissions d'enquête ont été faites aux États-Unis pour comprendre pourquoi les diverses agences de police avaient échoué dans la prévention des attaques, et la plupart ont souligné des lacunes pour les organisations policières en matière de prévention, et plus précisément en ce qui a trait au renseignement (Brodeur, 2011).

En effet, les activités préventives en ce qui concerne la sécurité nationale se rattachent majoritairement aux activités de renseignements et d'échange d'informations. Aux États-Unis, la réponse a été rapide, et le *U.S.A Patriot Act* est entré en vigueur peu après les attentats (2001). La loi a conféré de nouveaux pouvoirs d'enquête aux organismes d'application de la loi et a favorisé l'échange d'informations entre ces mêmes organismes. En 2004, une autre loi est venue instaurer des dispositions facilitant l'accès aux données privées, soit l'*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* (Dupont, 2005). De plus, une nouvelle agence a été créée en 2002 pour constituer un réseau de coordination et d'échange d'informations, le *Department of Homeland Security*. Cette agence combine vingt-deux départements fédéraux en une agence unifiée et a mis en œuvre des outils perfectionnés d'analyse de données pour cibler des réseaux d'acteurs terroristes en combinant des informations en apparence anodines sur des personnes telles que les habitudes de consommation de certains produits et services (voyages, santé, éducation, etc.) (Dupont, 2005; U.S Department of Homeland Security, 2014). Même sur la scène internationale, une forte réaction a suivi les événements du 11 septembre 2001 et le *Conseil de sécurité des Nations Unies* a adopté la résolution 1373, qui exigeait notamment que tous les États membres des Nations

Unies préviennent et répriment le financement des actes terroristes, le recrutement de membres de groupes terroristes, etc. (Ministère de la Justice, 2015).

Suite à cette résolution, le Canada a entrepris un examen de la législation fédérale en ce qui a trait au terrorisme, et a adopté la Loi Antiterroriste en décembre 2001. Cette loi n'est pas indépendante, mais plutôt modificative; elle a apporté des modifications au Code criminel, à la Loi sur les secrets officiels, à la Loi sur la preuve au Canada, à la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et plusieurs autres lois (Ministère de la Justice, 2015). De manière générale, les modifications législatives qui ont été faites au Canada suite aux attentats du 11 septembre, dont la Loi antiterroriste a édicté la majorité des changements, ont ciblé quatre sphères précises : (1) la création de nouvelles infractions en matière de sécurité nationale; (2) de nouveaux pouvoirs policiers conçus pour aider la GRC à exécuter ses activités en matière de sécurité nationale; (3) des dispositions protégeant davantage l'information dont la divulgation porterait un préjudice à la sécurité nationale; (4) un accroissement de la coopération et de l'intégration entre les organismes étrangers et nationaux, notamment en ce qui concerne le partage de l'information relative au terrorisme (O'Connor, 2006b).

Tout de suite après les événements de 2001 aux États-Unis, les croyances au Canada étaient que le pays était une cible au même titre que les Américains, et les autorités politiques les ont confirmées, stipulant que les attentats du 11 septembre n'étaient que les premiers d'une série d'attaques (O'Connor, 2006a). Ainsi, de nombreuses collaborations se sont créées entre les organismes d'application de la loi au Canada, mais aussi avec les États-Unis, ce qui a mené à plusieurs situations d'échanges d'informations questionnables sur le plan éthique (Dupont, 2005; O'Connor, 2006a; O'Connor, 2006b; Stoddart, 2004).

Ce que l'on note suite aux attentats terroristes du 11 septembre est la vitesse avec laquelle la communauté politique canadienne, mais aussi internationale, a fait du terrorisme une priorité en termes de sécurité nationale, le qualifiant de menace « imminente ». Ce discours a permis aux gouvernements de réaffirmer l'importance de leur rôle pour assurer la sécurité nationale et de manière inhérente, de légitimer l'augmentation considérable des pouvoirs donnés aux policiers ainsi que l'accroissement du financement octroyé pour les activités liées à la sécurité nationale. De ce fait, les événements du 11 septembre marquent un tournant majeur en ce qui a trait au discours sécuritaire, ce qui a changé le visage de la sécurité publique au Canada et considérablement élargi le mandat de la police publique; « The addition of security

responsibilities to the conventional crime control mandate of the public police is a historically significant and largely ignored post 9/11 policing development » (Murphy, 2007b, p.457).

1.2.1.2 *Le mouvement sociétal qualifié de société du risque*

Bien sûr, la notion de société du risque n'est pas née avec les événements du 11 septembre 2001, mais les actions politiques pour répondre à la menace terroriste ainsi que le contexte social global suite aux attentats se situent dans le mouvement sociétal qualifié de « société du risque ».

La notion de risque a fait son entrée avec l'apparition de la société moderne. Comme l'explique Beck, l'ère de l'industrialisation a fait reculer les périls de la nature, car les risques créés par l'homme devaient être gérés. En effet, « [...] le risque implique des décisions industrielles, c'est-à-dire technico-économiques, et des considérations utilitaires » (Beck, 1993, p.312). Pour l'auteur, l'histoire des institutions politiques de la société industrielle agit comme genèse conflictuelle d'un système normatif en réponse à l'insécurité et aux risques industriels. De manière générale, l'évaluation des risques va devenir une technique moralisatrice, remplaçant les impératifs d'éthique et de morale avec une « morale plus mathématique ». De plus, la mondialisation a engendré la modernisation des structures sociales qui servent à garder le contrôle et on a alors vu la légitimation et la valorisation de l'« objectivité » comme manière de gouverner, soit le calcul du risque par des technologies et calculs de prédiction (Bauman, 1999). Avec la modernité, le risque fait donc partie intégrante de la vie, car il est inhérent au développement. Comme le souligne Pires dans ses écrits sur *La rationalité pénale moderne, la société du risque et la judicisation de l'opinion publique*, « [...] le concept de risque est construit autour de la *décision*. Le mot « risque » naît dans la modernité « avec la conscience que les résultats non anticipés [et indésirables] peuvent provenir de nos propres activités ou décisions » (Giddens, 1990, p. 30) » (Pires, 2001, p.189). Aussi, avant d'avoir eu des effets sur le plan judiciaire, le risque est devenu social, il fait partie intégrante de la pensée humaine dans sa relation au monde :

[...] les risques façonnent notre relation contemporaine au monde et aux autres avec une force inégalée ; leur prolifération et leurs usages sociaux recomposent la forme des inégalités sociales, inspirent les politiques publiques, modèlent nos subjectivités, objectivent nos anxiétés et guident nos choix quotidiens (Chantraine et Cauchie, 2006, paragraphe 2).

En somme, il va sans dire que la prévention du risque et la constitution d'un système normatif face aux dangers sociaux des risques se sont développées au sein du pouvoir politique, et qu'un tel système de contrôle a eu un effet dans la manière de gérer les risques liés à la criminalité. Elle s'est aussi transposée sur la question du terrorisme.

Dans le cas des attentats du 11 septembre 2001, la communauté internationale a fait face à un risque considéré presque ingérable, surtout face au caractère secret et imprévisible du terrorisme. Devant le risque imminent lié au terrorisme, les gouvernements se sont notamment tournés vers le renseignement comme méthode de prévention dans cette tradition technologique de l'évaluation du risque : « [...] le politique se fie sur les critères de la technologie pour ce qui est de la législation des lois concernant le danger; les instruments de régulations politiques sont tellement vagues face à celui-ci qu'il est indéniable que le politique est en faveur du savoir » (Beck, 1993, pp.323-324). Ainsi, la menace terroriste a d'entrée de jeu ouvert la porte à l'élargissement du mandat et des activités policières au nom de la sécurité nationale en général, en incluant la criminalité transnationale et les activités liées à l'immigration illégale. Pourtant, les droits et les libertés sont aussi intimement liés aux risques.

Nous avons mentionné plus tôt que les nouveaux pouvoirs des organisations policières au nom de la sécurité nationale concernent beaucoup la collecte de données personnelles sur les individus. Les droits liés à la citoyenneté, dans ce contexte, sont en rapport direct avec des informations sur les individus, et le contrôle joue alors un rôle de filtre quant à ces «privilèges» que deviennent de plus en plus les droits liés à la citoyenneté (Rose, 2000). Pour Rose, la modulation de la conduite par le contrôle omniprésent est un fait indéniable de la « société du risque ». L'auteur explique ainsi que pour l'État néolibéral, dans cette évaluation du risque, les personnes marginales qui ne se conforment pas aux règles sont des gens qui ne se responsabilisent pas face à leurs devoirs de citoyen. Par conséquent, l'action des systèmes de contrôle sera de renforcer les habilités pour une responsabilisation maximale des individus dont le risque est jugé gérable, et la déshumanisation de ceux dont le risque est jugé ingérable tels que les personnes suspectées de représenter une menace à la sécurité nationale d'un pays.

1.2.1.3 L'augmentation des collaborations interinstitutionnelles dans le domaine de la sécurité

La réponse au risque associé à la menace du terrorisme et d'une criminalité de plus en plus mobile, mondiale et transnationale, a amené le politique vers des changements importants sur le plan de la sécurité nationale. L'impact sur les pratiques policières a été majeur, puisque le mandat de la police publique a été élargi de manière considérable pour inclure une responsabilité quant à la sécurité publique qui diffère du mandat traditionnel restreint à l'application de la loi et à la lutte contre la criminalité codifiée dans le Code criminel (Murphy, 2007a). Avec cet élargissement de son mandat, la police publique fut poussée à inclure dans ses pratiques des activités liées au renseignement et à l'échange d'information, ce qui a fait en sorte d'augmenter les collaborations dans le domaine de la sécurité. En effet, la sécurité relève de plus en plus souvent de la responsabilité et du travail d'un grand nombre d'agences privées et publiques ainsi que d'organisations et de sociétés multinationales qui assurent toutes une certaine forme de fonction policière (Murphy, 2007a).

Avant que ne surviennent les attentats du 11 septembre 2001, la coopération policière en matière de sécurité publique, plus particulièrement les réseaux de sécurité (*security networks*) et les équipes de police intégrée (*integrated policing*) étaient encore à un stade embryonnaire. Les relations entre les différentes agences de sécurité étaient caractérisées par des mandats conflictuels, des luttes de pouvoir et des guerres juridictionnelles qui limitaient l'efficacité de la coopération (Murphy, 2007b). La menace terroriste a donné la justification politique pour contrecarrer ces problèmes légaux, techniques et bureaucratiques rencontrés lors de tentatives de collaborations policières :

This shift from a historically distinct, crime focused, decentralized, multijurisdictional, operationally fragmented, public policing environment to a centrally governed, integrated, networked policing and security system is a development that can only be explained by the power and exceptional nature of terrorism as a perceived threat to the security of the nation state (Murphy, 2007b, p.470).

Avec le risque terroriste perçu comme une menace critique pour la sécurité du pays, le gouvernement a rapidement élargi les possibilités de collaboration pour assurer une réponse à ce risque justifiée sur la prévention de tout danger à la sécurité du pays.

Comme mentionné plus tôt, le *Conseil de sécurité des Nations Unies* a adopté la résolution 1373 en 2001 afin de s'assurer que les pays membres des Nations Unies agissent efficacement afin de contrer le terrorisme. Cette résolution prônait particulièrement l'échange d'informations et toutes formes de collaborations pratiques, judiciaires et administratives. Un comité a été mis sur pied pour veiller à la mise en œuvre de cette résolution, et le Canada lui a envoyé plusieurs rapports sur ses efforts de lutte contre le terrorisme (O'Connor, 2006b).

Au Canada, les collaborations s'étendent autant entre les différents agences et ministères, avec des organismes internationaux ainsi qu'avec d'autres pays, par exemple avec les États-Unis en ce qui a trait aux politiques frontalières. En 2003, un nouveau ministère est créé, Sécurité publique Canada, pour regrouper tous les organismes fédéraux qui ont pour mission de veiller à la sécurité nationale du pays. Le ministère regroupe les activités de l'ancien ministère du Solliciteur général, du Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile, du Centre national de prévention du crime (avant sous le ministère de la Justice) et de la nouvelle Agence des services frontaliers du Canada, qui comprend les unités d'applications nationales régies avant par le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et Douanes Canada. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), qui relevaient auparavant du Solliciteur général, relèvent maintenant aussi du ministre de la sécurité publique (O'Connor, 2006b). Le ministre a donc une responsabilité de premier plan en matière de sécurité publique et il peut coordonner des politiques, coopérer avec des provinces ou des États étrangers ou faciliter le partage d'informations. En 2004, la *Loi de 2002 sur la sécurité publique* a été adoptée, autorisant plusieurs pratiques d'échange d'informations entre divers ministères ainsi qu'entre les ministères et les autorités d'application de la loi. En 2005, le plan d'action stratégique de la GRC ciblait la création de services intégrés fonctionnant à tous les niveaux pour soutenir la diffusion d'information à grande échelle, des équipes nationales de maintien de la sécurité, des équipes de services frontaliers et des équipes conjointes d'analyse et de renseignement (Murphy, 2007a).

La loi étudiée dans cette thèse porte notamment sur les activités des *Équipes intégrées de la police des frontières* aux frontières maritimes canado-américaines. Il va sans dire que ces diverses formes de collaborations policières en matière de sécurité nationale mènent à des questionnements sur la gouvernance institutionnelle et sur les mécanismes d'imputabilité mis en place, surtout devant le fait que cette coopération se base principalement sur l'échange d'information, et que l'intégrité et la fiabilité de cette information sont d'une importance cruciale.

En effet, « While the more fragmented, pluralistic, domestic policing environment of pre 9/11 was perhaps less efficient and effective, it was arguably more governable and democratic » (Murphy, 2007b, p.467). Pour cette raison, les conséquences d'une police publique axée sur le renseignement et les collaborations interinstitutionnelles sur les protections juridiques et judiciaires des citoyens seront étudiées plus tard dans ce même chapitre.

1.2.1.4 Impact du discours sécuritaire sur la gestion des frontières canadiennes

Les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis et le discours sécuritaire qui a suivi en Amérique du Nord n'ont pas eu qu'un impact sur les pratiques policières; ils ont grandement influencé les politiques entre le Canada et les États-Unis en matière de relations transfrontalières.

Au lendemain des événements de 2001, les contrôles aux frontières américaines ont rapidement pris de l'ampleur, créant des files d'attente de plus de quinze heures, ce qui a eu un impact sur le commerce partout en Amérique de nord (Koslowski, 2005). Devant une certaine forme « d'embargo » auto infligée de la part des États-Unis pour les biens entrants (et dont une bonne partie venait du Canada), les dirigeants du Canada et des États-Unis devaient rapidement s'asseoir et discuter de la situation. Un des problèmes majeurs venait du fait que les Américains voyaient le Canada comme une source de danger quant au terrorisme, car il était notamment considéré comme une zone par où les terroristes passaient pour s'introduire aux États-Unis (Cooper, 2002; Hale, 2010; Koslowski, 2005). Des discussions furent entamées autour d'une gestion de la sécurité plus efficace des frontières pour les deux pays. Les Américains désiraient une nouvelle vision de la question frontalière conçue désormais comme un périmètre de sécurité ceinturant l'Amérique du Nord (Cooper, 2002). Ce concept de « périmètre », selon eux, fonctionnerait un peu comme l'accord de Schengen en Europe, créant des frontières externes communes, mais allégeant les contrôles à l'intérieur du périmètre.

Cette approche des frontières de l'Amérique du Nord en tant que « périmètre de sécurité » était problématique pour les intérêts du Canada sous plusieurs angles. Premièrement, cette approche privilégiait explicitement la sécurité au détriment des enjeux économiques et commerciaux (Cooper, 2002). Il n'était pas du tout dans l'intérêt du Canada de restreindre ou de ralentir le commerce des biens entre les deux pays au nom de la sécurité, notamment car le Canada exporte beaucoup chez son voisin : « Dans ce contexte, le Canada est désavantagé puisqu'il demeure une source ou un vecteur de danger dans l'esprit des Américains, notamment

en raison d'histoires inventées par les médias » (Cooper, 2002, p.641). Un autre problème lié à cette approche était qu'il n'y avait aucune garantie de réciprocité quant aux politiques qui seraient adoptées à l'intérieur du périmètre, surtout en lien avec les pratiques d'immigration, de douanes, d'émission de visas, d'asile pour les réfugiés, etc., qui sont particulièrement différentes entre le Canada et les États-Unis (Cooper, 2002; Koslowski, 2005).

Est-ce que le Canada désirait, sur le plan de sa politique étrangère, être vu comme étant de plus en plus fermé sur le plan géographique, au sein d'un « bloc » nord-américain?

La réponse du Canada, et plus précisément du ministre Chrétien, a été de montrer une ambivalence calculée (Cooper, 2002; Hale, 2010). Ainsi, le Canada désirait tenir compte des priorités politiques des Américains en matière de sécurité, tout en protégeant ses intérêts économiques et commerciaux (Cooper, 2002; Hale, 2010). Par contre, l'administration Bush et le public américain ont fait du 11 septembre un test de loyauté, et les pays alliés ne disposaient pas d'une grande marge de manœuvre pour considérer d'autres options ou nuancer leurs approches. De là est donc née la *Déclaration sur la frontière intelligente (Smart Border)* en 2001 entre le Canada et les États-Unis.

Ce programme porte sur le transport des marchandises et la libre circulation des personnes basés sur la gestion du risque (Ceyhan, 2004; Koslowski, 2005). Il a mis en place un dispositif électromagnétique et informatisé d'identification, de suivi et de surveillance des véhicules de transport circulant entre les deux pays (Ceyhan, 2004). Cette initiative a aussi mis en place un programme de technologies d'identification pour la circulation des personnes, comme les techniques biométriques (identification instantanée reliée à des banques de données personnelles), et des technologies accrues de surveillance (senseurs, caméras, capteurs, etc.) (Ceyhan, 2004). Ceci a donc impliqué un échange accru d'informations concernant la mouvance des populations, créant un agrandissement significatif de l'infrastructure physique aux frontières pour faire fonctionner la « frontière intelligente » (Koslowski, 2005). Le but est de détecter les personnes indésirables avant leur arrivée aux frontières, en instaurant des mesures de contrôle en amont dans les consulats, dans les aéroports et auprès des compagnies d'aviation.

Ceci a créé un élargissement virtuel de la notion de frontière. En fait, l'impact de la frontière intelligente sur les conceptions des frontières, de la surveillance et de la sécurité a été d'introduire une notion fonctionnelle de la frontière, qui transforme la ligne traditionnelle de

démarcation en une zone de contrôle différenciée en fonction de la nature de la marchandise et de l'identité des personnes qui la traversent (Ceyhan, 2004).

Cette conception des frontières n'a pas seulement changé les pratiques en termes de mouvement des personnes et des biens aux postes frontaliers canado-américains. En 2001, un programme élargi de sécurité nationale a été mis sur pied pour la GRC afin de mener des enquêtes complexes relatives à la frontière, soit le Programme de l'intégrité des frontières (GRC, 2012). Suite au 11 septembre 2001, les Équipes intégrées de la police des frontières ont été chargées d'un mandat en vertu de la *Déclaration sur la frontière intelligente* (GRC, 2012). Depuis, plusieurs autres initiatives entre les gouvernements du Canada et des États-Unis ont été mises en place (*Advanced Passenger Information/Passenger Name Record (API/PNR)*), 2001; NEXUS, 2002; Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité (PSP), 2005; *Canadian Border Services Agency's Arming Initiative*, 2006; *Border Information Flow Architecture*, 2006; *Canada-US Action Plan for Critical Infrastructure*, 2010 (Gallet, s.d.; Papademetriou et Collet, 2011, pp.20-21). La tentative du Canada de garder une certaine autonomie et ses préoccupations relatives à la facilitation de la circulation à la frontière sont de plus en plus secondaires étant donné l'importance accrue des processus de coordination entre les agences de sécurité et l'institutionnalisation des politiques de sécurité intérieure aux États-Unis (puissance importante du *Department of Homeland Security*) (Hale, 2010).

En résumé, malgré que l'État canadien ait mis de nombreux efforts à garder une indépendance face aux critères américains de sécurité nationale, entre autres pour faire valoir ses intérêts commerciaux, les conséquences du 11 septembre sur la politique étrangère du Canada en sont une de mutation : « Avec une préoccupation accrue pour la sécurité territoriale, le rôle de l'État canadien en tant que récepteur du changement (et non en tant qu'agent du changement) doit être mis en évidence » (Cooper, 2002, p.644). Dès lors, les nombreux accords et programmes conjoints axés sur la gestion des risques permettent, d'une certaine façon, des relations d'ententes bilatérales et une évaluation conjointe de la menace. Par contre, l'harmonisation est beaucoup moins probable dans le domaine des aspects juridiques et constitutionnels de l'application de la loi (Hale, 2010), domaine qui nous intéresse particulièrement quant à notre sujet de recherche, le projet *Shiprider*.

1.2.1.5 Discours sécuritaire et soutien politique à l'élargissement de la surveillance

Il va sans dire que le discours sécuritaire au Canada ne s'est pas limité au pouvoir exécutif; la croisade pour la sécurité nationale s'est faite à tous les niveaux, et le soutien politique à l'élargissement de la surveillance et des pouvoirs institutionnels au nom de la sécurité ne fait qu'augmenter depuis les attentats du 11 septembre :

The events of September 11, 2001 have had obvious impact on the institutions, processes, and practices of national security in Canada. Observers have noted: new legislative powers; widened and deepened jurisprudence in national security law; a new national security policy discourse; a new administrative architecture in the federal government; a major expansion of financial and human resources for national security; a new regime for the regulation of aviation security; new forms of interagency co-operation and co-ordination in counter-terrorist investigation and law enforcement; new forms of international regulation of national security practices; and new and wider forms of co-operation and expended intelligence sharing with foreign agencies (Whitaker, 2012, p.140)

Nous avons fait part précédemment de l'importance de l'implication du politique, et plus précisément du pouvoir législatif, pour assurer une police équitable et démocratique. En effet, une police démocratique en est une « [...] of redistributive mechanism resting on notions of trust, equality, and legitimacy » (Manning, 2010, p.3). La question démocratique de l'application des lois dans un dessein de sécurité nationale est d'autant plus complexe, d'où l'importance que le pouvoir législatif étudie de manière appropriée les projets de loi entourant cette question. Pourtant, le pouvoir législatif canadien n'a pas du tout démontré une volonté d'instaurer des mécanismes de contrôle suffisants devant les nouveaux pouvoirs accordés aux institutions d'application de la loi depuis le renforcement du discours sécuritaire en 2001.

Prenons exemple sur le projet de loi C-36 (Loi antiterroriste de 2001), qui a été rédigé et étudié avec une rapidité faramineuse. Devant la nouvelle menace terroriste et la pression de la résolution 1373 du *Conseil de sécurité des Nations Unies*, le Parlement a mis en place des restrictions de temps pour l'étude du projet de loi ainsi que pour les débats parlementaires, ce qui n'était pas nécessaire selon plusieurs observateurs (Mazer, 2003). Le projet de loi a fait surgir de nombreuses inquiétudes quant au respect des libertés civiles parmi de nombreux groupes. Ces inquiétudes concernaient notamment une définition trop large du terme « terrorisme », de l'élargissement de la détention préventive, des pouvoirs d'investigation, du droit d'accès à de l'information jusque-là privée, diminuant la protection des renseignements personnels (Mazer, 2003). Entre autres, les défenseurs des libertés civiles réclamaient l'adoption d'une disposition

d'extinction pour limiter la loi dans le temps, vu le caractère exceptionnel des restrictions aux droits et libertés incluses dans cette loi au nom de la sécurité nationale. Or, le premier ministre a refusé cette disposition d'extinction, car il jugeait que la menace terroriste était permanente. D'autres aspects de l'adoption de la loi ont posé problème; le gouvernement a accepté plusieurs modifications amenées par la Chambre des communes, mais il a complètement ignoré les recommandations du premier rapport du comité sénatorial spécial sur le projet; le caractère international de la politique n'a pas été pris en compte dans le processus législatif, c'est-à-dire qu'aucune consultation n'a été faite auprès d'organismes internationaux ou d'autres pays qui auraient pu amener une expertise en la matière. Enfin, peu d'efforts ont été mis pour démontrer que la nouvelle loi était nécessaire et en lien avec de bonnes connaissances du terrorisme et de la menace terroriste en tant que telle (Mazer, 2003).

Dans des situations comme les attentats terroristes du 11 septembre, il y a des pressions politiques exercées par le pouvoir exécutif, d'où l'importance d'avoir des mécanismes de contrôle insérés dans les lois instaurées en urgence (Mazer, 2003). Toutefois, lorsque les gouvernements élaborent des lois sous le couvert d'une situation d'urgence, ils ont tendance à profiter du climat de peur; il y a alors un danger que les mesures prises au nom de cette « urgence » deviennent permanentes en banalisant les pouvoirs spéciaux qui peuvent diminuer les droits et libertés des citoyens, ce qui peut avoir des effets durables sur le système juridique « normal » (Mazer, 2003). Il semble que le contexte de l'adoption de la loi antiterroriste au Canada démontre bien cet aspect.

Suite à l'adoption de la *Loi antiterroriste*, sa réévaluation n'a pas été faite de manière approfondie, et les pouvoirs d'arrestation préventive et d'investigation (seuls éléments où on avait mis une disposition d'extinction) ont refait surface sous le gouvernement conservateur Harper (Whitaker, 2012). Les activités en matière de sécurité nationale se sont multipliées, mais le contrôle parlementaire ne s'est pas adapté en conséquence jusqu'à maintenant pour offrir les contrôles nécessaires (Whitaker, 2012). Même suite à la Commission d'enquête de l'Honorable juge O'Connor dans l'affaire Maher Arar ainsi que de la Commission d'enquête de l'Honorable juge Major relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, qui ont fait des recommandations face aux pratiques policières contestables liées à la sécurité nationale, le gouvernement n'a mis en place que très peu de mesures pour réformer les lois en termes d'imputabilité policière (Whitaker, 2012).

Ainsi, en ce qui a trait aux mesures mises en place pour assurer la sécurité nationale, le pouvoir législatif s'implique très peu pour garantir une bonne imputabilité des institutions responsables d'appliquer les lois, ce qui est problématique, car les activités liées à la sécurité nationale soulèvent des questions complexes sur la protection des droits et libertés du citoyen : « Accountability in and for national security presents some unique problems that go beyond those associated with everyday accountability in government » (Whitaker, 2012, p.141). De ce fait, le manque de contrôles législatifs dans les lois instaurées pour la sécurité nationale a bien sûr des impacts directs en termes de protections juridiques constitutionnelles, mais il mène également à des complexités sur le plan pratique qui ont des impacts moins « directs », mais qui sont tout aussi à risque de porter atteinte aux droits individuels.

1.2.2 Conséquences de cet élargissement de la surveillance : une diminution des protections juridiques et judiciaires

Nous avons vu que le soutien politique ces dernières années à l'élargissement de la surveillance au nom de la menace terroriste a eu comme conséquence l'élaboration de diverses formes législatives de contrôle qui ont donné davantage de pouvoirs aux institutions d'application de la loi, sans toutefois que des mesures de contrôle appropriées aient été développées en conséquence. Là où le bât blesse, c'est que les mécanismes d'imputabilité déjà en place pour surveiller les activités de la police publique n'ont pas été revus à la lumière de cet élargissement des pouvoirs. Ainsi, devant une pratique policière axée sur la sécurité nationale, qui consiste en des activités tout à fait différentes de son mandat traditionnel, notamment car elle ne concerne pas les poursuites criminelles, mais plutôt les activités de renseignement à des fins de prévention, la situation devient particulièrement inquiétante. Dans cette section, il sera donc question de faire part de la nature de la diminution des protections juridiques et judiciaires sous trois angles différents de la pratique policière orientée vers le concept de sécurité intérieure, soient l'élargissement même du mandat de la police publique (manque de protections juridiques liées aux nouveaux pouvoirs législatifs), les conséquences liées à l'augmentation de la coopération policière et les impacts d'une police axée sur le renseignement (plus en lien avec le manque de protections judiciaires). Puisque notre intérêt porte sur un projet de loi impliquant les pratiques des *Équipes intégrées de protection des frontières* (EIPF), qui sont des équipes de police de la GRC directement liées aux activités de sécurité nationale, mais aussi à l'intégrité des frontières, nous verrons la question de la double complexité de leur mandat. Pour terminer, nous exposerons plus précisément en quoi les pratiques policières dans un dessein de protection nationale ont un

impact sur la gestion des plaintes du public, mécanisme essentiel d'imputabilité policière, et donc de protection des droits et libertés individuelles.

1.2.2.1 Le mandat de la police publique élargi à la sécurité nationale

En 1984, suite aux recommandations de deux Commissions d'enquête importantes sur les activités de la GRC liées à la sécurité nationale (Commission MacKenzie et Commission McDonald), le Parlement du Canada a adopté une loi afin de créer une séparation des activités relatives aux renseignements de sécurité et au travail d'application de la loi. Cette loi a d'ailleurs créé le *Service canadien du renseignement de sécurité*, organisme responsable de la sécurité intérieure en produisant de la connaissance (collecte et analyse de renseignements) sur les éléments pouvant être considérés comme une menace à la sécurité du pays. Suite à de nombreuses pratiques illégales perpétrées de la part du département de sécurité de la GRC, il fut décidé que les activités liées à la sécurité nationale ne pouvaient être de la responsabilité de la police publique, qui est le symbole le plus manifeste de la loi. Depuis, la raison d'être des services de renseignement, ou de la « haute police » (Brodeur, 2011), est la protection de la sécurité nationale, et ils basent leur pouvoir symbolique sur leur clandestinité (Brodeur, 2011).

Avec l'adoption des nombreuses mesures législatives suite aux attentats de 2001, dont la Loi antiterroriste, le mandat de la police publique s'est grandement élargi, attribuant à la « basse » police (Brodeur, 2011), ou police « traditionnelle », des responsabilités et des pouvoirs s'identifiant au mandat des services de sécurité nationale. La Charte canadienne des droits et libertés de 1982 assurait notamment la protection des individus devant les pouvoirs policiers, mais qu'en est-il de cette protection face à ce mandat élargi ? « [...] most police and policing scholars would agree that the legislative response to the threat of terrorism has shifted this balance dramatically » (Murphy, 2007b, p.455).

Les nouveaux pouvoirs législatifs de la police concernent tout d'abord les audiences d'investigation, ce qui donne le pouvoir aux policiers de faire la demande pour qu'un juge ordonne à quelqu'un de comparaître si la police croit qu'elle détient des informations importantes liées au terrorisme, ce qui va notamment à l'encontre du droit de garder le silence (O'Connor, 2006b). Ensuite, les policiers ont reçu de nouveaux pouvoirs d'arrestation préventive s'ils ont des « soupçons raisonnables » de croire qu'une personne est impliquée dans des activités terroristes (O'Connor, 2006b). La police publique a également eu de nouveaux pouvoirs en matière de

surveillance électronique de présumés terroristes, quand on considère une probabilité d'échec avec d'autres méthodes d'enquête moins intrusives, et la période d'écoute électronique maximale a été augmentée à un an, et même trois ans avec l'autorisation d'un juge (O'Connor, 2006b). Une nouvelle loi sur les missions étrangères et les organisations internationales a aussi donné à la GRC la responsabilité d'assurer la sécurité à toute conférence intergouvernementale à laquelle participent plusieurs États, où elle peut « prendre les mesures qui s'imposent » (O'Connor, 2006b). Ce qu'il y a de particulier au Canada, c'est que contrairement aux mesures prises aux États-Unis ou même au Royaume-Uni qui se limitent aux polices fédérales spéciales de sécurité nationale, ces nouveaux pouvoirs ont été donnés à tous les services de police publique, tant fédéraux que provinciaux et municipaux (Murphy, 2007b). Cependant, comme nous l'avons souligné plus tôt dans cette thèse, aucun organisme national n'existe afin de surveiller les activités de la police publique, et ce sont les provinces qui ont la responsabilité d'enquêter lors d'incidents graves impliquant des policiers, signifiant comme nous l'avons vu plus haut que généralement, la police enquête sur la police (Murphy, 2007b; O'Connor, 2006b). De plus, certains pouvoirs additionnels tels que les audiences d'investigation et la détention préventive sont examinés de manière privée par des juges au lieu d'être ouvertes au public à travers les processus pénaux normaux (Murphy, 2007b). Cette pratique peut être associée avec les conclusions des Commissions d'enquête aux États-Unis sur les événements du 11 septembre qui faisaient part qu'il fallait enlever le « mur » séparant les enquêtes criminelles de la police publique et le renseignement de sécurité; les agences de renseignement ne voulaient pas partager d'informations avec la police à cause de la nature publique des procès criminels, de peur que leurs sources et méthodes ne soient dévoilées au grand jour (Brodeur, 2011).

En plus de l'aspect législatif, l'élargissement du mandat de la police publique a également un impact sur le plan pratique : « However, it is the operational implications of the new security mandate that makes new security-oriented policing powers problematic » (Murphy, 2007b, p.456). En effet, le défi d'identifier les menaces potentielles à la sécurité nationale, et la pression de produire des résultats avec succès en matière de prévention augmentent les probabilités d'erreurs opérationnelles et d'abus (Murphy, 2007b). Selon Martin (2001), il y a une connexion entre la pression de produire des résultats et des condamnations injustifiées, et la nature du terrorisme mène la police à utiliser plus fréquemment des informateurs payés, à s'autoriser une vaste surveillance communautaire et collecte de renseignements, le tout sous un profilage ethnique et religieux, etc. (Murphy, 2007b). Il va sans dire aussi que cet élargissement du mandat de la police publique a eu comme effet d'étendre son champ d'action. Les relations de la police

avec les communautés ont donc changé, et celles-ci ne sont plus considérées comme des alliées, mais plutôt comme des populations suspectes et des sources d'informations (Murphy, 2007b; Sheptycki, 2002). Les policiers des grands centres urbains ont de plus en plus de pression pour fournir des renseignements sur leurs communautés, et les forces de police se dotent à cet effet d'unités de renseignement centralisées en plus d'accroître leur implication dans la lutte contre le crime transnational (Brodeur, 2011; Murphy, 2007b).

Ces techniques sont perçues comme étant plus efficaces, mais dans un contexte policier traditionnel, ces stratégies seraient considérées comme des formes de harcèlement et d'intimidation, ce qui pose problème sur le plan éthique et légal (Murphy, 2007b). D'ailleurs, c'est principalement ce type de pratiques qui a mené à la création du SCRS. Le nouveau discours sécuritaire leur a redonné ces stratégies depuis 2001.

Il faut prendre en compte qu'en matière de criminalité traditionnelle, la loi pénale définit ce que la police publique peut faire et ne pas faire, son activité est plus réactive, car elle est en réponse aux demandes des victimes et du public, et elle répond aux normes sociojuridiques acceptées et partagées. Ainsi, les activités de la police publique sont socialement définissables et légalement régulées. La responsabilité de la sécurité nationale et du crime transnational crée un mandat plus abstrait, malléable et flexible, ce qui rend les objectifs de la police, et donc la nature de ses activités, ouverts à l'interprétation, à la manipulation et à une plus grande discrétion (Murphy, 2007b). Les termes pour rendre compte des activités de la « haute » police restent donc flous, et de manière inhérente, leur contrôle plus difficile :

On peut donc conclure cette fois encore que la façon traditionnelle d'envisager les moyens de rendre la police comptable de son action s'inscrit dans un cadre trop étroit pour pouvoir prendre en considération la totalité du champ de l'action policière dans un monde en voie de transnationalisation (Sheptycki, 2002, p.86).

Tous ces aspects n'ont pas seulement des impacts sur la pratique policière quotidienne, qui peuvent mener à des abus, mais ils brisent aussi la confiance du public (Brodeur, 2011). Les services de renseignements n'ayant pas les mêmes critères politiques en termes d'imputabilité, que Brodeur (2011) qualifie de « culture d'illégalité institutionnalisée », ne signifie pas que leurs activités en sont plus légitimes, ce qui fait en sorte que ce n'est pas plus « excusable » au sein de la police publique. Cet élargissement du mandat de la police publique aurait été moins inquiétant s'il y avait eu en réponse un renforcement dans les capacités de gouvernance publique et politique de la police. Cette gouvernance semble encore plus faible en matière de coopération policière.

1.2.2.2 Coopération policière et police axée sur le renseignement

La nature de l'action policière dans le domaine de la sécurité nationale se rattache à la coopération policière ainsi qu'à la collecte, l'analyse et l'échange de renseignements. Mais comment définit-on le renseignement? Le renseignement s'identifie comme étant toute information pertinente nécessaire au gouvernement dans l'exercice de ses fonctions, concept tellement vaste qu'il pose déjà problème de par sa portée (Brodeur, 2005). Ainsi, toute information peut être un renseignement, et elle acquiert son statut plus particulièrement en étant mise en rapport avec des termes qui lui sont extérieurs, tels que le producteur du renseignement, son destinataire, ses sources, ses cibles, etc. (Brodeur, 2005).

L'analyse du renseignement, ou l'analyse criminelle, systématise le traitement de l'information afin d'orienter les décisions et le déploiement des ressources de la police, de coordonner l'action policière selon différents niveaux de juridiction et d'assurer un apprentissage continu à l'aide de rétroactions sur les résultats opérationnels (Lemieux, 2005a). Ce modèle encourage les collaborations entre les institutions policières, différents organismes gouvernementaux, des agences privées ainsi que des instances étrangères. Au Canada, des sections de la GRC sont directement liées aux activités de sécurité nationale, soient les Équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN), les Sections des enquêtes relatives à la sécurité nationale (SESN), et les Équipes intégrées de la police des frontières (EIPF) (O'Connor, 2006b). Par contre, ces sections ne sont pas entièrement distinctes et séparées des autres activités d'application de la loi, et il y a un chevauchement entre les activités de la GRC en matière de sécurité nationale avec d'autres secteurs et d'autres organisations policières provinciales et municipales. La GRC interagit avec une vaste gamme d'acteurs fédéraux tels que le Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS), le Centre de la sécurité des télécommunications du Canada (CSTC), Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada (MAECI), le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), l'Agence du revenu du Canada, Transports Canada, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA), le Ministère de la Défense nationale (MDN), et la Garde côtière canadienne. La grande majorité des interactions concernent le partage de renseignements, mais certaines fois, elles prennent la forme d'une assistance opérationnelle (O'Connor, 2006b). Ce chevauchement des activités de la GRC a d'importantes implications pour la gestion d'un mécanisme d'examen, surtout devant l'étendue des pouvoirs nécessaires à son fonctionnement (O'Connor, 2006b).

La collecte, la gestion et le partage de renseignements de la GRC ne sont pas toujours seulement liés à d'éventuelles poursuites, il y a aussi une gestion des informations plus « contextuelle » et « informelle » (O'Connor, 2006b). De plus, très peu de directives ministérielles et politiques de la GRC traitent directement de l'échange de renseignements relatif à la sécurité nationale, et les différents organismes s'organisent entre eux en ce qui a trait aux modalités. La GRC croit notamment que faire des accords écrits pour le partage de l'information mettrait fin à la coopération nationale, qui leur est essentielle (par exemple, il y a plus de 18 000 organismes d'application de la loi aux États-Unis, et ces organismes refusent de conclure des accords écrits en matière d'échange des informations) (O'Connor, 2006b). À propos de cette façon informelle de partager l'information, l'Honorable juge O'Connor a fait le commentaire suivant : « Il me semble qu'elle dispense les enquêtes sur le terrorisme de l'exigence fondamentale de ne pas participer à des violations des droits » (O'Connor, 2006b, p.130). Dans le même rapport du juge O'Connor, il a également été soulevé que les policiers de la GRC utilisaient fréquemment les exceptions prévues dans certaines lois, dont la *Charte des droits et libertés* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, pour communiquer des renseignements personnels, et celui-ci avait une réserve quant à l'interprétation que la GRC donne à ces exceptions afin de les utiliser de manière régulière (O'Connor, 2006b).

Un autre enjeu majeur quant à la création d'unités de renseignement au sein de la police concerne la structure et la gestion des services policiers (réseaux et gestion décentralisée), ainsi que l'incapacité et le manque de volonté de la police « traditionnelle » de rompre avec le modèle réactif (Aden, 2002; Dupont, 2005; Lemieux, 2005a; Lemieux, 2010; Loader, 2005; Murphy, 2007a; Murphy, 2007b; O'Connor, 2006b; Toope, 2003; Vérificatrice générale du Canada, 2009; Zureik, 2005). Or, le renseignement est destiné à générer des connaissances, et non à produire des impacts sur les taux de criminalité. L'activité de renseignement, qui est censée être dans un but préventif, est donc gérée par une approche réactive basée sur les résultats, pratique en totale contradiction avec l'objectif. Cela a plusieurs conséquences, dont la création de partenariats dans une structure organisationnelle qui provoque l'isolement du traitement de l'information entre divers groupes professionnels à l'intérieur de la police (enquêteurs, patrouilleurs) et entre corps policiers (Lemieux, 2005a). Ainsi, le renseignement est utilisé afin d'augmenter les taux d'arrestations en ciblant des individus ou des groupes spécifiques, mais les informations ne sont pas toujours fiables et peuvent être transformées ou mal interprétées lors des processus de communication (un peu comme le jeu du téléphone). Dans ce contexte, les individus ciblés par le renseignement ne sont pas en mesure de valider ou même d'être à l'affût des informations que les

policiers détiennent sur eux. Les unités de renseignement ainsi que les services intégrés de police amènent des problèmes de disparité entre les mandats de chaque organisme impliqué; l'intégration exige que les différentes instances impliquées, avec des objectifs politiques, des compétences institutionnelles et des limites juridiques divergentes, de coordonner leurs activités et d'agir de manière concertée (Murphy, 2007a). Cela complexifie davantage la manière de contrôler les activités et de développer des mécanismes adéquats de surveillance. Selon Loader (2005), ces types de processus, dont les voies sont opaques, voire impénétrables, ne peuvent avoir de réel contrôle extérieur et sont marqués par une furieuse tendance à l'expansion (Loader, 2005). Pour continuer, la police « traditionnelle » initie ses opérations sur la base des besoins de résultats (taux de criminalité, perquisitions, poursuites, etc.), ce qui fait que les partenariats et l'échange d'information sont également initiés en ce sens. De plus, il est très difficile d'évaluer les retombées des pratiques basées sur le renseignement (Lemieux, 2005a; Lemieux, 2010).

Les modèles de gouvernance de la police doivent également tenir compte que les services de sécurité privés jouent un rôle de plus en plus grand en matière de sécurité nationale, mais qu'ils ne sont pas contraints aux mêmes exigences en ce qui a trait à l'imputabilité (gouvernance privée, c'est-à-dire au niveau légal avec la cour civile et avec le marché, c'est-à-dire la négociation et les consensus) (Lemieux, 2010). La gestion policière ne peut pas non plus seulement se résoudre à se fier sur une bonne éthique institutionnelle pour guider les membres des forces policières afin qu'ils effectuent leurs pratiques sans brimer les droits et libertés des individus, l'examen externe est une nécessité : « What is consistently useful in shaping ethical police behavior, whether of a parochial or global nature, is that constabulary activity is opened up to constant scrutiny by critically informed outside observers [...] » (Lemieux, 2010, p.300).

La nature même du renseignement peut poser problème par le manque de fiabilité de l'information. Il y a bien sûr le problème des sources d'information; il est très difficile de juger de la fiabilité d'une source, et ce sont les policiers qui déterminent si une source est crédible (O'Connor, 2006b). Le renseignement peut également être altéré par des contingences temporelles, environnementales et individuelles, et la rationalité des acteurs interfère dans le traitement des informations (Lemieux, 2005a). L'approche du renseignement surestime la capacité de l'esprit humain à résoudre des problèmes complexes et puisqu'il est impossible de prédire l'avenir en prenant en compte toutes les variables possibles, l'analyste est contraint de fonder son jugement sur l'anticipation des conséquences à l'aide de scénarios caractérisés par une marge d'erreur souvent élevée reposant sur un petit nombre de variables (Lemieux, 2005a).

Utilisant des banques de données biométriques, les informations personnelles et autres méthodes d'identification, le traitement des informations est fait par codification souvent décontextualisée et liée au risque perçu, ce qui peut mener à une compréhension erronée ou limitée d'un événement criminel, et cela a bien sûr un impact sur la qualité du renseignement. L'utilisation purement descriptive de l'information n'amène pas nécessairement à faire des liens causals et à comprendre la dynamique du crime; elle crée donc une connaissance sur le crime, mais elle ne rend pas visible comment le travail policier a été fait et ses répercussions sur le crime (Manning, 2010). L'exemple le plus visible de ce type de pratique est COMPSTAT, une banque de données criminelles utilisée par la police de New York dans les années 90 et à laquelle on a attribué la réduction du crime dans la ville. Il a pourtant été conclu dans quelques études que COMPSTAT n'a pas apporté de changements fondamentaux, mais qu'il a rendues plus visibles et rationnelles les tactiques policières traditionnelles en leur donnant un justificatif quantitatif sur la base des données de COMPSTAT (Manning, 2010). Il faut également tenir compte que la nature secrète de l'utilisation du renseignement et l'impossibilité d'en surveiller la véracité pour s'assurer de sa fiabilité rend l'examen difficile. Les policiers détiennent de grands pouvoirs discrétionnaires quant à l'utilisation et à la gestion des bases de données de renseignements, et un individu sur lequel la police détient des informations pourrait ne jamais savoir qu'on enquêtait sur lui, ne pouvant donc pas valider ou invalider les informations le concernant dans une banque de données (O'Connor, 2006b).

L'échange d'informations avec des pays étrangers peut particulièrement poser problème dans le sens où il est pratiquement impossible de s'assurer qu'elles n'aient pas été obtenues en brimant les droits individuels d'une personne (par exemple par la torture), et il est également impossible, une fois que l'information est sortie des limites territoriales du pays, de s'assurer de sa gestion : « Le pouvoir juridique des tribunaux et des gouvernements canadiens d'exiger le respect des droits et libertés constitutionnels s'exerce dans les limites territoriales du Canada » (O'Connor, 2006b, p.478). Les pratiques policières basées sur le renseignement peuvent aussi avoir de lourdes conséquences sur le plan du profilage ethnique et religieux, et de manière inhérente, en matière d'immigration; les dispositions en matière d'immigration prévoient des motifs de culpabilité plus larges et des normes de preuves moins strictes que le Code criminel. De cette manière, des bases de données axées sur le risque, et donc sur des aspects personnels tels que le pays d'origine ou la religion, font en sorte que les personnes qui n'ont pas la citoyenneté canadienne peuvent être victimes de discrimination (O'Connor, 2006b). Le Programme de protection des passagers (PPP) au Canada, géré par Sécurité publique Canada et Transports

Canada, est un autre exemple flagrant où beaucoup d'échanges d'informations sur les passagers sont produits et où le renseignement est gardé à des fins de gestion du risque en matière d'aviation. Ce programme a eu des nombreuses conséquences sur les passagers (délais, anxiété, etc.), et ils n'ont aucun recours à savoir pourquoi ils font partie d'une telle banque de données et comment faire pour enlever leur nom de cette liste (Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles, 2010).

1.2.2.3 Police publique et gestion des frontières : complexité double

Avant le 11 septembre 2001, les relations entre les États-Unis et le Canada en termes de gestion des frontières étaient plus ou moins axées sur la sécurité. Suite aux attentats terroristes, le lien entre la sécurité nationale et la gestion des frontières (plus précisément les questions d'immigration) est devenu clair, car les Américains perçoivent les lois « libérales » d'immigration du Canada comme constituant une menace à leur sécurité intérieure (Cottam, 2006). Cette section cherche à cibler les enjeux liés aux activités de la police publique dans un contexte de gestion frontalière. Or, les études concernant ce sujet précis sont peu nombreuses. Cela nous amène donc à nous poser plus de questions que d'être en mesure d'y répondre. En effet, il nous paraît incontestable que les enjeux soulevés plus tôt quant aux activités policières dans un contexte de sécurité nationale s'élèvent à un niveau de complexité supérieur en ajoutant le contexte de gestion frontalière.

Il faut tenir compte que la gestion des frontières constitue un moyen de réaffirmation de la souveraineté pour un État (O'Connor, 2009). Dans le cas des États-Unis et du Canada, la considération du premier pays à ouvrir ses frontières au commerce canadien est relative au niveau de sécurité pouvant être établi, et ce, selon leurs critères. Ainsi, les intérêts centraux de la gestion frontalière ne sont pas vus de la même manière pour chaque pays, et la question de garder les frontières ouvertes aux échanges sans toutefois que cela facilite le commerce illégal devient centrale (Cottam, 2006). Dans un contexte de collaboration policière, comment les priorités sont-elles établies? Même au niveau politique, les autorités des États-Unis ont souvent mis de la pression au Canada pour qu'il change ses lois, par exemple au sujet des drogues :

[...] the drug problem is created and sustained in the US, yet the US wants concessions, legal changes and different policy priorities, but little in return except threats, and offers does not recognise the need for Canada to protect its own systems of law and norms of justice » (Cottam, 2006, p.284).

L'immigration représente également une préoccupation immense pour nos voisins du sud, ce qui amène une pression constante sur certains dossiers dans les relations politiques des deux pays.

Bref, dans un contexte politique où deux États souverains voient chacun à leurs intérêts, des réseaux de sécurité dans les zones frontalières constituent des enjeux de pouvoir importants au niveau national pour les membres, le privilège d'accès ou l'exclusion traduisant une situation de force ou de faiblesse (Dupont, 2005).

La question de l'imputabilité policière est aussi importante pour la police œuvrant au niveau de la protection des frontières. Or, ce contexte amène plusieurs obstacles à de bons mécanismes de surveillance. Suivant la logique de la sécurité nationale, les partenariats et l'échange de renseignement constituent des enjeux majeurs à une bonne imputabilité policière. En ajoutant à cela les mandats et objectifs différents des agences responsables de la gestion des frontières, la complexité de la gouvernance des activités policières sur le terrain s'en voit redoublée. En effet, des cultures organisationnelles différentes doivent collaborer (points de vues des policiers différents, compétition pour atteinte de meilleurs résultats, etc.) : « These agencies often have overlapping jurisdictions and tasks, meaning that bureaucratic competition and in-fighting are inevitably present in border management » (Cottam, 2006, p.271). Ce type de compétition peut s'avérer dangereux, surtout dans un contexte où les activités policières sont basées sur une gestion du risque et sur les résultats, par exemple les ratios de perquisition (O'Connor, 2009). Jusqu'à quel point les policiers useront-ils de « zèle » afin d'atteindre des résultats, et quel impact cela pourrait-il avoir sur les communautés frontalières et sur les activités des individus aux frontières en général?

Ceci est d'autant plus inquiétant en tenant compte des larges pouvoirs discrétionnaires des équipes intégrées aux frontières canado-américaines. Les Équipes intégrées de la protection des frontières (EIPF) constituent de véritables nœuds de concentration et de dispersion de l'information, ainsi que de techniques d'enquête pour les organisations qui en sont membres (Dupont, 2005). Ces équipes ont été formées notamment d'agents de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), car l'ASFC a des pouvoirs que la GRC n'a pas (fouilles sans mandat), et la GRC a des pouvoirs spécifiques que l'ASFC n'a pas (surtout au niveau de la portée de l'autorité qui va au-delà des frontières) (O'Connor, 2009). Ces partenariats se trouvent encore plus puissants en étant transnationaux. Il faut également noter que l'ASFC n'a pas d'organe externe de surveillance (Vérificatrice générale

du Canada, 2009). Concernant les EIPF, il a également été noté que les populations vivant aux frontières canado-américaines peuvent être victimes de « talonnement » de la part des policiers, puisque ceux-ci cherchent à acquérir des informations (O'Connor, 2009). Le contrôle des activités policières est donc primordial dans un environnement ciblé où la population est considérée comme une source d'informations. Il a également été noté par Das et Palmiotto (2002) que les corps policiers n'ont pas beaucoup de connaissances des instruments internationaux des droits de la personne, outil qui s'avère primordial dans des activités de sécurité frontalière (Marenin, 2006).

Finalement, un autre grand obstacle à l'imputabilité policière dans la gestion des frontières est que les systèmes de sécurité de cette dernière combinent des dynamiques formelles et informelles, et répond à des pressions et à des idéologies contextuelles (Marenin, 2006). Des relations frontalières locales se sont développées indépendamment des priorités nationales, et certains mécanismes d'imputabilité liés à l'autonomie locale (échange de services par exemple) ont été interrompus par la reprise du pouvoir des agences nationales, dans un contexte de sécurité nationale, et aucun mécanisme d'imputabilité efficace ne les a remplacés : « Lack of familiarity with local conditions combined with adherence to national and supranational norms lessened accountability to the publics most directly affected by new control policies » (Marenin, 2006, p.34). Encore une fois, ce qui est à retenir, c'est que les activités policières aux frontières canado-américaines sont d'autant plus complexifiées par plusieurs aspects, dont nous avons fait part ci-dessus, d'où l'importance que le politique exige et mette en place des mécanismes d'imputabilité adaptés à la réalité de la gouvernance policière en contexte frontalier.

1.2.2.4 Sécurité nationale et traitement des plaintes du public

La bonne gouvernance des activités policières se traduit par de nombreux mécanismes d'imputabilité internes et externes. Plus tôt, nous avons vu que la gestion des plaintes du public par un organisme indépendant de la police et du gouvernement est un élément crucial d'une bonne gouvernance de la police. La gestion des plaintes contre la police concerne plus particulièrement le problème de la police enquêtant sur la police, question qui a fait l'objet de nombreux débats sociaux et politiques dans les dernières années. À propos des activités policières et de leur gouvernance, des rapports notoires, pour en nommer quelques-uns, ont été rédigés dans les dernières années; *Rapport sur les événements Maher Arar : Les faits* du juge O'Connor (2006), *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité*

nationale du juge O'Connor (2006), le rapport *Rétablir la confiance – Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC* de David Brown (2007), les rapports de l'Ombudsman de l'Ontario sur l'Unité des enquêtes spéciales de l'Ontario *Une surveillance imperceptible* (2008) – *Le sabotage de la surveillance* (2011), *l'Enquête interne sur les actions des responsables canadiens relativement à Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati et Muayyed Nureddin* du Commissaire Iacobucci (2008), le rapport *Alone and cold : Inquiry into the death of Frank Paul* du juge William Davies (2009), le rapport final d'intérêt public de la Commission des plaintes du public contre la GRC intitulé *La police enquêtant sur la police* (2009) ainsi que la *Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India* du juge Major (2010). De tous ces rapports, seuls ceux du juge O'Connor (2006) font précisément état de la particularité de la responsabilité policière de la GRC dans le contexte de la sécurité nationale. Or, plusieurs autres discutent des critères de bonne gouvernance policière et peuvent être analysés dans le contexte de la sécurité nationale.

Dans son rapport sur les mécanismes d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale, le juge O'Connor a déterminé sept caractéristiques des enquêtes en matière de sécurité nationale qui pourraient avoir des impacts sur les droits et libertés afin de concevoir un meilleur mécanisme d'examen. Ces caractéristiques sont les suivantes : (1) le caractère secret des enquêtes en matière de sécurité nationale; (2) les pouvoirs accrus donnés aux policiers et les nouvelles infractions de terrorisme; (3) la coopération internationale des agences de sécurité; (4) l'atteinte à la vie privée par la collecte, l'utilisation et le partage d'informations; (5) la portée et l'exercice des pouvoirs discrétionnaires; (6) le risque de discrimination; (7) le rôle des tribunaux, qui auront notamment une moins grande possibilité de surveillance (O'Connor, 2006b).

Devant ces aspects des activités de la GRC en matière de sécurité nationale, le juge mentionne notamment que les mécanismes internes de surveillance de la GRC ainsi que ses contrôles ministériels et judiciaires ne sont pas suffisants pour une bonne gouvernance (O'Connor, 2006b). Par exemple, les pouvoirs de la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada (CPP) ne l'équipent pas assez afin de bien examiner les activités de la GRC en matière de sécurité nationale (O'Connor, 2006b). Un des éléments les plus importants à considérer est que les activités de la GRC se font en secret, et qu'à ce moment (avant l'adoption de la loi C-42 adoptée en 2013), la CPP fonctionnait uniquement sur plaintes. Or, plusieurs personnes, lorsqu'impliquées dans des enquêtes en matière de sécurité nationale,

refusent de porter plainte, ou ne sont même pas au courant qu'elles font l'objet d'enquête. Cela dit, il est impératif que l'organisme externe de surveillance ait le pouvoir d'enquêter sur les activités de la GRC pour protéger le public, même si le public n'est pas au courant qu'elle le fait. De la même manière, la CPP ne faisait pas l'évaluation systémique de la conformité des activités de l'organisme avec la loi (O'Connor, 2006b). La CPP elle-même avait « [...] fait remarquer que le processus d'examen actuel avait été conçu avant l'avènement de l'intégration des services de police et de l'application de la loi axée sur le renseignement [...] » (O'Connor, 2006b, p.546). Une autre difficulté pour l'organe de gestion des plaintes du public consistait à l'utilisation de la GRC des privilèges d'indicateurs de police pour ne pas avoir à donner certaines informations à la CPP lors d'une enquête (O'Connor, 2006b). Considérant tous ces éléments, une des recommandations principales du juge O'Connor était la création d'un mécanisme d'examen national indépendant afin notamment d'accroître la reddition de comptes au public et inspirer confiance en celui-ci (O'Connor, 2006b).

La gestion des plaintes du public comporte un large éventail, pouvant aller d'une plainte contre l'attitude d'un policier lors de la distribution d'une contravention aux enquêtes dans des cas de blessures graves impliquant un policier. Selon la CPP, plus l'infraction commise par un policier est grave, plus il est important que l'enquête soit indépendante et impartiale (Commission des plaintes du public contre la GRC, 2009). Or, avant le projet de loi C-42 adopté en 2013, le traitement des enquêtes sur les membres de la GRC était à l'entière discrétion de la GRC, sans que la Direction générale n'offre une surveillance nationale ou qu'un organe externe puisse enquêter selon sa propre initiative (Commission des plaintes du public contre la GRC, 2009). En 2007, le *Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC* mentionnait qu'il était nécessaire de mieux renseigner les gens sur la formulation d'une plainte et de rendre ce processus plus accessible, de même que d'améliorer la communication avec le plaignant (Brown, 2007).

Dans les cas d'activités policières en matière de sécurité nationale, où les instances gouvernementales et les agences d'application de la loi se chevauchent, et où des organismes étrangers participent aux activités, cette nécessité est d'autant plus importante. Suite à l'évolution des activités policières dans le contexte de la sécurité nationale, le même groupe de travail a identifié de graves problèmes de gouvernance de la GRC, notamment que les gestionnaires acceptent toujours de nouveaux projets (tel le projet *Shiprider*), sans évaluer adéquatement ses ressources et la formation requises, ce qui compromet sa capacité de s'acquitter de ses

responsabilités existantes (Brown, 2007). Ceci peut avoir comme conséquence que les employés d'expérience accomplissent des tâches qui devraient plutôt être effectuées par des employés avec des compétences spécialisées (en matière de sécurité nationale par exemple), ce qui peut bien sûr augmenter les risques d'erreurs sur le terrain. Or, le régime de mesures disciplinaires de la GRC n'a jamais été adapté selon les changements qui ont été apportés par la « modernisation » de l'organisation (Brown, 2007). En fait, les responsabilités et le fonctionnement de la CPP sont restés les mêmes pendant plus de 20 ans, quand les activités policières ont grandement évolué pendant cette période (Brown, 2007).

Bref, considérant l'évolution des pratiques policières, surtout depuis les attentats terroristes à New York, la gestion des plaintes du public se devait de s'adapter aux réalités du terrain. Les pouvoirs accrus aux policiers, le caractère secret des activités en matière de sécurité nationale, la complexité des collaborations policières, etc., sont tous des aspects qui ont un impact direct sur le traitement des plaintes du public, et des pouvoirs adéquats doivent être octroyés à l'organisme responsable de traiter les plaintes afin qu'il puisse effectuer son mandat. Il va sans dire que l'intérêt politique était plus ou moins axé sur ce type de protection, et il aura fallu l'intervention du domaine juridique suite à de tragiques événements comme celui de monsieur Arar, ainsi que de nombreuses pressions et rapports de la part des organismes de surveillance des activités policières, pour qu'en 2013 soit adopté le projet de loi C-42 pour augmenter la responsabilité de la GRC, mais qui malheureusement ne semble pas avoir englobé toutes les recommandations faites dans les rapports mentionnés ci-haut (Parlement du Canada, 2012c).

1.2.3 Politiques frontalières canado-américaines et contexte de la loi *Shiprider*

En matière de politiques de sécurité frontalière entre le Canada et les États-Unis, les programmes sont tellement nombreux qu'il sera impossible de discuter de chacun. Nous ferons donc un bref résumé des accords majeurs qui ont eu lieu, surtout depuis les années 1990. Depuis les négociations de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis* dans les années 1980, les relations politiques et frontalières des deux pays sont axées sur l'économie, de manière à entretenir pour le Canada un accès au marché américain (Gattinger et Hale, 2010). À partir des années 1990, l'accent est toujours mis sur l'échange des biens, mais le discours sur la protection des citoyens commence déjà à être plus présent. En 1995, l'*Accord sur la frontière commune* est mis sur pied pour promouvoir une frontière souple sur le plan des intérêts économiques ainsi que pour « assurer la protection de la santé et de la sécurité des citoyens » (Citoyenneté et

Immigration Canada, 2000). Toujours en 1995, des programmes visant la sécurité frontalière ont été mis en œuvre, tel le programme *PEP* (Partenaires En Protection), qui consiste en un partenariat entre le secteur privé et l'ASFC (Agence des services frontaliers du Canada). Ce programme est élaboré afin que les entreprises privées puissent volontairement s'inscrire en tant que membres pour accélérer les procédures aux frontières canado-américaines. Nous avons aussi vu apparaître le projet *CANPASS*, aux aéroports, qui accélère les formalités douanières pour les voyageurs qui représentent « un faible risque » (Agence des services frontaliers du Canada, 2014). À partir des années 2000, et comme mentionné plus haut suite aux attentats du 11 septembre 2001 à New York, des projets majeurs ont vu le jour, tel que la *Déclaration sur la frontière intelligente* (Smart Border) en 2001 et *NEXUS* en 2002. Depuis, ce type de programme axé sur la facilitation du mouvement des personnes et des biens aux frontières en se basant sur la gestion du risque ne fait qu'augmenter en nombre et se complexifier dans leurs pouvoirs. Aussi, depuis 1997, un forum sur la criminalité transfrontalière a été créé par le Canada et les États-Unis, et a lieu tous les ans depuis (Cottam, 2006). Ce forum, présidé par le Solliciteur général du Canada et le Procureur général des États-Unis, rassemble plus de soixante hauts fonctionnaires pour discuter des problèmes de crimes transnationaux (Cottam, 2006).

Avec la *Déclaration sur la frontière intelligente* en 2001 (Smart Border), plusieurs initiatives ont été mises sur pied pour accroître la sécurité frontalière, et de cet accord sont nées les *Équipes intégrées de la police des frontières* (EIPF). Ces équipes formées de divers organismes d'application de la loi ciblent les activités criminelles transfrontalières. Bien qu'elles aient été réellement chargées d'un nouveau mandat en vertu de *Smart Border*, les premières initiatives des EIPF ont débuté en 1996 à la frontière internationale et maritime entre la Colombie-Britannique et l'État de Washington pour lutter contre la criminalité ciblée dans cette région (Sécurité publique Canada, 2014a). La responsabilité des EIPF revient à Sécurité publique Canada et quatre organismes principaux font partie de ces équipes : l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), la Gendarmerie royale du Canada (GRC), la patrouille frontalière américaine (U.S Coast Guard) et Immigration et Douanes américaines (U.S Immigration and Customs Enforcement) (Sécurité publique Canada, 2014a). Les EIPF opèrent dans 15 régions spécifiques du Canada dans les provinces de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario, du Québec et des provinces maritimes.

Le projet *Shiprider* constitue le volet maritime des EIPF et met en patrouille des navires dont l'équipage est constitué d'agents d'application de la loi spécialement formés et désignés du

Canada et des États-Unis (Gendarmerie royale du Canada, 2013a). Les équipes sont autorisées à faire appliquer la loi des deux côtés de la frontière internationale. Avec les EIPF déjà en place, deux rapports de la GRC (2007 et 2010), en collaboration avec les autres agences participantes des EIPF, ont fait l'évaluation des menaces conjointes des deux pays. Ces évaluations ont notamment permis d'observer des lacunes de surveillance sur les voies maritimes, surtout en ce qui a trait à la contrebande de cigarettes, de stupéfiants, d'armes et de migrants illégaux (Gendarmerie royale du Canada, 2007; Gendarmerie royale du Canada, 2010). Avant que le projet *Shiprider* devienne permanent par une loi qui en assura la pérennité en 2012, cinq opérations ont été menées à titre de « validation de principe » des opérations intégrées frontalières maritimes d'application de la loi : une opération dans le secteur de Détroit-Windsor en septembre 2005; une autre pour le Super Bowl XL en février 2006 à Détroit; deux projets pilotes simultanés à Cornwall/Massena et dans le détroit de Georgie; une opération de sûreté maritime intégrée *Shiprider* pendant les Jeux olympiques d'hiver de 2010 à Vancouver; une autre opération de sûreté maritime intégrée *Shiprider* pendant le sommet du G-20 en 2010 à Toronto (Gendarmerie royale du Canada, 2013a). Avec un environnement maritime particulièrement propice aux activités de contrebande, il devenait donc important pour les agences de sécurité d'augmenter la surveillance sur les cours d'eau, et de trouver des moyens afin d'avoir un pouvoir sur les contrebandiers qui utilisaient les lois juridictionnelles afin de s'échapper des patrouilles de chaque pays lors de transports illégaux. En février 2011, le premier ministre du Canada, Stephen Harper, ainsi que le Président des États-Unis, Barack Obama, ont formulé le plan d'action « Par delà la frontière » afin d'éliminer le plus possible les menaces criminelles transfrontalières d'une manière qui accélérerait tout de même la circulation légitime des personnes, des biens et des services à la frontière (Sécurité publique Canada, 2014b). La mise en vigueur du projet *Shiprider* faisait partie de ce plan d'action.

Pour faire un récapitulatif du contexte de la mise en vigueur du programme *Shiprider*, les premiers essais ont débuté en 2005 avec des programmes régionaux ciblés par les autorités frontalières et de sécurité du Canada et des États-Unis, ajoutant un volet maritime aux *Équipes intégrées de la protection des frontières* (EIPF), qui avaient eu un nouveau mandat avec la *Déclaration sur la frontière intelligente* (Smart Border) de 2001 entre les gouvernements canadien et américain. En 2009, l'Accord-cadre *Shiprider* (*Accord-cadre sur les opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique*) fut signé par l'ancien ministre de la Sécurité publique Peter Van Loan ainsi que la secrétaire à la Sécurité intérieure des États-Unis, Janet

Napolitano; cet Accord avait une durée de vie de cinq ans. La même année, le projet de loi C-60 fut déposé par le ministre de la Sécurité publique afin de rendre permanent le programme *Shiprider*. Le jour de la première lecture (27 novembre 2009), un communiqué de Sécurité publique Canada reprenait les propos du ministre de la Justice, Rob Nicholson :

Le projet de loi constitue une nouvelle approche d'application de la loi à la frontière [...] Avec les modifications réglementaires qu'il comporte, le projet de loi assurera un cadre juridique adéquat, ainsi que des opérations d'application de la loi efficaces sur les eaux limitrophes (Kostiuk, 2010).

L'Accord avait pour but de « [...] fournir aux parties des moyens supplémentaires, dans les voies navigables communes, de prévenir, de détecter et d'éliminer les infractions criminelles ou autres violations de la loi [...] » (Kostiuk, 2010). Ce projet de loi n'a pas dépassé la première lecture, car il est mort au feuilleton suite aux élections fédérales de 2011. En octobre 2010, une sénatrice d'affiliation conservatrice, l'honorable Marjory Lebreton, a déposé un projet de loi très similaire à C-60, soit S-13 (Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens (protection des frontières)) (Parlement du Canada, 2012d). Suite aux débats du Sénat et avec l'étude du projet de loi par le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, le Sénat a proposé des amendements relativement au processus de plaintes du public et en mars 2011, le projet de loi a été adopté par le Sénat. Il est ensuite mort au feuilleton sans avoir été étudié par la Chambre des communes suite aux élections fédérales et à la dissolution de la 40^e législature (Simonds et Valiquet, 2011). Toujours en 2011, le premier ministre conservateur Stephen Harper signe la déclaration *Par-delà la frontière : une vision commune de la sécurité du périmètre et de la compétitivité économique* avec le président des États-Unis Barack Obama. Le nom de cette déclaration en dit long sur les buts visés par les deux gouvernements :

À même le libellé de la déclaration [...], on peut comprendre la stature de cette initiative : sécurité, importance du continent nord-américain, rapport de proximité avec les États-Unis et économie. Plusieurs déclarations faites par le PM Harper témoignent de sa volonté de voir le rapprochement canado-américain s'intensifier, notamment dans une logique d'optimisation de la sécurité frontalière dans le but d'améliorer les conditions de commerce entre les deux pays (Courchesne, 2013).

Ainsi, en avril 2012, le ministre des Finances Jim Flaherty dépose le projet de loi C-38, la *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*, qualifié de projet « mammouth ». Le gouvernement conservateur a inséré dans ce projet « mammouth » quelques lois n'ayant aucun rapport avec les finances et l'économie, dont celle visant à rendre permanent le programme *Shiprider*. La *Loi sur les opérations transfrontalières intégrées de contrôle d'application de la*

loi, figurant dans le projet de loi C-38 a donc été adoptée le 29 juin 2012 (Parlement du Canada, 2012a).

À travers l'étude de la *Loi sur les opérations transfrontalières intégrées de contrôle d'Application de la loi* dans S-13/C-38, des amendements ont été apportés, notamment quant au processus de plaintes du public face aux pratiques des Équipes intégrées de protection des frontières (EIPF) de *Shiprider*. Nous étudierons les changements apportés et en ferons part dans l'analyse de notre corpus documentaire. Nous trouvons toutefois important de dresser un portrait du produit final, de la manière dont fonctionnent les EIPF des régiments *Shiprider* à ce jour afin de bien comprendre les pratiques de ces équipes sur le terrain et des enjeux qu'elles soulèvent quant à notre cadre d'analyse.

Dans les eaux canadiennes, les opérations du projet *Shiprider* sont assujetties aux lois, aux politiques et aux procédures canadiennes et toutes doivent être accomplies sous la direction et le contrôle de la GRC. Au Canada, chaque équipage de la GRC désigné comme bâtiment *Shiprider* compte un membre de l'USCG (U.S Coast Guard) et peut se rendre dans les eaux américaines sous la supervision de cet agent pour y appliquer les lois américaines (Gendarmerie royale du Canada, 2013a). De même, chaque équipage de la garde côtière aux États-Unis désigné comme bâtiment *Shiprider* compte un membre de la GRC et peut, sous la direction de cet agent, se rendre dans les eaux canadiennes pour y appliquer les lois canadiennes (Gendarmerie royale du Canada, 2013a).

Les autorités centrales des EIPF maritimes sont le commissaire de la GRC pour le Canada et le commandant de la garde côtière pour les États-Unis. Les parties peuvent modifier l'autorité centrale qu'elles ont désignée par avis écrit. Un agent désigné maritime transfrontalier d'application de la loi (membre des équipes *Shiprider*) peut être nommé s'il est un membre de la GRC, un policier provincial du Canada, un pilote de la GRC ou de la police provinciale du Canada, un officier marinier de la garde côtière des États-Unis, un policier des États-Unis ou un pilote de la garde côtière ou de la police américaine (Gendarmerie royale du Canada, 2015). Pour faire partie d'une équipe *Shiprider*, l'agent doit satisfaire aux exigences de formation, laquelle est élaborée et approuvée par les autorités centrales de chaque pays. La formation est d'une durée de soixante heures réparties sur une période de huit jours. Le lieu de formation pour le programme *Shiprider* se situe au *Federal Law Enforcement Training Center (FLETC)* à Charleston en Caroline du Sud, États-Unis. En avril 2014, 236 personnes étaient formées pour le projet

Shiprider (Consulat général du Canada à Atlanta, 2014). La moitié des instructeurs de cette formation conjointe sont Canadiens et l'autre moitié sont Américains (Gendarmerie royale du Canada, 2012).

Toute plainte contre un agent faisant partie d'une équipe *Shiprider* est traitée conformément aux lois internes de la partie à laquelle elle est présente ainsi qu'aux règles de droit international. Ainsi, si une plainte est faite en lien avec une arrestation sur le territoire canadien, elle sera traitée selon les procédures canadiennes, même si la plainte cible un agent désigné Américain. Puisque l'autorité centrale au Canada est le commissaire de la GRC, les plaintes sont gérées de la même manière que toute autre plainte faite contre un membre de la GRC, selon le processus expliqué au point 2.2.3 (Gendarmerie royale du Canada, 2015). Il est à noter toutefois que dans le cas d'une mesure disciplinaire sur un agent américain, l'information sera remise à l'autorité américaine afin que celle-ci s'en occupe. Si la plainte fait référence à une situation en eaux américaines, la plainte sera gérée par le mécanisme de plainte de la garde côtière des États-Unis, qui n'est pas externe à l'organisme. Les plaintes sont reçues par celle-ci, par un membre appelé *EO counselor*, qui recueille les informations de la plainte. Celui-ci doit recueillir les informations et tenter de résoudre la plainte de manière « informelle ». De cette manière, la garde côtière fait son investigation et négocie des arrangements « informels » (U.S Coast Guard, s.d; U.S Coast Guard, 2006). En cas de désaccord de la part du plaignant pour un arrangement « informel », le *EO counselor* fait un rapport au siège social avec une recommandation, à savoir de donner le droit ou non au plaignant de faire une plainte « formelle » au *Department of Homeland Security* (DSH). Ensuite, la plainte est traitée par le DSH avec un droit d'appel à l'*Equal Employment Opportunity Commission* (EEOC). Dans une situation où la plainte formelle n'aurait pas été traitée en cent quatre-vingts jours, la plainte est réglée par un tribunal de district (U.S Coast Guard, s.d; U.S Coast Guard, 2006).

Chapitre 2

Méthodologie

2.1 Choix méthodologiques

L'objet de cette thèse porte sur la capacité du Parlement à garantir des protections lors de l'adoption de loi qui augmentent les contrôles sécuritaires et les pouvoirs policiers. L'analyse des débats parlementaires dans les projets de loi pour rendre permanent le programme *Shiprider* sera utilisée pour répondre à nos questions de recherche. Ainsi, cette approche cherche à voir quels éléments de notre grille d'analyse reliés à nos questions de recherche furent soulevés. Bien sûr, les silences sur certains éléments de notre grille seront également significatifs et feront l'objet d'un commentaire dans l'analyse.

Afin de bien comprendre ce qui en est de nos questions de recherche dans ces débats, l'analyse documentaire des débats parlementaires sur S-13 et C-38, ainsi que des comités sénatoriaux (S-13 et C-38) sera utilisée comme méthode de recherche et nous emprunterons une approche analytique qualitative. Selon Pires (1995), le choix de l'approche méthodologique est intimement lié à la problématique et aux objectifs de la recherche : « Théoriquement parlant, c'est donc une réflexion, d'une part, sur les objectifs de la recherche et, d'autre part, sur le sens et les dimensions du problème qui doit nous orienter dans le choix de l'approche méthodologique » (Pires, 1995, p.71). Dans cette perspective, notre choix méthodologique nous semble adéquat pour bien cerner le sens des discours des représentants politiques et ensuite les situer au regard de la littérature constituant notre cadre d'analyse.

Premièrement, nous avons choisi l'approche qualitative, car celle-ci s'inscrit dans un paradigme holistique et interprétatif:

La visée de l'analyse qualitative est de donner sens, de comprendre des phénomènes sociaux et humains complexes. Par conséquent, les enjeux de l'analyse qualitative sont ceux d'une démarche discursive et signifiante de reformulation, d'explicitation ou de théorisation de témoignages, d'expériences ou de pratiques (Muchielli, 1996 et Paillé, 1996, cité dans Mukamurera, Lacourse et Couturier, 2006, p.111).

La démarche qualitative nous permettra de tenir compte des perceptions des parlementaires canadiens comme d'une réalité humaine construite, mais aussi d'appréhender celles-ci au sens de leur signification institutionnelle, dans ce cas-ci, les rapports politiques au sein des lieux de débats. L'analyse qualitative du contenu des débats parlementaires nous permettra de soulever les thèmes présents (ou non) en lien avec notre grille d'analyse, et donc d'en évaluer l'importance,

selon l'intérêt donné par les acteurs dans le contexte particulier de l'adoption de la loi. La méthode de travail n'a pas été choisie en fonction de son caractère « objectif », car comme le précise Pires, une méthode n'amène pas plus à la « quête de la vérité » que l'autre; c'est l'accord avec l'objet de recherche qui va déterminer sa pertinence (Pires, 1997a). Suivant l'approche critique que nous empruntons pour analyser notre objet de recherche, l'analyse qualitative de contenu se voit la meilleure manière de situer les interventions des acteurs quant aux principes de la bonne gouvernance.

Aussi situons-nous cette thèse sous un regard sociologique porté sur les mécanismes institutionnels de production de la loi. Bref, notre recherche cible le qui (membre de quel parti, témoins), le quand (dans l'évolution des débats et le contexte de ceux-ci), le comment (quel aspect a retenu l'attention) et le but des échanges parlementaires sur le concept de l'imputabilité policière dans le processus d'élaboration de la *Loi sur les opérations transfrontalières intégrées de contrôle d'Application de la loi*.

En ce qui a trait à la recherche d'objectivation et à la rigueur scientifique, c'est l'approche qualitative qui nous permettra le plus de les atteindre. L'objet observé ainsi que les concepts pris en compte dans cette thèse ne sont pas à proprement dit des faits « bruts », mais plutôt des faits « institutionnels ». Dès lors, nous aborderons notre objet de recherche selon son état déjà construit, et les faits institutionnels ne peuvent pas être décrits sans les règles constitutives qui les façonnent. Dans le cas d'analyse des discours parlementaires, seule l'approche qualitative nous permettra de bien saisir ces règles constitutives à travers ceux-ci. Ainsi, ce choix méthodologique, dans notre cas, semble le plus approprié pour atteindre un certain niveau d'objectivation : « En effet, comme le dit Santos (1987 : 282), la construction scientifique de la réalité suppose nécessairement une déformation de la réalité, ce qui ne signifie pas automatiquement une déformation de la vérité » (Pires, 1997a, p.39). L'important est donc de situer l'objet à l'étude dans sa relation avec le sujet interrogé :

Dans l'approche phénoménologique, lorsque l'on interroge quelqu'un sur un objet du monde, on postule qu'il nous présente cet objet tel qu'il lui apparaît et donc avec ce qu'il signifie. Il ne nous décrit pas l'objet tel qu'il est, mais tel que sa relation à lui permet de le décrire. L'objet décrit est englobé dans son intentionnalité et dans son être au monde (Mucchielli, 2007, p.3).

En ce sens, l'approche qualitative nous permettra de prendre en compte ces éléments essentiels à nos objectifs de recherche.

2.2 Analyse documentaire

L'analyse documentaire, et dans notre cas l'analyse du contenu des débats parlementaires, est tout à fait appropriée à notre étude du processus d'adoption de la loi *Shiprider* insérée dans C-38, car, comme le souligne Cellard:

[...] on peut, grâce au document, pratiquer une coupe longitudinale qui favorise l'observation du processus de maturation ou d'évolution d'individus, de groupes, de concepts, de connaissances, de comportements, de mentalités, de pratiques, etc., et ce de leur genèse à nos jours (Cellard, 1997, p.251).

Afin de bien cerner les interventions des parlementaires lors des débats entourant la loi *Shiprider* en ce qui a trait aux éléments de notre grille d'analyse, nous utiliserons une approche analytique basée sur le concept des représentations sociales. Selon Moscovici (1976), les représentations sociales sont une manière de concevoir le monde, une manière d'interpréter les faits qui est socialement construite et partagée. Selon Jodelet, la représentation sociale est « [...] une forme de connaissance, socialement élaborée et partagée, ayant une visée pratique et concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social » (Dantier, 2007, p.7). C'est selon cette perspective que nous voulons étudier comment les acteurs des débats lors de S-13/C-38 perçoivent l'augmentation des contrôles et des pouvoirs policiers, et plus particulièrement si des liens sont faits avec la protection des droits et libertés. Cette approche nous permettra d'appréhender le contenu des débats sous un angle qui ne couvre pas seulement l'affiliation politique des acteurs. En effet, bien que nous tenons compte de « *Qui parle?* » dans les débats, le but de notre recherche n'est pas de comparer les positions des acteurs selon leur affiliation politique. La méthode que nous privilégierons s'inscrit au niveau des représentations sociales de notre objet de recherche, plus particulièrement de la bonne gouvernance. Abric (1993) présente les caractéristiques particulières et qui peuvent sembler contradictoires des représentations sociales : elles se déplacent, mais sont aussi stables; elles sont à la fois rigides et flexibles; elles ont un caractère consensuel, mais elles sont marquées par de fortes différences interindividuelles. Selon lui, les représentations sociales ont deux composantes, soit le noyau central de la représentation et les thèmes périphériques de celle-ci. Ces deux composantes fonctionnent comme une entité, chacune ayant un rôle spécifique, mais complémentaire à l'autre. Le noyau central de la représentation sociale est stable, cohérent, il résiste aux changements et assure la continuité de la représentation sociale. De plus, il est relativement indépendant du contexte social et matériel immédiat (Abric, 1993). En ce qui a trait aux thèmes périphériques, ils complètent le noyau central sur lequel ils dépendent. Les thèmes périphériques sont beaucoup plus sensibles et

déterminés par les caractéristiques du contexte immédiat. Ils ont comme fonction « [...] the regulation and adaptation to constraints and characteristics of the central system to the concrete situation which the group is facing » (Abric, 1993, p.76). Ainsi, il protège en quelque sorte le noyau central de la représentation.

Dans notre cas, la bonne gouvernance représente le noyau central, et les éléments entourant notre objet de recherche (mécanismes d'imputabilité, discours sécuritaire, besoin de sécurité, pratiques policières, relations politiques avec les États-Unis, évaluation de la menace, réciprocité d'opération, etc.), représentent les thèmes périphériques. Le but est donc d'observer quels liens ont les thèmes périphériques entre eux, quel lien ils ont avec le noyau central et de manière plus définitive, de quelle façon ces relations ont une influence sur le noyau central, la bonne gouvernance. Il est à noter que nous ne considérons pas la représentation sociale de la bonne gouvernance chez les acteurs comme étant définie comme telle de leur part; nous faisons référence à celle-ci comme étant des interventions en lien avec les principes de la bonne gouvernance, soient la transparence, l'imputabilité, l'efficacité/efficience et la participation du public.

En ce qui a trait à l'analyse de contenu, elle élimine l'influence du chercheur face à une interaction de celui-ci avec son sujet. La relation à sens unique avec le document permet de prendre un certain recul sur ce qui est dit et offre une stabilité dans la recherche, bien qu'il y ait aussi des limites à ce que peuvent offrir les documents. En effet, l'analyse documentaire élimine l'influence que le chercheur peut avoir sur son sujet, mais elle présente aussi un désavantage puisqu'elle est statique, c'est-à-dire que le chercheur ne peut aller chercher de précision en cas d'incompréhension (Cellard, 1997). Ainsi, si le discours analysé n'est pas clair pour le chercheur, il le demeurera. Aussi, les messages qu'ils dévoilent doivent être interprétés de manière adéquate, même si ceux-ci ne sont pas toujours clairs, et il est important d'être à l'affût des limites de la représentativité de ceux-ci (Cellard, 1997, p.252). Il est aussi de première importance de vérifier l'authenticité et la crédibilité des documents. Dans le cas de notre corpus empirique, les débats parlementaires des projets de loi S-13 et C-38, ainsi que ceux des comités sénatoriaux (S-13 + C-38) sont des documents institutionnels officiels, donc crédibles et authentiques, et sont issus d'archives publiques (voie électronique). Par contre, nous sommes conscients qu'ils ne dévoilent pas nécessairement tous les mécanismes en lien avec notre objet d'étude tels que les jeux de coulisse politique, les raisons et les motivations réelles derrière les discours des députés ou des sénateurs, l'influence concrète des experts en droit, etc. :

[...] même si les orateurs mettent en avant la légitimité que leur confère leur élection, ce sont presque exclusivement des « spécialistes du droit » qui s'expriment tant en commission qu'en assemblée plénière, valorisant de ce fait une parole experte. En effet, la quasi-totalité des acteurs impliqués dans le processus de production de la loi, y compris au Parlement, sont des professionnels du droit (Vigour, 2010, p.9).

De plus, les documents qui seront étudiés ne pourront pas nécessairement nous éclairer sur toutes les spécificités du contexte dans lequel ils ont eu lieu. Le contexte historique et politique étant crucial pour mieux comprendre le sens des discours des parlementaires, nous avons présenté l'évolution chronologique des politiques de sécurité frontalières entre le Canada et les États-Unis. Nous avons d'ailleurs fait état des premiers pas de pressions de la part des Américains pour conclure des accords en matière de sécurité frontalière depuis les années 1990, de l'historique législatif de la loi (il y a eu deux tentatives d'adoption de cette loi avant C-38), ainsi que de l'importance pour le gouvernement d'un tel projet de loi, c'est-à-dire les raisons pour lesquelles le projet devait être permanent, ainsi que les attentes par rapport à celui-ci. Cependant, nous sommes conscients des limites de nos connaissances face aux coulisses du politique et aux aspects en matière de sécurité nationale qui ne sont pas partagés avec le public. Il faut également tenir compte qu'une des sessions du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de défense durant l'étude du projet de loi S-13 a été tenue à huis clos, et nous n'y avons donc pas accès.

Le contexte dans lequel les documents ont été produits concerne l'historique du projet de loi, mais il sera aussi important de situer les débats par rapport à la composition partisane de la Chambre des Communes, du Sénat et du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, ce qui sera précisé en première partie de la présentation de nos données au chapitre 3. Ces informations sont essentielles pour interpréter la forme et le sens des discours et des interventions des acteurs, et aussi pour tenir compte des rapports de force au sein du gouvernement: « Par l'étude du contexte, le chercheur est mieux à même de saisir les particularités de la forme, de l'organisation et surtout d'éviter d'interpréter le contenu du document en fonction de valeurs modernes » (Cellard, 1997, p.256). Par exemple, les enjeux des débats parlementaires ne sont pas les mêmes selon qu'un gouvernement est majoritaire ou minoritaire. Les rapports de force à la Chambre des communes ont bien sûr une incidence sur le niveau de pouvoir qu'ont les députés de l'opposition à faire entendre les voix de leurs comtés électoraux, sur la nature du processus des débats, et au bout du compte sur l'adoption de projets

de loi (création de la législation). Ainsi, une description du contexte et de l'organisation ne devrait pas seulement donner un portrait banal du sujet étudié, mais devrait aider à faire des liens pour comprendre le sens du corpus étudié et à répondre à nos questions de recherche. Une étude menée sur la 38^e législature au Parlement du Canada, qui était une situation de gouvernement minoritaire, démontre l'importance des rapports de force au sein d'un gouvernement et en quelle mesure un gouvernement majoritaire peut engendrer des enjeux d'ordre démocratique:

Comparativement aux deux législatures qui l'ont immédiatement précédée, la 38^e a été caractérisée par plus de compromis législatifs entre les partis et un nombre beaucoup plus élevé de projets de loi d'initiative ministérielle renvoyés à un comité avant la deuxième lecture. La capacité du Parlement de tenir l'exécutif responsable a aussi été grandement renforcée, les comités permanents ayant pu modifier les budgets des dépenses, examiner les candidats à des postes élevés et adopter de nombreuses motions demandant une intervention du gouvernement (Thomas, 2007, paragraphe 46).

Dans le cas du projet omnibus C-38, nous précisons dans le point suivant dans quelle mesure le gouvernement majoritaire de Stephen Harper, en intégrant une loi liée à la sécurité nationale dans un projet « mammouth » sur l'économie, a fait en sorte que l'étude de la loi qui nous intéresse par tous les membres de la Chambre n'a pas pu être faite de manière adéquate. Ce type d'information deviendra entre autres crucial pour savoir qui parle, pour dire quoi et surtout, dans quel but? Pour finir, nous ferons une analyse systématique et méticuleuse du contenu selon la grille d'analyse préétablie pour chercher les différents aspects qui nous intéressent et qui nous permettront de répondre à nos questions de recherche.

2.3 Corpus documentaire

Les matériaux qui seront analysés pour cette recherche sont composés des discours tenus par les acteurs ayant participé aux débats et aux comités sénatoriaux concernant l'élaboration du projet de loi S-13 - *Loi portant mise en œuvre de l'Accord-cadre sur les opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique* – ainsi que de l'étude de la loi insérée dans le projet omnibus C-38 - *Loi sur les opérations transfrontalières intégrées de contrôle d'Application de la loi* –. La raison pour laquelle nous nous attardons à l'élaboration de la loi S-13 est parce que la majorité des débats concernant la loi étudiée (celle adoptée à l'intérieur du projet omnibus C-38) ont été faits lors de son élaboration, mais la loi est ensuite morte au feuillet suite aux élections fédérales en mars 2011. La version de la loi insérée dans C-38 est donc une reprise de S-13, qui

n'a jamais reçu la sanction royale. Aussi, nous rappelons qu'un premier dépôt d'un projet de loi très semblable (on pourrait dire ici une première ébauche) a été fait par la Chambre des Communes avant S-13 sous le nom de C-60, mais celle-ci est morte au feuilleton après la première lecture seulement à cause des élections fédérales en mars 2011.

Notre corpus empirique est sous la forme de documents écrits et publics. Ils sont accessibles par voie électronique sur le site internet du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca/>. Les documents sont les transcriptions officielles des débats parlementaires (Hansard de la Chambre des Communes et du Sénat du Canada), des comités sénatoriaux permanents de la sécurité nationale et de la défense, du Comité permanent des finances ainsi que des rapports émis par ces comités. Nous n'avons pas accès à une séance du comité sénatorial (Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense) concernant la loi S-13. Elle a été tenue à huis clos le 7 mars 2011.

Les premiers documents étudiés sont les débats du Sénat ainsi que les procès-verbaux et les témoignages du Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense concernant l'élaboration de la loi S-13 (Loi portant mise en œuvre de l'Accord-cadre sur les opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique) entre les dates du 26 octobre 2010 et du 10 mars 2011. Celle-ci a été déposée par le Sénat du Canada le 26 octobre 2010 durant la 3^e session de la 40^e législature. Elle a été adoptée par le Sénat en mars 2011 avec des amendements, mais n'a jamais reçue la sanction royale à cause des élections fédérales de 2011. Les débats ainsi que les témoignages lors des comités du projet de loi S-13 totalisent en moyenne 703 pages à lire et à analyser. Lors des réunions des 7, 14 et 28 février 2011 du Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense, des témoins ont été entendus. Les témoins peuvent être mis dans trois catégories distinctes, soient 1- des hauts fonctionnaires travaillant pour les ministères de la Sécurité publique et de la Justice 2- des témoins issus des milieux policiers et frontaliers et 3- un témoin issu du gouvernement mohawk d'Akwesasne. On note ici qu'aucun témoin des milieux œuvrant en matière des droits et libertés de la personne n'a été entendu. Nous y reviendrons à l'analyse des débats.

La deuxième partie de notre corpus documentaire concerne l'élaboration de la *Loi sur les opérations transfrontalières intégrées de contrôle d'Application de la loi* insérée dans le projet omnibus C-38 (débats et comités entre les dates du 26 avril 2012 au 29 juin 2012). Après la

deuxième lecture du projet de loi, un renvoi a été fait au Comité permanent des finances de la Chambre. De nombreux témoins ont été entendus lors de ce comité, et pour ce qui sont des témoins entendus pour la loi *Shiprider*, ils peuvent être mis dans deux catégories distinctes, soient

- 1- des hauts fonctionnaires travaillant pour les ministères de la Sécurité publique et de la Justice
- 2- des témoins issus des milieux policiers et frontaliers. Encore une fois, aucun témoin des milieux œuvrant en matière de droits et libertés de la personne n'a été entendu.

Le projet de loi a fait l'objet d'un rapport sans amendements et a reçu la sanction royale en date du 29 mai 2012. Pendant ce temps, vu l'ampleur du projet de loi, une étude préalable de C-38 par le Comité sénatorial permanent des finances nationales et d'autres comités (dont le Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense qui nous intéresse ici) a été autorisée avant que le projet de loi soit soumis au Sénat¹. Ainsi, durant l'examen préalable du projet de loi, un examen des éléments de la section 12 de la partie 4 du projet concernant

¹ Le 3 mai 2012, la motion suivante a été adoptée par le Sénat:

Que, conformément à l'article 74(1) du Règlement, le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier la teneur complète du projet de loi C-38, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures, présenté à la Chambre des communes le 26 avril 2012, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat;

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à siéger pour les fins de son étude de la teneur du projet de loi C-38 même si le Sénat siège à ce moment-là, l'application de l'article 95(4) du Règlement étant suspendue à cet égard;

Que, de plus, et nonobstant toute pratique habituelle, les comités suivants soient individuellement autorisés à examiner la teneur des éléments suivants du projet de loi C-38 avant qu'il soit soumis au Sénat :

a) le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles : les éléments de la Partie 3;

b) le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce : les éléments des Sections 2, 10, 11, 22, 28 et 36 de la Partie 4;

c) le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense : les éléments de la Section 12 de la Partie 4;

d) le Comité sénatorial permanent des transports et des communications : les éléments de la Section 41 de la Partie 4;

e) le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie : les éléments de la Section 54 de la Partie 4 (Parlement du Canada, 2012a).

Shiprider a été fait par le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense. Les séances du Comité concernant la section 12 de la partie 4 de C-38 ont eu lieu les 14 et 28 mai 2012 et des témoins ont été entendus. Les témoins pourraient être mis dans trois catégories distinctes, soient 1- des hauts fonctionnaires travaillant pour les ministères de la Sécurité publique et de la Justice et 2- des témoins issus des milieux policiers et frontaliers et 3- un témoin issu du milieu universitaire. Encore une fois, nous pouvons noter qu'aucun témoin des milieux œuvrant en matière de droits et libertés de la personne n'a été entendu.

Étant donné l'ampleur du projet de loi C-38, qui totalise une moyenne de 6806 pages, pour chaque séance de débats et pour chaque réunion de comité, nous avons procédé à une recherche avec des mots spécifiques afin de s'assurer de pouvoir cibler toute intervention en lien avec notre objet de recherche. Voici la banque de mots que nous avons utilisés : S-13 - sécurité nationale – police – frontières – frontière - opérations maritimes/transfrontalières – transfrontalière - reddition de comptes – imputabilité – surveillance - plaintes du public – GRC – *Shiprider* - droits et libertés - accord-cadre - États-Unis. Sur 6806 pages de contenu, seulement 260 pages ont été retenues pour fin de lecture et d'analyse, ce qui veut dire que seulement ces pages étaient en lien avec notre objet de recherche.

Les trois pages suivantes montrent les tableaux chronologiques de notre corpus empirique. Ceci devrait donner une image plus claire de la construction de notre échantillon.

Tableaux chronologiques du corpus documentaire

S-13, 40^e législature, 3^e session		
Date de production	Documents	Source
28 octobre 2010	Hansard des débats du Sénat à la deuxième lecture	Sénat du Canada
24 novembre 2010	Hansard des débats du Sénat à la deuxième lecture	Sénat du Canada
15 décembre 2010	Hansard des débats du Sénat à la deuxième lecture	Sénat du Canada
7 et 14 février 2011	Procès verbaux et témoignages du comité, réunions 21 et 22, fascicule no.11	Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense
28 février 2011	Procès verbaux et témoignages du comité, réunion 23, fascicule no.12	Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense
1 ^{er} mars 2011	Présentation du rapport du comité avec des amendements	Sénat du Canada
2 et 3 mars 2011	Étude du rapport du comité et adoption du rapport du comité en date du 3 mars 2011	Sénat du Canada
8, 9 et 10 mars 2011	Hansard des débats du Sénat à la troisième lecture et adoption de la loi avec des amendements en date du 10 mars 2011	Sénat du Canada

C-38, 41 ^e législature, 1 ^{ère} session		
Date de production	Documents	Source
2, 3 et 4 mai 2012	Hansard des débats de la Chambre des communes à la deuxième lecture	Chambre des communes du Canada
7 et 8 mai 2012	Hansard des débats de la Chambre des communes à la deuxième lecture	Chambre des communes du Canada
10 et 11 mai 2012	Hansard des débats de la Chambre des communes à la deuxième lecture	Chambre des communes du Canada
14 mai 2012	Hansard des débats de la Chambre des communes à la deuxième lecture et renvoi à un comité	Chambre des communes du Canada
15, 16 et 17 mai 2012	Procès verbaux et témoignages du comité	Comité permanent des finances
28, 29, 30 et 31 mai 2012	Procès verbaux et témoignages du comité	Comité permanent des finances
1er , 4 et 5 juin 2012	Procès verbaux et témoignages du comité	Comité permanent des finances
7 juin 2012	Hansard des débats de la Chambre des communes, présentation du rapport du Comité des finances sans amendement	Chambre des communes du Canada
11, 12 et 13 juin 2012	Hansard des débats de la Chambre des communes, étude du rapport du Comité des finances, adoption à l'étape du rapport en date du 13 juin 2012	Chambre des communes du Canada
18 juin 2012	Hansard des débats de la Chambre des communes à la troisième lecture	Chambre des communes du Canada
9 et 10 mai 2012	Procès verbaux et témoignages du comité, fascicule no.18 (étude préalable)	Comité sénatorial permanent des finances nationales
15 et 16 mai 2012	Procès verbaux et témoignages du comité, fascicule no.19 (étude préalable)	Comité sénatorial permanent des finances nationales
29, 30 et 31 mai 2012	Procès verbaux et témoignages du comité, fascicule no.20 (étude préalable)	Comité sénatorial permanent des finances nationales

5, 6 et 7 juin 2012	Procès verbaux et témoignages du comité, fascicule no.21 (étude préalable)	Comité sénatorial permanent des finances nationales
12, 13 et 14 juin 2012	Procès verbaux et témoignages du comité, fascicule no.22 (étude préalable)	Comité sénatorial permanent des finances nationales
14 mai 2012	Procès verbaux et témoignages du comité, fascicule no.7 (étude préalable)	Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de défense
28 mai 2012	Procès verbaux et témoignages du comité, fascicule no.7 (étude préalable)	Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de défense
20 et 21 juin 2012	Hansard des débats du Sénat à la deuxième lecture et renvoi à un comité le 21 juin 2012	Sénat du Canada
26 juin 2012	Procès verbaux et témoignages du comité, fascicule no.23	Comité sénatorial permanent des finances nationales
27, 28 et 29 juin 2012	Hansard des débats du Sénat à la troisième lecture et Sanction royale en date du 29 juin 2012	Sénat du Canada

2.4 Organisation des données

Comme nous l'avons vu dans notre revue de littérature, les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont changé le discours politique de la sécurité pour mettre l'emphase sur la sécurité nationale, ce qui a élargi le mandat de la police, car l'accent sur la sécurité nationale

- Concentre davantage les activités policières sur la gestion du risque;
- Augmente les coopérations institutionnelles et l'échange d'informations;
- A changé les relations politiques frontalières en matière de sécurité.

Ces aspects de la pratique policière axée sur la sécurité nationale ont diminué les protections juridiques et judiciaires des citoyens à cause

- De la nature des nouveaux pouvoirs législatifs (et de manière inhérente discrétionnaires) accordés aux institutions d'application de la loi, et plus particulièrement à la Gendarmerie royale du Canada;
- Des conséquences sur le plan pratique :
 - ❖ Pratiques axées sur le renseignement, mais structure de gestion inchangée;
 - ❖ Mandats et objectifs policiers abstraits qui mènent à une plus grande discrétion;
 - ❖ Pratiques dans le secret;
 - ❖ Chevauchement des organismes et institutions impliqués dans la sécurité nationale;
 - ❖ Données non fiables et incontrôlables;
 - ❖ Profilage ethnique et religieux.
- De la complexité des pratiques policières dans le contexte de la gestion des frontières.

Le constat principal est qu'un manque d'engagement du politique pour assurer de bons mécanismes d'imputabilité pour la police publique peut mener à

- La création de lois qui laissent une trop grande place à l'interprétation;
- Une autonomie démesurée des institutions policières en matière de gestion des opérations, de déontologie et de reddition de comptes;
- Un manque de normes en matière de diffusion de l'information;
- L'absence de critères en ce qui a trait à la formation du personnel.

C'est ainsi sur ces constats de la littérature que nous avons identifié les éléments suivants comme grille d'analyse pour lire nos données des débats parlementaires menant à la permanence du projet *Shiprider* afin de voir si le Parlement a su garantir un processus d'adoption de la loi qui s'inscrit dans les critères de la bonne gouvernance. Nous rappelons ici nos deux sous-questions de recherche:

- 1- Dans quelle mesure les interventions des parlementaires, lors de l'adoption de la loi *Shiprider*, s'inscrivent-elles dans les critères de la bonne gouvernance, tenant compte de l'intérêt porté aux mécanismes politiques d'imputabilité policière?
- 2- De quelle manière les perceptions des parlementaires sur la réciprocité d'opération des policiers sur le terrain, dans le cadre de la loi *Shiprider*, s'inscrivent-elles dans la garantie d'une bonne gouvernance?

Les éléments de notre grille d'analyse des débats attachés à notre première sous-question et qui retiendront particulièrement notre attention sont les suivants : les mécanismes d'imputabilité

- Internes (hiérarchies institutionnelles, règles, régulations, disciplines internes, codes de conduites et de déontologie, lignes directrices claires et descriptions de comportements adéquats, etc.)
- Externes (lois, contrôles législatifs et parlementaires (rapports émis au Parlement, Commissions d'enquête parlementaires, etc.), contrôles judiciaires et contrôles sociétaux (organes administratifs non gouvernementaux, ombudsman, public, médias, etc.))
- Nécessité d'une bonne gestion des plaintes du public par un organe externe au système et du gouvernement (surtout dans le cas de la police ayant des activités au niveau de la sécurité nationale, où il a été soulevé que les mécanismes internes ne suffisent pas à assurer une bonne imputabilité policière)

Ces éléments d'analyse vont se jouer dans la complexité des questions frontalières où deux pays avec des rapports de pouvoirs sur le plan économique et politique voient l'approche policière et son contrôle sous des angles qui peuvent différer, et de ce que cela signifie pour le Parlement en ce qui a trait aux principes de la bonne gouvernance, aspect de notre grille d'analyse lié à notre 2^e question.

Pour organiser nos données sur les éléments que nous comptons analyser, nous nous sommes basés sur le modèle de Martin, Fichelet et Fichelet (1977) qui proposent une organisation des données en trois temps : 1) l'identification de l'acteur du discours (qui parle?); 2)

l'identification du contenu du discours (pour dire quoi?); 3) l'identification du but de l'acteur en lien avec la loi ainsi que les éléments de notre grille d'analyse (dans quel but?). Une codification des éléments de notre grille d'analyse (pour dire quoi?) se retrouve à l'Annexe B.

Niveau d'observation	Questions pertinentes
Qui parle?	<ol style="list-style-type: none"> 1) Députés de la Chambre des communes (affiliation) 2) Sénateurs (affiliation) 3) Témoins (Hauts fonctionnaires de la Sécurité publique/Justice; Policiers/Agents des Services frontaliers; témoins du gouvernement mohawk d'Akwesasne; témoin du milieu universitaire)
Pour dire quoi en lien avec les éléments de notre grille d'analyse?	<ol style="list-style-type: none"> 1) Quels éléments du projet de loi <i>Shiprider</i> sont-ils avancés par les acteurs? 2) La question des mécanismes d'imputabilité est-elle soulevée et si oui, lesquels sont priorisés? 3) Fait-on allusion aux différences politiques, économiques et procédurales entre le Canada et les États-Unis?
Dans quel but au regard du projet de loi en ce qui en trait à la bonne gouvernance?	<ol style="list-style-type: none"> 1) Quels aspects du projet de loi <i>Shiprider</i> sont priorisés et quelles raisons sont données par les acteurs pour qu'ils soient priorisés au regard de la bonne gouvernance? 2) Quelle est la place de la protection des droits et libertés des Canadiens dans les débats concernant le projet de loi au regard de la bonne gouvernance? 3) Quels liens sont faits entre les éléments de notre grille d'analyse et les principes de la bonne gouvernance?

Chapitre 3

Présentation des données

3.1 Rapports de forces au Parlement et les particularités du projet omnibus C-38

La première tentative de faire du programme *Shiprider* une loi fut en 2009, lorsque le projet de loi C-60 a été déposé à la Chambre des communes. Le parrain de projet de loi était Peter Van Loan, alors ministre de la Sécurité publique. À l'époque, le parti conservateur de Stephen Harper formait un gouvernement minoritaire. Le projet de loi n'a pas passé outre la première lecture et est mort au feuilletton suite aux élections fédérales de 2011.

En parallèle, le projet de loi S-13, pratiquement identique à C-60, a été déposé le 26 octobre 2010 au Sénat. Il a été adopté par le Sénat le 10 mars 2011, mais il n'a pu être étudié par la Chambre des communes puisqu'il est lui aussi mort au feuilletton suite aux élections fédérales en 2011. Bien que la mise en vigueur du programme *Shiprider* ait été sanctionnée dans le projet de loi C-38 (projet omnibus), la loi a été surtout étudiée à travers S-13. En considérant le procédé par lequel le projet de loi C-38 a été adopté, et dont nous ferons état sous peu, c'est une chance que la loi sur le programme *Shiprider* ait été étudiée préalablement lors de S-13. Plus précisément, le projet de loi concernant *Shiprider* inclus dans C-38 a été présenté par le ministre de la Sécurité publique avec des modifications suite aux débats concernant S-13. Nous y reviendrons avec plus de précision dans la présentation des données. Pendant cette étude, le gouvernement conservateur était minoritaire. Or, au Sénat, les sièges conservateurs étaient tout de même en majorité. Lors de l'adoption de la loi par le Sénat, 54 sénateurs étaient d'affiliation conservatrice, 47 étaient d'affiliation libérale, 2 étaient indépendants, et deux autres étaient affiliés au Parti Progressiste-Conservateur, pour un total de 105 sièges (voir à l'annexe C le tableau de la composition du Sénat lors de l'étude de S-13). La loi a été adoptée par le Sénat avec dissidence, et ce avec un amendement. Suite à cela, la loi *Shiprider* a été incluse dans le projet omnibus C-38.

Le projet de loi C-38, parrainé par le ministre des Finances Jim Flaherty, a été présenté comme étant un projet de loi portant sur des dispositions budgétaires. Il a été déposé à la Chambre des communes au mois de mars 2012. Le gouvernement conservateur était alors majoritaire à la Chambre; 165 sièges appartenaient au Parti Conservateur du Canada, 101 sièges au Nouveau Parti Démocratique, 35 sièges au Parti Libéral du Canada, 1 siège était indépendant, 4 appartenaient au Bloc Québécois, 1 au Parti Vert, 1 siège était indépendant conservateur, pour un total de 308 sièges (voir à l'annexe C le tableau de la composition de la Chambre des

communes lors de l'étude de C-38). Dans le cas du projet de loi C-38, le Sénat a fait son possible pour « limiter les dégâts » du projet de loi qualifié par plusieurs de « mammoth ». Le Sénat peut parfois être considéré comme étant « inutile » (surtout face à un gouvernement majoritaire), et il est vrai que ses pouvoirs sont limités. Par contre, il peut s'avérer important sous plusieurs angles. Les députés de la Chambre consacrent presque la moitié de leur temps au travail de circonscription, ce qui ne leur donne pas toujours le temps de bien évaluer les projets de loi qui leur sont soumis (Sotiropoulos, 2008). Le Sénat permet ainsi un second regard et peut permettre une étude plus poussée des projets de loi, même si les amendements proposés ne sont pas automatiquement adoptés.

Le projet de loi C-38, de 425 pages, renfermait 753 articles et modifiait ou abrogeait 70 lois (Parlement du Canada, 2012a). Plusieurs des modifications proposées ne concernaient pas le budget, mais plusieurs autres domaines dont l'environnement, l'admissibilité à la Sécurité de la vieillesse, la Loi sur les justes salaires et les heures de travail, le Protocole de Kyoto, la Loi sur les Services partagés du Canada, pour ne nommer que ceux-là. La mise en vigueur du projet *Shiprider*, la section 12 de la partie 4 du projet de loi C-38, représentait elle-même un projet qui aurait dû être étudié profondément et ne concernait pas le budget :

*Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a étudié la section 12 de la partie 4 qui, en soit, est un projet de loi. [...] Quel cynisme que d'insérer ce genre de contenu dans un projet de loi d'exécution du budget. [...] C'est une loi raisonnable; ce qui est déraisonnable, c'est de demander à un comité de s'y pencher dans le cadre de son examen d'un projet de loi d'exécution du budget.*² (Sénateur Joseph A. Day, Lib.)³

Devant l'amplitude de ce projet de loi, et le peu de temps qu'avaient les députés ainsi que les sénateurs pour en faire l'étude, plusieurs membres de l'opposition se sont insurgés contre le projet de loi, et contre la procédure qu'a utilisée le gouvernement conservateur pour amener son adoption :

Tout comme mes collègues néo-démocrates, je m'oppose vigoureusement à ce projet de loi, tant sur son contenu que sur la question du processus. Le projet de loi C-38 contient la plupart des mesures importantes annoncées dans le budget de 2012, auquel nous nous sommes farouchement opposés et dont je parlerai sous peu. Nous nous élevons également contre la nature antidémocratique de ce projet de loi omnibus, qui va bien au-delà du budget. La présentation d'un projet de loi

² À noter que tous les verbatim seront en italique dans la présente thèse.

³ Hansard du Sénat, C-38, vol.148, no.94, 20-06-2012.

aussi vaste et imposant dans un délai aussi court mine le Parlement, car il prive les députés de la capacité de s'informer pleinement au sujet du contenu et des répercussions de ce projet de loi. (Député Peggy Nash, NDP)⁴

Le fait de devoir voter en bloc, et de devoir se prononcer en un seul vote, et sur autant de questions variées, rendait l'étude adéquate du projet de loi pratiquement impossible. La limite de temps était aussi un enjeu majeur : le gouvernement conservateur a fait adopter plusieurs motions concernant des temps limites pour ce qui est des débats. Entre autres, il a fait adopter une motion pour que le projet de loi soit adopté avant la fin de la session parlementaire, et la Chambre n'avait que sept jours avant que le projet de loi ne soit renvoyé en Comité (Parlement du Canada, 2012a). L'opposition étant minoritaire, les députés étaient sans pouvoir lors des votes de ces motions. En effet, plusieurs outils tels que des motions ou des amendements sur la gestion du temps peuvent être utilisés afin de retarder ou accélérer l'adoption d'une loi à la Chambre :

Ces outils à la disposition du gouvernement semblent s'être développés au fil du temps. Tout porte à croire que le recours à ces derniers a aussi évolué de façon importante. Alors qu'au cours de la première année du gouvernement majoritaire de Stephen Harper, on a pu observer une croissance significative de la limitation des débats à la Chambre des communes, il devient pertinent de porter un regard sur la création et l'utilisation des différents outils de gestion du temps (Plante, 2013, p.28).

Lorsqu'un gouvernement est minoritaire, il a été observé qu'on a moins recours à la limitation des débats, même si une situation de gouvernement minoritaire n'empêche pas nécessairement l'adoption de mesure de limitation du débat (Plante, 2013). Dans le cas de C-38, le fait que le gouvernement conservateur était majoritaire a bien sûr joué un rôle clé dans la manière dont fut obtenue l'adoption de la loi. En effet, le gouvernement actuel semble très enclin à utiliser les outils de limitation de temps :

Finalement, si la situation de la législature actuelle [41^e législature] continue d'évoluer, il semble qu'une proportion anormalement élevée de projets de loi est présentement affectée par les mesures de gestion du temps. En effet, au moment de l'ajournement de l'été 2012, 14 projets de loi avaient été ciblés. Par rapport aux 42 projets de loi gouvernementaux déposés aux Communes, cela représente une proportion de 33 % (Plante, 2013, pp.32-33).

Outre la question du temps alloué aux débats, l'autre caractéristique importante à prendre en compte est bien sûr que le projet C-38 était un projet omnibus. L'utilisation des « projets

⁴ Hansard de la Chambre des communes, C-38, vol.146, no.115, 02-05-2012.

omnibus » n'est pas nouvelle au Canada, mais les parlementaires n'y ont habituellement pas recours de manière excessive. Un projet de loi omnibus consiste en un projet de loi dont est saisie une assemblée législative et qui contient plus qu'une question de fond (Massicotte, 2013). Au Québec et dans la plupart des États américains, l'utilisation de projets de loi qui traitent plus d'un sujet à la fois est interdite. Pour le gouvernement qui dépose le projet de loi, un des avantages est qu'il peut mettre les partis de l'opposition dans l'embarras. En effet, les membres de l'opposition doivent analyser en profondeur s'ils désapprouvent suffisamment certaines mesures du projet de loi pour rejeter en bloc le projet complet. Suite à cela, le gouvernement peut se plaindre auprès de la population que les partis de l'opposition ont voulu empêcher l'adoption de telle ou telle mesure incluse dans le projet de loi, et qui pouvait être au fond approuvée par tous (Massicotte, 2013). La « pratique » du projet omnibus peut être un peu plus compréhensible en situation de gouvernement minoritaire, puisqu'elle réduit le risque que l'opposition convienne de faire tomber le gouvernement en votant contre un seul sujet en particulier. Mais pourquoi, en situation majoritaire, le gouvernement Harper a-t-il eu recours au projet omnibus C-38? Il va sans dire que dans une situation de gouvernement minoritaire, l'opposition a tout de même plus de chances de réussir à faire un certain « ménage » dans une loi omnibus, soit de faire adopter des amendements ou d'éliminer certaines dispositions qui peuvent porter problème. Bien sûr, cela n'a pas été le cas avec C-38.

Nous pouvons également douter du fait que le Comité des Finances, qui est censé étudier le projet de loi article par article, ait eu le temps de bien évaluer chaque article et qu'il avait les compétences de statuer sur des questions sur l'environnement, les pêches, la sécurité de la vieillesse, le programme *Shiprider*, etc. Notamment, lors de l'étude du projet de loi C-38 par le Comité permanent des Finances de la Chambre, un député de l'opposition disait ceci :

Notre plus grande préoccupation concernant ce qui est proposé dans la loi portant sur l'interopérabilité des Forces canadiennes et américaines dans les eaux navigables est le fait que ce soit nous qui l'étudions. Je pense que M. Olivier a confirmé la dernière fois qu'il n'y avait aucun impact financier ou fiscal et que c'était déjà intégré au budget de la GRC. Si ce projet de loi est adopté par le gouvernement conservateur majoritaire, il deviendra une loi sans avoir été étudié par le Comité permanent de la sécurité publique et nationale, qui, en fait, devrait l'analyser. (Député Guy Caron, NPD)⁵

Pendant ce temps, vu la portée du projet de loi, le Sénat a adopté le 3 mai 2012 une motion afin de faire l'étude préalable du projet de loi avant qu'il ne soit présenté au Sénat. L'étude a été faite

⁵ Comité permanent des Finances, C-38, Témoignages, séance no.64, 29-05-2012 (soir).

par le Comité sénatorial permanent des finances nationales et d'autres Comités; le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles; le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce; le Comité sénatorial permanent des transports et des communications; le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie; et celui qui nous intéresse ici, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense. Cette étude préalable a été importante puisque, même si de manière définitive, aucun amendement n'a été retenu pour le projet C-38, le Sénat a tenté de faire une étude un peu plus poussée des modifications présentées dans le projet. Cela voulait aussi dire qu'il était inconcevable pour le Sénat de commencer les débats sans avoir une meilleure idée de ce qui leur était vraiment présenté, des particularités du projet de loi. Ainsi, il était d'une importance cruciale de faire examiner les parties ne concernant pas les finances par d'autres Comités plus compétents en la matière :

Honorables sénateurs, le volume de ce projet de loi est monstrueux, et c'est de là que vient en partie le problème. J'aimerais vous dire quelques mots de la démarche que nous avons décidé de suivre pour que les sénateurs comprennent la position dans laquelle nous nous sommes trouvés sur cette question au Comité sénatorial permanent des finances nationales et comment nous avons choisi la meilleure façon d'aborder ce projet de loi, avec 425 pages de vastes modifications proposées. [...] C'est aux « autres mesures » que nous avons consacré un nombre incalculable d'heures et ce sont ces « autres mesures » qui nous ont fait dévier du processus suivi habituellement pour étudier les mesures fiscales dans un projet de loi d'exécution du budget. C'est là l'une de nos préoccupations. (Sénateur Joseph A. Day, Lib.)⁶

Au moment de l'adoption du projet C-38 par le Sénat, suivie de la sanction royale, le Sénat était de majorité conservatrice. En effet, 59 sièges étaient d'affiliation conservatrice, 40 sièges étaient d'affiliation libérale, 2 sièges étaient d'appartenance indépendante, 1 siège était affilié au Parti Progressiste-Conservateur et il y avait 3 sièges vacants, pour un total de 105 sièges (voir à l'annexe C le tableau de la composition du Sénat lors de l'étude de C-38). Lors du vote pour adopter le projet de loi C-38, les 31 sénateurs libéraux présents ont voté contre son adoption, et les 47 sénateurs conservateurs ainsi que les 2 sénateurs indépendants présents ont voté pour son adoption. Ce vote pourrait donc être qualifié de « vote de parti », et devant la majorité conservatrice, les sénateurs libéraux étaient impuissants.

⁶ Hansard du Sénat, C-38, vol.148, no.94, 20-06-2012.

3.2 Présentation des données

3.2.1 La question des inégalités et des différences politiques entre le Canada et les États-Unis

3.2.1.1 Un acteur « oublié » : les Autochtones

Les relations politiques avec les États-Unis ainsi que les inégalités sur le plan des ressources humaines et matérielles investies sur le plan de la sécurité nationale entre les deux pays étaient selon nous des enjeux majeurs concernant la mise en vigueur du programme *Shiprider*, et nous avons pu constater qu'il en a été de même pour plusieurs représentants politiques du Parlement. De tous les éléments retenus de notre grille d'analyse, c'est l'enjeu dont il a été le plus question dans les débats et comités de S-13 et C-38. La lecture des témoignages du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense nous a permis d'apprendre qu'il n'y avait pas uniquement deux acteurs dans une relation asymétrique (soit le Canada et les États-Unis), mais que le programme implique un troisième acteur, la communauté mohawk d'Akwesasne. Selon les autorités policières du Canada (GRC), cette région constitue une menace puisqu'il y a une grande activité de trafic de marchandises illégales dans ses eaux. Malgré que des représentants de la GRC disent avoir voulu inclure les policiers et la communauté mohawk d'Akwesasne dans le processus d'élaboration du programme *Shiprider*, ce dialogue entre un sénateur libéral et un chef du gouvernement mohawk fait le constat du contraire :

Je tente de situer les choses dans le temps. Le projet pilote date de 2007 et ils font cela. On ne vous a pas très bien informé au sujet de la mise en œuvre du projet. Un rapport final sur le projet a été établi. Les représentants du Canada et des États-Unis se sont rencontrés, ont discuté et se sont entendus sur les aspects techniques de l'accord. Après la période d'essai et ce qui en a résulté, il y a eu l'étape de la rédaction de l'accord entre les deux pays. Avez-vous participé à la phase de rédaction de l'accord? (Sénateur Roméo Dallaire, Lib.)⁷

Avant la rédaction du rapport final, on nous a fait parvenir les documents et on nous a demandé notre opinion sur le déroulement du projet. Nous avons donné notre opinion à cet égard, mais c'est tout. (Chef Wesly Benedict, Gouvernement mohawk, Conseil Mohawk d'Akwesasne)⁸

Encore une fois, vous n'avez pas officiellement signé d'accord-cadre ou participé à la signature de l'accord-cadre lorsque les États-Unis et le Canada l'ont fait, bien

⁷ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.11, 14-02-2011.

⁸ *Ibid.*

*que votre territoire national faisait partie du territoire qui est en cause dans le cadre de l'accord, n'est-ce pas? (Sénateur Roméo Dallaire, Lib.)*⁹

*Je dirais que c'est exact. Nous n'avons pas eu notre mot à dire, mis à part le fait que nous avons donné notre opinion publiquement durant la période de commentaires. (Chef Wesly Benedict, Gouvernement mohawk, Conseil Mohawk d'Akwesasne)*¹⁰

En tant que représentants de la communauté autochtone, les membres du gouvernement mohawk d'Akwesasne ont ensuite expliqué qu'ils désiraient collaborer avec les autorités du programme *Shiprider*, mais qu'ils auraient aimé être consultés avant. À souligner que des policiers de la communauté Mohawk peuvent postuler pour faire partie d'une équipe *Shiprider*; pour y parvenir, ils doivent réussir la formation comme tous les autres candidats.

3.2.1.2 La question de la souveraineté canadienne

La plus grande préoccupation des membres du Parlement concernant le programme *Shiprider* est la souveraineté du pays. Cet enjeu a été soulevé autant dans les débats sur S-13 que ceux sur C-38. Bien sûr, les verbalisations sont moins nombreuses dans les débats sur C-38, mais tenant compte que les débats concernant *Shiprider* dans C-38 sont très peu nombreux, l'on peut considérer le ratio comme étant presque proportionnel. De plus, contrairement aux autres éléments de notre grille d'analyse, ces préoccupations concernant la souveraineté du pays ont été soulevées presque aussi souvent chez les conservateurs que chez les membres affiliés à d'autres partis en Comité.

Les préoccupations des membres du Parlement concernant la souveraineté du pays, et de manière plus précise les inégalités entre les deux partenaires de *Shiprider*, pourraient être catégorisées selon cinq aspects plus précis : 1- la grande question des ressources matérielles et humaines des États-Unis comparativement au Canada; 2- les différences entre l'organe impliqué du Canada, la GRC, qui est un corps policier et celle des États-Unis, la garde côtière américaine, qui est un corps militaire; 3- la réciprocité au sens de la loi (fonctionnement des poursuites criminelles, pratiques de fouilles, extradition); 4- la réciprocité des pouvoirs des agents transfrontaliers d'application de la loi; 5- l'évaluation de la menace et le partage d'information.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

En ce qui a trait aux inquiétudes soulevées quant aux inégalités des ressources dans S-13, il en a été surtout question au Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense :

[...] Pour augmenter votre capacité — c'est votre objectif, car vous n'avez pas la capacité nécessaire à l'heure actuelle; vous en avez fait l'essai —, vous avez sûrement besoin d'un certain nombre d'années-personnes, de mesures d'opération et d'entretien, ainsi que des biens d'équipement.

La semaine dernière, on nous a répondu que c'était bénéfique à tous parce que les Américains ont tant de matériel. Lorsqu'on a les Américains qui ont tant de matériel, qui mènera le bal? Celui qui a tout le matériel.

Allez-vous avoir cet équipement? Avez-vous une AP, un plan d'équipement, un plan d'exécution pour la mesure législative proposée? (Sénateur Roméo Dallaire, Lib.)¹¹

À chaque fois que la question des inégalités des ressources a été soulevée par un sénateur, la réponse des témoins, qui étaient soit de hauts fonctionnaires du ministère de la Sécurité publique ou de la Justice, ou de hauts dirigeants de la Gendarmerie Royale du Canada, était que le Canada profiterait des ressources des États-Unis :

Il est vrai que les ressources dont nos patrouilles maritimes disposent sont loin d'égaliser celles des États-Unis. Un des avantages de Shiprider est que nous profiterons de la grande capacité matérielle des Américains sur les Grands Lacs, puisqu'un bateau à bord duquel se trouvera un Canadien pourra intervenir d'un côté ou de l'autre de la frontière si nécessaire. (Graham Flack, sous-ministre délégué, Sécurité publique Canada)¹²

Lors des témoignages du Comité permanent des Finances sur C-38 à la Chambre, quelques députés se sont aussi inquiétés quant à la portée des ressources américaines sur le respect du droit à la vie privée :

Vous avez parlé de surveiller les suspects, et il s'agit bien souvent de surveillance aérienne. J'ai cru comprendre que l'équipement servant à la surveillance de la frontière, avec ou sans effectif, est beaucoup plus poussé aux États-Unis qu'au Canada. Certains craignent qu'il porte atteinte à la vie privée des Canadiens. D'après vous, quelles conséquences les dispositions proposées entraîneront-elles sur l'utilisation du soutien aérien? (Député Wayne Marston, NPD)¹³

¹¹ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.11, 14-02-2011.

¹² Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.11, 07-02-2011.

¹³ Comité permanent des Finances, C-38, Témoignages, séance no.60, 17-05-2012.

D'autres questionnements des parlementaires concernent aussi le nombre d'agents *Shiprider* qui seraient formés et nommés aux États-Unis comparativement au Canada, et plus précisément s'il y a des quotas à respecter prévus dans la loi au niveau des ressources investies. Les témoins ont répondu qu'il n'y avait pas de quotas prévus dans la loi, mais que l'autorité responsable au Canada (donc le commissaire de la GRC) devait accepter les agents des États-Unis qui pourraient travailler en sol canadien, ce qui prévient les abus en ce qui a trait à un nombre inégalitaire d'agents américains au sein des équipes *Shiprider*. En d'autres mots, même si les autorités américaines en venaient à former beaucoup plus d'agents de la garde côtière afin de participer au programme *Shiprider*, le Canada n'est pas dans l'obligation de les accepter dans ses équipes. Les dernières inquiétudes des sénateurs ont trait à l'investissement monétaire des États-Unis comparativement au Canada pour ce programme. Les réponses des témoins à ce sujet ne sont pas précises et il a été mentionné qu'il fallait se fier à la bonne foi des Américains de bien collaborer avec nous.

Une autre particularité ayant trait aux inégalités entre le Canada et les États-Unis est que les institutions impliquées dans l'application de la loi *Shiprider* sont des corps de sécurité de nature différente (corps policier VS corps militaire) :

[...] Il s'agit du rapport entre le processus d'application de la loi utilisé par la Garde côtière américaine, un service militaire au même titre que la marine, l'armée de terre et l'armée de l'air, aux États-Unis, et le processus utilisé par la Gendarmerie royale du Canada, un service de police non militaire. [...] Toute information que le sénateur pourrait nous communiquer pourrait nous être utile, particulièrement en ce qui concerne le rapport que créera cette loi entre le processus d'application conjointe de la loi et la Réserve navale, de même qu'en ce qui concerne toute anomalie qui pourrait survenir du fait que la Garde côtière américaine est liée aux services militaires américains et qu'il n'est pas question de participation militaire de notre côté. (Sénateur Hugh Segal, P.C.C)¹⁴

La réponse du parrain du projet de loi, le sénateur Fabian Manning, ne permet pas d'élucider les problématiques de fond qui pourraient survenir vu la nature différente des corps impliqués dans le projet. En fait, celui-ci ne fait que répéter que les responsabilités ainsi que la formation seront élaborées et pratiquées de manière conjointe sur le terrain :

[...] Cet accord, qui a été conclu entre les gouvernements du Canada et des États-Unis, confère au commissaire de la GRC au Canada et au commandant de la Garde côtière aux États-Unis le pouvoir de mettre en œuvre l'accord et de gérer les

¹⁴ Hansard du Sénat, S-13, vol.147, no.61, 28-10-2010.

opérations. Les responsabilités comprendraient également l'élaboration de programmes de formation conjoints, la nomination des agents participants et la mise en œuvre des opérations. Ce ne sont pas tous les officiers qui vont participer au projet Shiprider, et ceux qui y participeront devront subir un entraînement spécial. [...] (Sénateur Fabian Manning, P.C.C)¹⁵

Selon le sénateur, les différences entre le corps militaire américain et le corps policier canadien seront en quelque sorte « éliminées » par le fait que les opérations se feront de manière conjointe et que tous les agents recevront la même formation, d'où le concept « d'équipes intégrées ». Au Comité des Finances sur le projet C-38, un député a également soulevé cet enjeu, ce à quoi un témoin assure que les ressources sur le terrain seront équilibrées entre les deux pays :

Y a-t-il une grande différence entre les ressources dont disposent la garde côtière américaine et la GRC? (Député Scott Brison, Lib.)¹⁶

La Garde côtière américaine est chargée d'appliquer le droit maritime. Parmi ses nombreuses missions, elle est également chargée de la recherche et du sauvetage. Elle a une présence très forte. Celle de la GRC est beaucoup plus discrète. Mais ce qu'il y a de bien dans ce système, c'est qu'il est entièrement réciproque et que le commissaire et le commandant décident des modalités de déploiement de ces opérations. Essentiellement, elles comportent un nombre égal d'embarcations canadiennes et américaines, ce qui nous donne la souplesse opérationnelle voulue, des deux côtés de la frontière. (Surintendant principal Joe Oliver, Directeur général, Intégrité des frontières, Direction des opérations fédérales et internationales, ministère de la Sécurité publique)¹⁷

En ce qui a trait à la réciprocité au sens de la loi, quelques éléments ont fait surface, notamment au niveau de la législation américaine. On étudie un projet de loi pour rendre permanent le programme *Shiprider* au Parlement du Canada, mais qu'en est-il sur le plan de la législation américaine, outre l'Accord qui a été signé?

[...] La première de ces questions porte sur le principe de réciprocité. Avant l'entrée en vigueur de cet accord-cadre, il y aura nécessairement un échange de notes diplomatiques entre les parties, soit entre le Canada et les États-Unis. Ce projet de loi permettra au Canada d'agir en ce sens. J'aimerais savoir si un État américain dispose d'une loi comparable, et le cas échéant, quel État et depuis quand il l'a. [...] (Sénateur Tommy Banks, Lib.)¹⁸

Les sénateurs se posent également des questions quant au respect des lois canadiennes en lien avec les poursuites criminelles (incluant les protocoles d'extradition) et les pratiques de fouille.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Comité permanent des Finances, C-38, Témoignages, séance no.60, 17-05-2012.

¹⁷ Comité permanent des Finances, C-38, Témoignages, séance no.60, 17-05-2012.

¹⁸ Hansard du Sénat, S-13, vol.147, no.69, 24-11-2010.

Ce dialogue entre un sénateur libéral et le ministre de la Sécurité publique lors de l'étude de S-13 amène à comprendre que dans le cadre de cette loi, aucune directive précise n'a été élaborée en ce qui a trait au processus d'extradition lors d'une poursuite criminelle, même si les pratiques sur le terrain amèneront probablement davantage de situations impliquant ce type de processus :

Si une personne est arrêtée au cours d'une opération et que des poursuites sont engagées, ou que des avis doivent être donnés à un procureur de la Couronne ou à un procureur local relativement à une poursuite éventuelle, est-ce que le processus sera fonction du pays où a eu lieu l'arrestation, ou est-ce que le lieu où le crime a été commis peut avoir une influence sur le choix du pays ayant compétence, même si la personne a été arrêtée dans un pays différent? (Sénateur Hugh Segal, P.C.C)¹⁹

Comme vous le savez, l'application de la loi n'est pas rigide à cet égard. Il est possible que les États-Unis demandent l'extradition d'une personne appréhendée au Canada pour qu'elle soit jugée chez eux. Le ministère de la Justice prend ce genre de décision chaque jour, sans que ça ait nécessairement à voir avec le programme qui nous concerne. Il ne faut pas croire que si une personne est arrêtée au Canada, son procès aura inévitablement lieu au Canada, ou que si elle est arrêtée aux États-Unis, son procès aura nécessairement lieu aux États-Unis. Je ne vais pas entrer dans les détails, mais je dirai que, dans ces cas, des discussions ont lieu. [...] (Vic Toews, député P.C.C, ministre de la Sécurité publique)²⁰

Comme le savent probablement le ministre et mes collègues ici présents, notre conception des fouilles, des perquisitions et des saisies est un peu différente de celle de nos amis américains. [...] Lorsqu'un Canadien est arrêté aux États-Unis, certaines règles s'appliquent concernant les fouilles, les perquisitions et les saisies, suivant la jurisprudence. Dans le cas d'un Américain en territoire canadien, ce sont nos règles qui s'appliquent, et elles découlent d'une jurisprudence légèrement différente. Avez-vous une idée de la façon dont tout ça pourra être démêlé? (Sénateur Hugh Segal, P.C.C)²¹

On peut remarquer que sur le plan des poursuites, des preuves à soumettre aux tribunaux et des questions de la pratique judiciaire, la manière dont les différences seront gérées ne semble pas tout à fait claire. Encore une fois, on semble faire confiance en la bonne foi des partenaires dans cet accord.

Pour le cas où un agent américain aurait un manquement disciplinaire, des amendements ont dû être faits au texte de loi, car sur le plan international, le Canada ne peut obliger un agent américain à comparaître comme témoin en sol canadien lors d'une enquête de l'organisme de surveillance. Bien sûr, cette question a aussi trait aux mécanismes externes d'imputabilité, mais

¹⁹ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.11, 07-02-2011.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

elle fait également référence aux inégalités puisque certains de nos mécanismes d'imputabilité canadiens ne s'étendent pas aux agents américains, même si l'acte a été commis en sol canadien. Par contre, le concept est le même du côté des États-Unis, ce qui est précisé par un témoin lors des débats de S-13.

En Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense sur l'étude de la section 12 de la partie 4 (*Shiprider*) du projet C-38, on se questionne également sur ce que l'on peut faire en cas d'inconduite de la part d'un agent américain :

Si nous avons l'impression que le responsable américain ne respecte pas les règles, quels sont nos recours? (Sénateur Roméo Dallaire, Lib.)²²

Nous pouvons remarquer que les procédures et les lignes directrices à suivre dans de telles situations ne sont pas précisées dans la législation étudiée, la bonne foi des partenaires de cet Accord étant une nouvelle fois avancée pour dire qu'il n'y aurait pas de problème. Voici la dernière réponse du ministre de la Sécurité publique suite aux questionnements du sénateur Dallaire en lien avec ses préoccupations face à nos recours si un agent américain ne respecte pas les règles au Canada :

Nous devons nous en remettre en grande partie à la bonne foi de nos partenaires. On ne peut pas tout prévoir par écrit, mais je crois qu'en l'absence de coopération, il n'y a tout simplement pas de mission possible. (Vic Toews, député P.C.C, ministre de la Sécurité publique)²³

Aussi, plusieurs questions ont été posées quant à la réciprocité des pouvoirs des agents d'un côté comme de l'autre. La nature de ce questionnement concerne plus précisément les différences des pouvoirs octroyés aux policiers canadiens qui, en sol américain, obtiennent des pouvoirs selon les lois de la garde côtière américaine, et des agents de la garde côtière américaine qui, en sol canadien, se voient octroyés des pouvoirs d'agents de la paix. Au Comité des Finances, durant l'étude de C-38, on se demande de quelle manière seront gérées les différences de recours à la force, ce à quoi on répond que les agents américains et canadiens doivent suivre la même formation, comme si celle-ci pouvait « annuler » les années d'expérience de pratiques des policiers, qui sont évidemment différentes dans chaque pays. À cela, un député renchérit en

²² Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, C-38, Témoignages, Fascicule no.7, 28-05-2012.

²³ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, C-38, Témoignages, Fascicule no.7, 28-05-2012.

expliquant la complexité du concept d'usage de la force sur le terrain selon les différents corps policiers et donne l'exemple du G20 qui a eu lieu à Toronto:

C'est intéressant, parce que le rapport de la Commission des plaintes du public contre la GRC portant sur le Sommet du G20 a cerné d'importantes différences entre les techniques d'encerclement de la GRC et de la police de Toronto. On aurait pu croire que la coopération serait plus étroite qu'entre le Canada et les États-Unis. Par conséquent, disons qu'un agent américain, pris à partie dans un incident qui exige une décision en une fraction de seconde, utilise le protocole de recours à la force américain, quel pouvoir un mécanisme canadien de responsabilisation aura-t-il sur lui? (Député Randall Garrison, N.P.D.)²⁴

On explique ensuite que dans le cas d'une inconduite criminelle de la part d'un agent américain, le Canada garde la compétence d'enquêter. Pour la responsabilité civile, le Canada et les États-Unis doivent se rencontrer et décider de la marche à suivre. Pour les mesures disciplinaires visant les agents américains en cas d'inconduite, c'est la garde côtière américaine qui est chargée de s'en occuper.

Finalement, plusieurs préoccupations sont liées à l'évaluation « conjointe » de la menace ainsi qu'à l'échange de renseignements. On se demande d'ailleurs si l'évaluation de la menace va être centrée plus sur les besoins de nos voisins du sud, et si les renseignements seront partagés de manière ouverte de la part des autorités des États-Unis, surtout compte tenu du fait que les Américains ont plus de ressources et de moyens d'obtenir de l'information :

[...] Prévoyons-nous conclure un arrangement, peut-être pas comme dans le cas du NORAD, qui garantirait que les évaluations de la menace circuleront dans les deux sens et non, comme ça arrive en raison de la paranoïa de nos amis du Sud lorsqu'il s'agit de protéger leurs sources, dans un seul sens? (Sénateur Roméo Dallaire, Lib.)²⁵

Certains critères d'échange de renseignement sont à prendre en compte, surtout lorsqu'il est question de sécurité nationale. À ce sujet, le sénateur Dallaire se questionne :

Nous travaillons ici avec un partenaire plutôt complexe qui est un service national, la Garde côtière américaine. Ses paramètres sont très différents en ce qui concerne la diffusion de l'information et la protection des sources. Vous ne doutez

²⁴ Comité permanent des Finances, C-38, Témoignages, séance no.64, 29-05-2012 (soir).

²⁵ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.11, 07-02-2011.

aucunement que l'information vous sera fournie rapidement pour que vous puissiez accomplir votre mission dans la zone maritime? (Sénateur Roméo Dallaire, Lib.)²⁶

À cette question, un témoin précise qu'effectivement, il semble y avoir un certain « filtrage » au niveau de la circulation des informations de la part des Américains :

Mes agents de la marine m'indiquent qu'au fil des ans, ils ont observé différents critères relativement aux renseignements qui seront fournis à nos agents de première ligne, et c'est compréhensible. La sécurité nationale est parfois en jeu, et nous comprenons ça.

Mes agents m'ont dit savoir que la Garde côtière américaine, avec qui ils travaillent chaque jour, possède souvent des renseignements provenant des États-Unis qui ne sont même pas transmis à ses agents sur les bateaux dans les municipalités. Tout un chacun détermine qui diffusera un renseignement et jusqu'où il sera diffusé. [...] (Chef adjoint Jerome Brannagan, Service de police de Windsor)²⁷

En ce qui a trait plus précisément à l'évaluation de la menace, on se demande jusqu'à quel point elle est faite de manière conjointe et si nos besoins équivalent bien à ceux des États-Unis. Ce dialogue entre le sénateur Dallaire et un témoin, responsable de la police de Windsor, laisse comprendre que le Canada reçoit des informations des États-Unis, qui semblent être le leader en termes de production de renseignement pour évaluer la menace. Par contre, ceci ne permet pas de voir quelles informations sont transmises et quelles ne le sont pas. De plus, nous pouvons constater avec la réponse du témoin que la « menace » semble être surtout sur le plan du trafic de marchandise plutôt qu'autre chose:

Pendant la guerre froide, beaucoup d'employés des services de renseignement inventaient des menaces pour s'assurer que nous avions une grande capacité. Nos amis au sud de la frontière disposent d'une grande capacité. Font-ils face à assez de menaces pour que cette capacité soit toujours exploitée? Inventent-ils des menaces pour soutenir indirectement, ne serait-ce que par leur attitude, que nous avons besoin de tout ça parce que le Canada est une véritable passoire et que c'est pour ça que nous devons agir? (Sénateur Roméo Dallaire, Lib.)²⁸

Ils nous fournissent à nous, au Service de police de Windsor, des chiffres sur les produits saisis grâce aux mesures policières fondées sur le renseignement, et il s'agit de véritables marchandises. La quantité est considérable. Il existe une menace bien réelle que nous voyons chaque jour en tant que policiers. Je ne sais pas si vous voulez la qualifier de menace nationale. Je comprends que Shiprider

²⁶ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.11, 07-02-2011.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

est un programme national et que ses intérêts sont nationaux. (Chef adjoint Jerome Brannagan, Service de police de Windsor)²⁹

Il y a eu, de la part de sénateurs libéraux et conservateurs, le même type de préoccupations lors de l'étude de C-38, surtout en Comité :

La portée de la cueillette de renseignement et la manière dont les échanges seront faits peuvent notamment porter atteinte aux droits et libertés des citoyens canadiens, ce qui préoccupe le sénateur Dallaire :

[...] Par exemple, dans votre centre de collecte de renseignements maritimes, combien y a-t-il d'Américains sur place qui vous transmettent de l'information, ou cela se fait-il simplement par voie électronique? Y a-t-il des agents d'échange des deux côtés pour protéger, disons, les droits de la personne ou les libertés de nos citoyens puisque les Américains ont une perspective différente de la nôtre sur cette question? (Sénateur Roméo Dallaire, Lib.)³⁰

Au final, il va sans dire que la question des inégalités dans les décisions quant à cet Accord, et de manière globale celle de la souveraineté du Canada et du respect des droits reconnus ici, est celle qui préoccupe le plus les sénateurs et les députés par rapport à *Shiprider*, tant pendant l'étude de S-13 que celle du projet C-38. Or, cette inquiétude, même si elle est présente chez les Conservateurs, ne semble pas s'avérer assez sérieuse pour mettre un frein à la mise en vigueur du programme *Shiprider*, tant sous S-13 (puisqu'il avait été adopté par le Sénat) que sous C-38.

3.2.2 Les mécanismes d'imputabilité soulevés par les parlementaires

Dans la prochaine section, nous ferons état des préoccupations soulevées par les députés et les sénateurs du Canada en ce qui a trait aux mécanismes d'imputabilité policière entourant la mise en vigueur du programme *Shiprider*. Selon les éléments de notre grille d'analyse, nous procéderons par ordre décroissant, allant de ce qui a été le plus soulevé à ce qui a été le moins soulevé, et nous respecterons nos catégories principales. Les premiers éléments dont il sera question, et qui ont fait l'objet de plus d'interventions lors des débats de S-13 et de C-38, sont les mécanismes externes (qui incluent les lois, les rapports au gouvernement, les commissions d'enquête, les tribunaux et les organes sociétaux), les lois étant dans le mécanisme externe qui

²⁹ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.11, 07-02-2011.

³⁰ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, C-38, Témoignages, Fascicule no.7, 14-05-2012.

domine nettement les débats des Comités, les autres éléments occupant une place négligeable. Deuxièmement, nous présenterons les discours des membres de la Chambre et du Sénat en ce qui a trait aux préoccupations liées aux plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Finalement, les mécanismes d'imputabilité internes (qui incluent les hiérarchies institutionnelles, les règles, la déontologie, les lignes directrices ainsi que les descriptions de comportements) seront mis de l'avant, bien que les allusions à ceux-ci ont été très peu nombreuses.

3.2.2.1 Les mécanismes d'imputabilité externes

Les mécanismes d'imputabilité externes incluent les lois, les rapports au gouvernement, les Commissions d'enquête, les tribunaux ainsi que les organes sociétaux. Dans l'étude du programme *Shiprider* à travers S-13 et C-38, il a surtout été question des lois et les autres aspects ont été très peu ou pas mentionnés. Qui plus est, la grande majorité des inquiétudes ont été soulevées par des membres affiliés à d'autres partis que celui des Conservateurs. Plus précisément, on se préoccupe du procédé de la production de la législation de *Shiprider* par rapport à l'accord (traité) déjà signé avec les États-Unis. Les parlementaires se demandent à quel point ils ont le pouvoir de faire des changements à la loi si celle-ci doit être conforme à l'Accord. Il est à noter que ce dernier aspect fait également allusion au principe d'inégalité des relations Canada/États-Unis, puisque la production de la loi *Shiprider* se devait d'être conforme à l'accord, et comme nous l'avons vu, cet accord a été signé dans un contexte politique particulier :

[...] À l'occasion de discussions avec Janet Napolitano, la secrétaire à la Sécurité intérieure, on m'a clairement fait comprendre que les États-Unis ne veulent pas d'exercices sans suite ni de projets pilotes par-ci par-là; ce qu'ils veulent, c'est notre engagement en tant qu'allié quant à la direction que nous allons prendre. Prenons-nous au sérieux la sécurité des États-Unis? J'ai certainement eu l'impression, en parlant avec des employés de l'administration et des parlementaires des deux chambres, que la sécurité était tenue pour essentielle au maintien d'une relation commerciale souple et efficace entre nos deux pays. [...]
(Vic Toews, député P.C.C, ministre de la Sécurité publique)³¹

Cet extrait du témoignage du ministre de la Sécurité publique en dit long sur les raisons d'être du projet de loi *Shiprider*. De ce fait, les raisons pour lesquelles on présente ce projet, soit la sécurité nationale, sont clairement questionnables. On comprend que l'intérêt premier est de garder une

³¹ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.11, 07-02-2011.

bonne relation commerciale avec les États-Unis, et que ceux-ci semblent mettre une certaine pression afin que nous « prenions leur sécurité au sérieux ». Cet extrait est donc riche en information, et nous y reviendrons dans l'analyse.

Puisque l'entente est déjà signée entre les deux pays, on se questionne sur la portée des pouvoirs du Parlement à pouvoir apporter des modifications au projet de loi :

Dans ma courte expérience, il s'agit d'une situation unique, parce qu'il s'agit d'une mesure législative visant la mise en œuvre d'un traité signé en mai 2009. Je veux poser une question délicate sans empiéter sur le privilège parlementaire de qui que ce soit.

Étant donné que le projet de loi met en œuvre un traité assez détaillé et qu'il est identique des deux côtés de la frontière, peut-il être modifié? Si oui, dans quelle mesure? S'agit-il d'un cas pour lequel nous nous sommes engagés envers notre voisin d'avoir un cadre juridique parallèle? (Sénateur Denis Glen Patterson, P.C.C.)³²

Suite à l'étude du projet de loi S-13 par le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, le sénateur libéral Roméo Dallaire verbalise explicitement ses inquiétudes sur cette question, et de manière plus large sur le rôle du Parlement dans un tel processus d'adoption d'une loi:

[...] Honorables sénateurs, le projet de loi nous laisse très peu de marge de manœuvre en tant que parlementaires. Cela m'amène à parler de l'annonce récente de la signature d'un accord par le premier ministre du Canada et le président Obama en vue de créer un périmètre de sécurité nord-américain. S'ils ont signé une telle entente, qu'en est-il du rôle du Parlement? S'il s'agit d'un traité, comment pouvons-nous influencer sur son contenu? Le Parlement doit participer au processus et, ultimement, toute entente doit être approuvée par le Parlement. [...] (Sénateur Roméo Dallaire, Lib.)³³

Pendant l'étude de S-13, quelques préoccupations ont aussi été soulevées en lien avec la clarté de la loi et des raisons même de son élaboration :

[...] Le projet de loi ne définit pas bien la menace. Comme nous n'avons pas la cote de sécurité nécessaire, nous n'avons pas eu accès à l'évaluation de la menace qui est à l'origine de cette mesure. Nous en entendons parler, mais nous ne l'avons

³² Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.11, 14-02-2011.

³³ Hansard du Sénat, S-13, vol.147, no.91, 03-03-2011.

*jamais vue. C'est un obstacle important à la réalisation par le comité d'un examen équitable du projet. [...] (Sénateur Roméo Dallaire, Lib.)*³⁴

On peut clairement constater avec cette intervention, une préoccupation du sénateur Dallaire sur la légitimité des raisons d'être de ce projet de loi. Par rapport à plusieurs aspects d'ordre opérationnel sur le terrain, on a soulevé que la marche à suivre ou les lignes directrices n'étaient pas présentes dans le texte de loi. Ce dialogue entre le sénateur Dallaire et un haut fonctionnaire du ministère de la justice responsable de l'élaboration de la loi permet de constater qu'effectivement la loi manque de précisions quant aux lignes directrices sur le terrain, et que l'on se fie majoritairement sur les recours « restitutifs » en lien avec la primauté du droit:

*Autrement dit, en êtes-vous arrivé à un accord sur le recours à la force, sur le genre d'armes utilisées, et cetera, afin d'atteindre votre objectif, qui a été élaboré et accepté des deux côtés de la frontière, de sorte que nous ne nous retrouvons pas dans un scénario où la force utilisée pourrait devenir un obstacle à l'arrestation? (Sénateur Roméo Dallaire, Lib.)*³⁵

*Tout-à-fait. C'est l'un des critères principaux de cette entente. (Michael Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la justice Canada)*³⁶

*Cela ne figure pas dans le projet de loi. (Roméo Dallaire, Lib.)*³⁷

*En effet, mais quand nous disons que les opérations doivent respecter la primauté du droit, cela signifie qu'elles doivent aussi se conformer au Code criminel [...]. (Michael Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada)*³⁸

Lors des débats sur S-13, un projet de loi est à l'étude à la Chambre des communes. Il s'agit du projet C-38/GRC (appellation justifiée en p.26 pour éviter la confusion avec le projet de loi omnibus C-38), dont le titre abrégé est la *Loi assurant l'efficacité de l'examen des plaintes civiles relatives à la GRC*, et qui a pour but d'augmenter l'imputabilité de la Gendarmerie royale du Canada³⁹. Le projet de loi *Shiprider* ayant des articles qui modifient la *Loi sur la Gendarmerie*

³⁴ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.11, 07-02-2011.

³⁵ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.11, 14-02-2011.

³⁶ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.11, 14-02-2011.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Le projet de loi C-38/GRC, tel que mentionné, modifie la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* afin d'établir une nouvelle commission civile indépendante et de donner force de loi à une politique provisoire

royale du Canada et qui se doit d'être en accord avec cette loi, de nombreux débats ont eu lieu autour de la question, puisque la loi *Shiprider* devrait pouvoir être modifiée afin de tenir compte des changements dans l'éventualité que le projet C-38GRC soit adopté :

Cela s'applique à tout ce qui vient par la suite. Si le projet de loi C-38 [GRC] ne reçoit pas la sanction royale avant le projet de loi S-13, nous avons les autres dispositions, ce qui explique le dédoublement des rubriques. (Barry MacKillop, Directeur général, Application de la loi et stratégies frontalières, Sécurité publique Canada)⁴⁰

C'est un projet de loi difficile à suivre. J'espère que vous savez que nous comptons beaucoup sur vous. (Sénateur Joseph A. Day, Lib.)⁴¹

Toujours sur ces mêmes préoccupations, le sénateur Dallaire fait part de ses inquiétudes quant aux conséquences éventuelles du fait que de prévoir des dispositions en conséquence d'une loi qui n'a pas encore été adoptée peut avoir des impacts négatifs au bout de la ligne sur les droits et libertés :

Que doit-on penser des articles 22 et 23⁴²? Il se peut que les projets de loi C-38 [GRC] et C-43 soient modifiés avant d'être adoptés; ces deux articles font

de la GRC portant sur les enquêtes liées à des incidents graves qui mettent en cause des membres de la GRC. Elle modifie donc la manière dont les plaintes du public sont gérées par la Commission des plaintes du public (CPP) contre la GRC afin d'augmenter la responsabilisation de la GRC envers le public. En rappel, la loi prévoit notamment l'inclusion des éléments suivants dans *la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (LGRC): le pouvoir de la CPP d'examiner, de sa propre initiative, une activité précise de la GRC (nouveaux art. 45.34 et 45.35 de la LGRC); l'octroi à la CPP d'un droit d'accès plus étendu aux renseignements en la possession de la GRC ou relevant d'elle, bien que des limites à ce droit d'accès soient prévues (nouveaux art. 45.37, 45.38 et 45.4 de la LGRC); concernant le traitement d'une plainte, l'octroi à la CPP d'un pouvoir d'assigner des témoins à comparaître et à déposer des documents ou des pièces, au même titre qu'une cour supérieure d'archives, et de procéder à l'examen des dossiers ou registres et aux enquêtes qu'elle juge nécessaires (nouvel art. 45.63 de la LGRC); la possibilité pour les plaignants de présenter des observations relativement aux conséquences qu'ils ont subies et de recevoir des comptes rendus réguliers sur l'état d'avancement de l'enquête (nouveaux art. 45.55 et 45.56 de la LGRC); la possibilité pour la CPP de tenir une enquête conjointe avec un autre organisme responsable du traitement des plaintes du public contre des agents d'application de la loi au Canada ou à l'étranger (nouvel art. 45.73 de la LGRC); le renvoi de l'enquête à un organisme d'enquête indépendant lorsqu'un incident grave met en cause un membre de la GRC (nouveaux art. 45.81 et 45.82 de la LGRC) (Casavant et Valiquet, 2010). Les agents du projet *Shiprider* sont imputables selon *la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Cela signifie que les dispositions du projet de loi S-13 doivent être en accord avec les modifications prévues à la LGRC sous C-38. Se référer à la page 26 de cette thèse, où des précisions sont données quant à l'implication du projet de loi C-42 adopté en 2013, qui a repris l'essentiel des dispositions de la loi C-38. Ainsi, les modifications en cours dans le processus de gestion des plaintes contre la GRC dans le projet de loi C-38/GRC et le suivi qui en sera donné dans le cadre de *Shiprider* est ce qui préoccupe plusieurs députés de l'opposition.

⁴⁰ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.12, 28-02-2011.

⁴¹ *Ibid.*

directement référence à ces deux mesures. C'est une chose de faire référence à des lois en vigueur dans un projet de loi. C'est une tout autre chose que de prévoir des dispositions dans un projet de loi qui dépendent entièrement du sort de plusieurs autres projets de loi actuellement à l'étude au Parlement, et c'est justement ce qui se passe en l'occurrence.

Honorables sénateurs, tâchons d'être attentifs aux effets et aux dispositions qui seront déterminés par des événements qui échappent au contrôle de notre enceinte et qui auront une incidence sur les deux projets de loi à l'autre endroit et, par extension, sur le projet de loi S-13.

La nécessité de rédiger des lois claires est d'autant plus criante lorsqu'il est question de la souveraineté canadienne ainsi que des éventuels droits et libertés des personnes appréhendées dans le cadre des opérations transfrontalières en question. Le jargon juridique employé pour couvrir deux mesures qui sont toujours à l'étude à l'autre endroit, et ce, dans un seul projet de loi, est complexe, pour ne pas dire ambigu, et ce n'est pas une façon efficace de légiférer alors que nous cherchons tout bonnement un moyen simple et efficace d'assurer notre sécurité. (Sénateur Roméo Dallaire, Lib.)⁴³

Pendant l'étude de C-38, on relève également des questions sur la clarté du texte législatif concernant *Shiprider*, et on s'adresse à un des témoins qui est avocat-conseil en droit pénal :

Monsieur Zigayer, le paragraphe 4 du projet de loi dont vous souhaitez l'adoption semble utiliser une terminologie propre aux contrats ou aux protocoles d'entente. Êtes-vous convaincu que l'expression : « On reconnaît et déclare » crée des obligations juridiques et des droits? (Sénateur Joseph A. Day, Lib.)⁴⁴

Durant les débats sur C-38, la députée Élisabeth May du Parti Vert a proposé des motions concernant *Shiprider* pour garantir l'application de la loi dans le respect des droits et libertés ainsi que pour mettre une limite de temps à l'application du programme, probablement pour qu'il soit réévalué en Chambre. Les motions vont comme suit :

Motion no 546

Que le projet de loi C-38, à l'article 368, soit modifié par adjonction, après la ligne 36, page 274, de ce qui suit:

« (3) Chaque agent nommé en vertu du présent article doit effectuer chaque opération, quel qu'en soit le lieu, dans le respect des droits et libertés garantis

⁴² Les dispositions de coordination des articles 22 et 23 du projet de loi S-13 déterminent les modifications à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* qui s'appliqueront compte tenu du moment de l'adoption et de l'entrée en vigueur du projet de loi C-38 : Loi assurant l'efficacité de l'examen des plaintes civiles relatives à la GRC et du projet de loi C-43 : Loi sur la modernisation de la Gendarmerie royale du Canada (Parlement du Canada, 2012d).

⁴³ Hansard du Sénat, S-13, vol.147, no.93, 09-03-2011.

⁴⁴ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, C-38, Témoignages, Fascicule no.7, 14-04-2012.

par la Charte canadienne des droits et libertés. »
Motion no 547

Que le projet de loi C-38, à l'article 368, soit modifié par adjonction, après la ligne 16, page 276, de ce qui suit:

« (3) Il est entendu que l'agent ne peut détenir une personne que s'il a été nommé, en vertu de l'article 7, à titre d'agent chargé du contrôle transfrontalier maritime de l'application de la loi. »

Motion no 548

Que le projet de loi C-38, à l'article 368, soit modifié par adjonction, après la ligne 32, page 277, de ce qui suit:

« 17. Les dispositions de la présente loi, les modifications connexes à la Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada ainsi que les modifications corrélatives au Code criminel et à la Loi sur les douanes cessent de s'appliquer à la fin du quinzième jour de séance suivant le 1er juin 2017 sauf si, avant la fin de ce jour, l'application de ces dispositions est prolongée par résolution adoptée par les deux chambres du Parlement. » (Députée Élisabeth May, P.V)⁴⁵

Ces propositions d'amendement furent rejetées.

Pour terminer sur les préoccupations en ce qui a trait à la clarté de la loi, un changement a été apporté au texte de loi qui a été présenté à la Chambre lors de C-38 qui modifie la version de la loi sous S-13 qui avait été adoptée par le Sénat. Suite aux préoccupations des sénateurs concernant la souveraineté du pays lors de l'étude de S-13, des modifications ont été faites en ce qui concerne l'autorité responsable des opérations lorsque les équipes sont en sol canadien. Dans le texte de loi de S-13, il était stipulé que les opérations devaient être axées sur les renseignements, fondées sur une évaluation conjointe des risques et des menaces effectuée conjointement par le Canada et les États-Unis. Vu le manque de précision de cette disposition, une autre disposition a été présentée sous C-38 :

Tout d'abord, nous avons ajouté un nouveau principe qui stipule que les opérations transfrontalières intégrées d'application de la loi doivent «s'effectuer selon les directives d'un agent désigné du pays hôte.» Cette nouvelle disposition garantit le respect de la souveraineté du Canada en s'assurant que le commandement et le contrôle de toutes les opérations incombent aux agents d'application de la loi canadiens. (Vic Toews, Député P.C.C, ministre de la Sécurité publique)⁴⁶

Dans un contexte où les lois de deux pays sont appliquées par une même équipe, et que les arrestations sont faites aux frontières internationales, on se questionne également sur la marche à suivre quant à ce qui pourrait être légal dans un pays, et illégal dans l'autre :

⁴⁵ Hansard de la Chambre des communes, C-38, vol.146, no.140, 13-06-2012.

⁴⁶ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, C-38, Témoignages, Fascicule no.7, 28-05-2012.

Vous avez brièvement parlé de l'idée que la contrebande peut être légale d'un côté de la frontière, mais pas de l'autre. Bien sûr, il y a certaines choses; les cigares cubains sont légaux au Canada, mais pas aux États-Unis, comme il est possible que des bottes en peau de crocodile soient légales aux États-Unis et non au Canada.

Que se passerait-il si vous êtes arrêté du côté de la frontière où la marchandise de contrebande est illégale, mais que vous tentiez de la faire passer de l'autre côté de la frontière? (Sénateur Donald Neil Plett, P.C.C)⁴⁷

Pendant l'étude de S-13, un amendement est proposé par le sénateur Roméo Dallaire (Lib.) afin qu'il y ait un rapport fait au gouvernement dans l'année suivant l'adoption de la loi. Cette mesure réfère donc également à un mécanisme d'imputabilité externe.

Lorsque le sénateur Dallaire explique les raisons derrière le dépôt de son amendement, il mentionne ceci :

[...] Il ne fait aucun doute que ce projet de loi nous sera utile. Toutefois, pour les raisons que j'ai exposées dans l'amendement au projet de loi S-13, je crois qu'il est essentiel que ces mesures législatives permettent d'accroître la transparence, la reddition de comptes et la responsabilité financière dans le cadre desquelles ce projet de loi devrait être mis en œuvre. (Sénateur Roméo Dallaire, Lib)⁴⁸

Cet amendement sera rejeté.

La section 12 de la partie 4 du projet C-38 présente également une disposition de plus que le texte de loi sous S-13. En Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, un témoin explique qu'un mécanisme externe a été ajouté puisque des policiers provinciaux peuvent faire partie d'une équipe *Shiprider* au même titre qu'un membre de la GRC. Des mesures doivent donc être mises en place afin que les organismes provinciaux responsables de ces policiers puissent effectuer une surveillance :

*[...] En deuxième lieu, le projet de loi exige la production de rapport aux provinces lorsque les opérations intégrées comportent à la fois des agents de la GRC et des agents de la Sûreté provinciale, qui sont des agents désignés du programme *Shiprider* en vertu de la Loi sur la GRC. L'organisme de surveillance doit donc faire parvenir son rapport annuel à la province en question puisque certains de ses agents participent au projet. [...] (Richard Wex, sous-ministre*

⁴⁷ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.11, 14-02-2011.

⁴⁸ *Ibid.*

adjoint, Secteur de la police et de l'application de la loi, Sécurité publique Canada)⁴⁹

Toutefois, personne n'a mentionné que les mécanismes d'imputabilité pour ces policiers pouvaient être différents de la GRC et quels ajustements devaient être faits.

3.2.2.1.1 Préoccupation générale en matière d'imputabilité dans C-38 qui touche également l'Accord sur Shiprider

Pendant l'étude du projet omnibus C-38, il a été grandement question de reddition de comptes du gouvernement par des mécanismes externes en lien avec certaines modifications que l'on voulait inclure dans ce projet. Même si ces inquiétudes ne sont pas en lien direct avec le programme *Shiprider*, car elles ont été manifestées par rapport à d'autres dispositions incluses dans le projet C-38 qui touchent l'aspect de la sécurité nationale, par ricochet elles concernent également cet Accord, comme nous le verrons.

Des articles du projet de loi visaient à modifier (diminuer) les pouvoirs de contrôle du Vérificateur général du Canada en plus d'abolir le poste d'inspecteur général du Service canadien du renseignement de sécurité. Pour être plus précis, les dispositions de la loi font en sorte de soustraire une douzaine d'organismes gouvernementaux à la surveillance du Vérificateur général en supprimant les dispositions qui obligent celui-ci à examiner les comptes, les états financiers et les transactions de ces organismes.

Comme le souligne un parlementaire,

[...] le projet C-38 contient une série de mesures qui n'avaient pas été annoncées précédemment et qui contribueront à l'expansion de la culture du secret à Ottawa en diminuant la transparence et la reddition de comptes du gouvernement. [...]
(Députée Peggy Nash, N.P.D)⁵⁰

La réponse des Conservateurs a été que ces changements étaient dans le projet de loi C-38 parce que le Vérificateur général lui-même aurait mentionné qu'il ne joue pas un rôle clé dans la surveillance, puisque d'autres mécanismes sont déjà en place, et qu'il y a donc un dédoublement des responsabilités. Ainsi, ces dispositions ont pour but de faire des coupures pour alléger les dépenses, ce qui explique qu'elles furent ajoutées à C-38.

⁴⁹ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, C-38, Témoignages, Fascicule no.7, 14-05-2012.

⁵⁰ Hansard de la Chambre des communes, C-38, vol.146, no.115, 02-05-2012.

Certains témoins ont fortement réagi à ces propos, soulignant que la question demeure beaucoup plus complexe que ce que les députés conservateurs décrivent, soit que le rôle du Vérificateur général n'était pas d'une si grande importance :

[...] Le problème, c'est qu'il y aura une réduction dans ce que le bureau du Vérificateur général sera en mesure de faire et dans les ressources qu'il pourra affecter aux activités de surveillance. Ce n'est qu'une partie du problème. Démocratie et surveillance, en tant que groupe, demande que le Vérificateur général joue un rôle plus proactif et qu'il effectue entre autres des contrôles aléatoires pour s'assurer que tout se fait en conformité avec les lois, les politiques et les lignes directrices. Ces activités seront certainement mises de côté. [...] (Tyler Sommers, Coordonnateur de Démocratie et surveillance)⁵¹

La section 15 du projet C-38 modifie également la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité* pour éliminer le Bureau de l'inspecteur général qui avait pour but notamment de produire des rapports annuels pour le ministre de la Sécurité publique. On explique que les responsabilités du Bureau de l'inspecteur général seront transférées au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS). Un témoin, monsieur Paul Kennedy, avec une expérience importante, car il a été président de la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP), avocat général principal du ministère de la justice, avocat en chef principal du SCRS, et qui a aussi été sous-ministre adjoint principal de Sécurité publique Canada, était d'avis que l'abolition du Bureau de l'inspecteur général était une erreur, et qu'à sa connaissance, aucune des responsabilités et des connaissances du Bureau ne peuvent être transférées au CSARS de manière à ce qu'il puisse jouer le même rôle que le Bureau de l'inspecteur général :

[...] Une des choses les plus importantes, c'est que le CSARS est principalement un organisme réactif. Il traite d'enjeux stratégiques et de plaintes du public. [...] L'IG [inspecteur général] a un pouvoir unique : la capacité de surveillance. On ne parle pas de la même chose dans le cas du CSARS, qui réalise des examens après coup. L'IG peut surveiller des dossiers d'enquête en cours pour voir le travail qui est fait, si on respecte les politiques et le genre de rendement obtenu. [...] (Paul Kennedy, À titre personnel)⁵²

Ces préoccupations ont pris une grande place dans les débats sur C-38. Les députés de l'opposition étaient contre ces dispositions et l'ont relevé à de nombreuses reprises, soulignant

⁵¹ Comité permanent des Finances, C-38, Témoignages, no.63, 29-05-2012.

⁵² Comité permanent des Finances, C-38, Témoignages, no.63, 29-05-2012 (soir).

l'importance de la transparence et de la reddition de comptes par le gouvernement pour garder la confiance du public. Ces dispositions ont été adoptées sans amendements.⁵³

3.2.2.2 La gestion des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada

La question de la gestion des plaintes du public contre la GRC a été peu soulevée dans les débats sous S-13/C-38, mais il en a été question lors des Comités sénatoriaux permanents de la sécurité nationale et de la défense. Plus précisément sous S-13, des modifications d'articles concernant le pouvoir du Canada d'obliger un agent américain à témoigner devant la Commission des plaintes du public (CPP) ainsi que la possibilité pour la CPP de tenir des enquêtes conjointes ont fait l'objet de discussions. Pour aller plus loin sur le plan des enquêtes conjointes, des discussions ont eu lieu par rapport à la collaboration dans la gestion de plaintes entre la CPP et les provinces du Canada, et qui touche des policiers sous juridiction provinciale pouvant participer au programme *Shiprider*. Aussi, des questionnements concernant la corrélation entre S-13 et le projet C-38/GRC (projet de loi soumis à la Chambre en juin 2010 afin d'augmenter l'imputabilité de la GRC) ont été évoqués. Pour finir, sous omnibus C-38, beaucoup moins d'inquiétudes ont été soulevées, mais quelques précisions ont été données par les témoins (tous des fonctionnaires en faveur du projet de loi) quant aux mesures prises dans le texte de loi afin d'assurer une bonne gestion des plaintes du public, ainsi que sur un autre projet de loi concernant la gestion des plaintes du public, le projet de loi C-42 (projet de loi qui reprend l'essentiel du projet C-38/GRC).

Sous S-13, deux modifications ont été présentées par le sénateur Manning (P.C.C) et qui sont en lien avec la gestion des plaintes du public. La première modification (à l'article 22) précise le fait qu'un agent américain est exempté d'une plainte déposée par la CPP, car nous ne pouvons pas obliger les Américains à venir comparaître au Canada.

Il est également précisé par les témoins que les autorités des États-Unis ne peuvent pas non plus exiger qu'un agent canadien soit appelé à comparaître dans leur pays. Or, la situation porte à confusion, puisqu'à plusieurs reprises dans les débats et les Comités, nous pouvons lire des affirmations qui portent à croire que tous les agents sont sous la surveillance de la CPP :

[...] Soyez assurés que toutes les opérations intégrées d'exécution de la loi en territoire canadien seront également soumises au processus des plaintes publiques

⁵³ Le Bureau de l'inspecteur général du Service canadien du renseignement de sécurité sera aboli le 29 juin 2012 suite à ce projet de loi.

de façon à garantir une surveillance et une responsabilité appropriées. [...]
(Sénateur Fabian Manning, P.C.C)⁵⁴

Qui plus est, plus tôt en Comité, des témoins affirment que les Américains seront assujettis aux mêmes mécanismes que les Canadiens :

Un aspect du projet de loi, qui est aussi dans l'accord-cadre, c'est que les agents désignés qui commettent une infraction pénale dans le cadre de leur travail sont assujettis non seulement à notre système de justice pénale — ou à des poursuites civiles —, mais aussi à la surveillance de la Commission des plaintes du public contre la GRC, ou CPP. Si vous souhaitez avoir de plus amples renseignements à ce sujet, ma collègue, Mme Beecher, pourra vous en parler. (Michael Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada)⁵⁵

Ce à quoi Mme Beecher répond :

Le projet de loi ne fait pas qu'assujettir les agents de la GRC à la CPP; il inclut aussi tous les agents qui participent aux opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi, y compris les officiers américains qui seront du côté canadien dans le cadre du projet Shiprider. La CPP peut soudainement utiliser tous ses pouvoirs d'enquête si une personne du public dépose une plainte concernant la conduite d'un agent américain au Canada. (Sophie Beecher, conseillère juridique, Services juridiques, Sécurité publique Canada, ministère de la Justice Canada)⁵⁶

Cette première modification de l'article 22, à savoir qu'un agent américain est exempté de comparaître comme témoin devant la Commission de la GRC chargée de donner suite aux plaintes du public, a été adoptée.

La deuxième modification proposée par le sénateur Manning (P.C.C) (aussi une modification de l'article 22) est en lien avec le pouvoir de la CPP de collaborer avec d'autres organismes de surveillance provinciaux ou étrangers. Cette modification veut permettre des enquêtes conjointes concernant des actes répréhensibles qui auraient été commis par un agent *Shiprider*.

En lien avec la disposition des organismes d'enquêtes de pouvoir collaborer, on se demande si, au niveau provincial, la question a été discutée avec les différents gouvernements, et s'ils sont en accord avec les lignes directrices proposées par l'Accord en ce qui a trait à la gestion des plaintes :

⁵⁴ Hansard du Sénat, S-13, vol.48, no.92, 08-03-2011.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

Dites-moi, est-ce que les gouvernements provinciaux ont approuvé ce processus? Est-ce qu'ils ont accepté, par exemple, de soumettre leur police provinciale à l'ensemble de ce processus? Est-ce que la loi a déjà été modifiée dans leurs territoires respectifs pour pouvoir procéder de cette façon? (Sénateur Roméo Dallaire, Lib.)⁵⁷

À cette question du sénateur Dallaire, on répond qu'il s'agirait « vraisemblablement » d'une enquête conjointe entre la CPP et l'organisme provincial de surveillance, et que les provinces se seraient dites en faveur d'une assignation de surveillance. Par contre, il ne semble pas que ce projet ait été spécifiquement discuté avec les provinces afin d'élaborer des lignes directrices claires de fonctionnement.

Pour continuer, on demande des éclaircissements, à savoir les procédures en matière de collaboration de la gestion des plaintes du public entre les provinces et la CPP.

Nous avons pu constater que les sénateurs se posent des questions sur les obligations des provinces ainsi que sur les pouvoirs de la CPP devant ces provinces. On se demande d'ailleurs si, dans l'éventualité où la CPP ne voudrait pas faire une enquête conjointe avec l'entité provinciale, si cette disposition de la loi obligerait la CPP à coopérer. Il est répondu que la disposition ne donne pas un tel pouvoir aux provinces, et que la CPP a le pouvoir de refuser ou d'accepter une enquête conjointe. Les enquêtes conjointes sont donc « fortement suggérées », mais elles ne sont pas obligatoires. À ce propos, un sénateur explique que selon lui, il devrait être automatique que la CPP collabore avec l'entité provinciale ou municipale du port d'attache de l'agent lors d'enquêtes :

C'est entendu. Je suis issu d'un milieu qui a ce qu'on appelle une « chaîne de commandement », et si quelqu'un traficote contre un de mes employés et qu'il le traîne devant un comité disciplinaire, je vais m'assurer d'être mis au courant et d'être présent. Je ne comprends donc pas pourquoi nous n'insistons pas pour que la commission fasse appel aux autres autorités concernées pour faire enquête conjointement. Si la plainte concerne un agent de la GRC, il n'y a pas de problème, c'est son affaire. Cependant, si la personne ayant fait l'objet d'une plainte relève d'une autre entité et qu'elle est appelée à comparaître devant une commission qui a le pouvoir d'imposer des sanctions, il m'apparaît inconcevable que cette autre organisation ne fasse pas partie du processus d'enquête. (Sénateur Roméo Dallaire, Lib.)⁵⁸

⁵⁷ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.12, 28-02-2011.

⁵⁸ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.12, 28-02-2011.

Cette deuxième modification de l'article 22 afin de permettre à la Commission chargée de faire suite aux plaintes du public contre la GRC de tenir une enquête, une révision ou une audience conjointement avec une autre entité publique chargée d'enquêter sur les plaintes du public contre les agents responsables du contrôle d'application de la loi au Canada ou à l'étranger a également été adoptée.

En même temps que le projet S-13 est étudié, un autre projet de loi concernant l'imputabilité de la GRC quant aux plaintes du public est à l'étude à la Chambre, le projet C-38GRC. Puisque le projet propose des modifications de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, et que la loi *Shiprider* doit être en corrélation avec la loi sur la GRC, des questionnements sont soulevés quant aux dispositions de la loi *Shiprider* dans l'éventualité où C-38GRC serait, ou ne serait pas adoptée. Or, on ne semble pas trouver problématique que si la loi C-38GRC n'est pas adoptée, la gestion des plaintes du public contre la GRC demeurera la même (ce qui est clairement problématique si un projet est à l'étude afin d'augmenter l'imputabilité de la GRC), et cela devant les nouvelles pratiques que *Shiprider* amènera sur le terrain :

Je constate que ce projet de loi est rendu plus complexe par les différents renvois qu'on y trouve. Mais, comme nous l'indiquait M. MacKillop, le projet de loi tient compte des deux possibilités. Si le projet de loi C-38 [GRC] est adopté, tout va bien; nous sommes prêts. S'il ne l'est pas, peu importe, car il y a encore un accès direct à la structure en place pour le traitement des plaintes contre la GRC. Le projet de loi sera applicable d'une manière ou d'une autre; les différentes éventualités sont prévues. (Présidente Pamela Wallin, Ind.)⁵⁹

Il n'y a pas eu de questions précises à savoir si les mécanismes de gestion de plaintes déjà présents et qui demeureraient, si C-38/GRC n'était pas adopté, étaient suffisants dans le cadre de *Shiprider*. Par contre, il y a eu des questionnements à savoir pourquoi le projet de loi S-13 n'avait pas été soumis à la Chambre, pour être étudié en même temps que C-38/GRC, et des commentaires ont été amenés du fait que les corrélations avec le projet C-38/GRC rendaient la loi complexe et ambiguë :

[...] Nous avons donc devant nous un projet de loi qui dépend de l'adoption éventuelle d'un autre projet de loi présentement à l'étude à la Chambre des communes. Je puis vous affirmer que celui-ci a donné lieu à un débat intéressant. Des amendements ont fait l'objet de vives discussions pour ensuite être rejetés. Notre projet de loi risque donc d'être amendé dans l'éventualité où le projet de loi C-38 serait adopté. Si jamais le projet de loi C-38 [GRC] n'était pas adopté, le

⁵⁹ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.12, 28-02-2011.

projet de loi S-13, s'il est adopté, sera bien sûr mis en vigueur. Pourquoi alors une telle complexité dans les tournures que seuls les érudits du droit ou les honorables sénateurs plus versés en matière d'interprétation des lois peuvent comprendre? [...] (Sénateur Roméo Dallaire, Lib.)⁶⁰

Au final, les deux modifications demandées par le sénateur Manning qui ont été retenues font en sorte que 1- La commission chargée de donner suite aux plaintes du public (qu'il s'agisse de la commission actuelle ou de celle qui serait créée suite à l'adoption de C-38/GRC) **détient** le pouvoir de tenir une enquête, une révision ou une audience conjointement avec une autre entité publique chargée d'enquêter sur les plaintes du public contre les agents responsables du contrôle d'application de la loi au Canada ou à l'étranger; 2- Dispense un agent américain nommé à titre d'agent maritime transfrontalier d'application de la loi en vertu du projet de loi de devoir comparaître comme témoin devant la commission de la GRC chargée de donner suite aux plaintes du public (qu'il s'agisse de la commission actuelle ou de celle qui serait créée suite à l'adoption de C-38/GRC) (Parlement du Canada, 2012d).

En Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense du projet omnibus C-38, les différences législatives entre les textes de S-13 et de C-38 ont été expliquées plus en profondeur en ce qui a trait à la gestion des plaintes puisque le projet C-38GRC (projet soumis à la chambre en 2010 et qui visait l'imputabilité de la GRC) est mort au feuillet suite aux élections fédérales de 2011.

De ce fait, la section 12 de la partie 4 du projet omnibus C-38, comme sous S-13, permet à la CPP de tenir des enquêtes conjointes avec d'autres entités provinciales ou étrangères. Il a par contre été ajouté que les citoyens peuvent porter plainte directement aux autorités provinciales, qui servent donc elles aussi de porte d'entrée pour formuler une plainte, ce qui simplifie le processus pour la population. Un peu plus tard, le ministre de la Sécurité publique atteste que tout membre de la GRC pourra recevoir une plainte du public :

[...] Ensuite, nous avons accru la surveillance publique en ajoutant les membres de la GRC comme personnes pouvant recevoir des plaintes du public. Cet ajout va dans le même sens que l'approche voulant qu'il n'y ait pas de mauvais point d'accès pour formuler une plainte et respecte l'actuelle Loi sur la Gendarmerie royale du Canada. [...] (Vic Toews, Député P.C.C, ministre de la Sécurité publique)⁶¹

⁶⁰ Hansard du Sénat, S-13, vol.147, no.90, 03-03-2011.

⁶¹ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, C-38, Témoignages, Fascicule no.7, 28-05-2012.

Une des seules préoccupations concernant l'imputabilité de la GRC dans le cadre du projet *Shiprider* sous omnibus C-38 a été soulevée par le sénateur libéral Mitchell. Nous pouvons constater que la question de la gestion des plaintes du public n'est pas dans l'agenda de la loi *Shiprider*, mais d'un éventuel autre projet de loi (le projet de loi C-42, qui reprend les dispositions de C-38/GRC):

Monsieur le ministre, à la page 13 de vos notes d'allocution, vous dites : «Nous avons également pris des mesures concrètes afin d'assurer une surveillance et une responsabilité adéquates. » Vous parlez ensuite d'un processus qui serait semblable à celui qui existe déjà à la GRC.

Or, la responsabilisation et la surveillance à la GRC posent problème ces jours-ci. Pouvez-vous nous parler de la structure, nous dire pourquoi nous devrions faire confiance à ce processus et croire que la GRC pourrait être tenue responsable dans ce cas? Pouvez-vous préciser combien d'argent sera affecté à ce processus? (Sénateur Grant Mitchell, Lib.)⁶²

Ce à quoi le ministre de la Sécurité publique répond :

La responsabilisation fait essentiellement l'objet d'un autre projet de loi. La Commission des plaintes sera mise sur pied, et les agents auront des pouvoirs disciplinaires à l'intérieur de la GRC, qui sont très limités à l'heure actuelle. Je crois que cela répond à certaines plaintes du public, qui avaient trait à ce processus extrêmement complexe. [...]

[...] La création d'une commission chargée des plaintes du public, qui est un organisme indépendant, et l'exercice des pouvoirs disciplinaires à un niveau inférieur sont des projets que notre gouvernement mettra de l'avant par suite de l'excellent travail fait par les gens de la Sécurité publique. Ce sont là des choses que le commissaire m'a précisément demandées. Je me demande seulement pourquoi on ne l'a pas fait bien avant et pourquoi on ne s'est pas inspiré du modèle militaire, qui prévoit une délégation très sensée des pouvoirs disciplinaires. [...] (Vic Toews, Député P.C.C, ministre de la Sécurité publique)⁶³

Cet autre projet de loi dont parle le ministre de la Sécurité publique est le projet de loi C-42, qui reprend l'essentiel du projet de loi C-38/GRC⁶⁴. Le projet C-42 fut déposé quelques semaines suivant ce témoignage (28 mai 2012), soit le 20 juin 2012.

⁶² Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, C-38, Témoignages, Fascicule no.7, 28-05-2012.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Se référer à la page 26 pour des précisions sur l'implication du projet C-42 sur la gestion des plaintes du public.

Aucun questionnement supplémentaire n'a fait l'objet du fait que le gouvernement avait l'intention d'améliorer la gestion des plaintes du public contre la GRC dans un projet de loi éventuel.

3.2.2.3 Les mécanismes d'imputabilité internes

Les références aux mécanismes internes d'imputabilité (qui incluent les hiérarchies institutionnelles, les règles, la déontologie, les lignes directrices ainsi que les descriptions de comportements) sont pratiquement inexistantes dans les débats sous S-13/C-38. Même si de nombreuses questions ont été posées sur le fonctionnement général de l'Accord et sur ses lignes directrices, et que des précisions ont été demandées quant à plusieurs aspects d'ordre opérationnel, ce n'était pas dans l'optique d'assurer une imputabilité policière. Ces questions semblaient davantage être posées dans le dessein de mieux comprendre le fonctionnement des équipes *Shiprider* sur le terrain de manière générale. En comité, quelques questions ont été posées en ce qui a trait à la formation des agents, et il y a eu quelques allusions aux lignes directrices, mais elles sont très isolées, et aucun débat de fond n'a eu lieu sur ces éléments qui soulèveraient la question de l'imputabilité.

Par exemple, sous S-13, un témoin explique qu'une des règles primordiales pour faire partie d'une équipe *Shiprider* est d'avoir participé à la formation spécialement développée pour ce programme :

D'autre part, pour devenir des agents Shiprider et pour participer au programme, les agents doivent être nommés par les autorités, et ils ne peuvent l'être avant d'avoir suivi un programme de formation intensive fortement axé sur les différentes lois et les différents environnements avec lesquels les agents d'application de la loi devront composer.

Les agents sont non seulement dirigés et commandés par des représentants du pays hôte, mais ils ont aussi été formés à l'application des lois canadiennes, et ils savent en quoi elles diffèrent des lois américaines, et vice versa. Seuls les agents qui ont suivi la formation avec succès et qui ont assimilé la matière pourront participer à des opérations maritimes d'application de la loi. (Barry MacKillop, Directeur général, Direction générale de l'application de la loi et des stratégies frontalières, Sécurité publique Canada)⁶⁵

⁶⁵ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.11, 07-02-2011.

Aucun débat ne s'en est suivi sur l'apprentissage des mécanismes d'imputabilité dans cette formation. Quant aux quelques commentaires isolés à propos des lignes directrices, elles n'ont pas davantage donné lieu à un débat qui apporterait des réponses aux questions posées, pourtant pertinentes, comme les suivantes :

J'ai une question à poser sur les données de surveillance canadiennes qui seront probablement recueillies durant ces opérations, tant par les tours que les drones. Où ces renseignements se retrouveront-ils et quelles seront les mesures de contrôle qui nous permettront de savoir ce qui se passe? (Sénateur Robert W. Peterson, Lib.)⁶⁶

Dans la même lignée :

[...] La structure des services de renseignements est-elle maintenant dotée d'une fonction électronique intégrée? Vos ordinateurs communiquent-ils entre eux et permettent-ils une communication entre vous, la province, la Garde côtière, les services frontaliers et les Autochtones? Dans quelle mesure cet échange de renseignements est-il structuré pour ce qui est de colliger et de diffuser de l'information afin de prendre les mesures appropriées? (Sénateur Roméo Dallaire, Lib.)⁶⁷

À propos des armes à feu :

Inévitablement et malheureusement, il faudra peut-être employer des armes à feu dans ces opérations. Est-ce que les règles d'engagement sont généralement différentes pour les agents des deux pays? Est-ce qu'on en a opéré une synthèse et une coordination? (Sénateur Grant Mitchell, Lib.)⁶⁸

En résumé, il semble que les parlementaires se soient très peu souciés des mécanismes d'imputabilité internes prévus par cette loi. Quelques questions isolées sont demeurées sans réponse. Dans le chapitre suivant, nous analyserons les données présentées ci-dessus en tenant compte de la grille d'analyse issue de notre revue de littérature afin de répondre à nos questions de recherche.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, C-38, Témoignages, Fascicule no.7, 28-05-2012.

Chapitre 4

Analyse

Afin de répondre à nos questions de recherche, nous examinerons ce qui est ressorti des débats parlementaires ainsi que des comités sénatoriaux permanents de la sécurité nationale et de la défense de la mise en vigueur du programme *Shiprider*, à savoir les projets de loi S-13 et C-38, par rapport aux éléments de notre grille d'analyse. Nous cherchons à savoir, en premier lieu, ce qu'il en est des débats sur les mécanismes politiques d'imputabilité policière dans ce projet de loi inséré dans C-38, soit les lignes directrices à suivre par les corps policiers dans leurs opérations et les mécanismes de contrôle pour en assurer le suivi, afin de garantir une bonne gouvernance. Tenant compte des implications de collaboration policière entre le Canada et les États-Unis dans ce projet de loi, nous nous questionnons également à savoir ce qu'il en est des débats sur la réciprocité d'opération des policiers de part et d'autre de la frontière dans ce projet de loi inséré dans C-38, considérant les rapports de force entre les États-Unis et le Canada. Pour finir, nous ferons part de nos observations quant aux liens entre les éléments de notre grille d'analyse et le contexte social, politique et économique du processus d'adoption de loi *Shiprider*, et de leur incidence sur la garantie à une bonne gouvernance.

Au chapitre précédent, nous avons présenté ce qui est ressorti de notre corpus documentaire en matière d'imputabilité policière, en priorisant les éléments de notre grille d'analyse qui étaient les plus présents, et se concentrant davantage sur le niveau d'observation « pour dire quoi? » de l'organisation de nos données. D'ailleurs, nous avons pu constater que les parlementaires n'avaient pas de position claire selon le parti politique d'appartenance, bien que les préoccupations quant aux mécanismes politiques d'imputabilité policière aient été soulevées en grande majorité par des membres de partis politiques de l'opposition. Les témoins, mis à part un témoin issu du gouvernement mohawk d'Akwesasne sous S-13, étaient de hauts fonctionnaires ou des individus travaillant dans les milieux policiers ou frontaliers qui prônaient le programme *Shiprider*, et qui semblaient être présents afin de promulguer la mise en vigueur de ce dernier. Aucun témoin du milieu universitaire ou issu d'organisme pour la lutte des droits et libertés n'a été entendu.

L'aspect qui a été le plus questionné quant à la mise en vigueur du programme *Shiprider* est celui des inégalités et des différences politiques entre le Canada et les États-Unis, ainsi que la crainte que le projet de loi mette en péril la souveraineté du Canada. Nous utilisons le terme « souveraineté » ici, car il a été soulevé de cette manière par les acteurs lors des débats lorsqu'il était question de la réciprocité d'opération de part et d'autre des deux pays. Nous discuterons plus en profondeur dans la troisième partie de notre analyse de la signification de ce terme en lien avec

le contexte du projet de loi *Shiprider*. La place de l'imputabilité policière dans les débats sous S-13/C-38 est négligeable. Ce dont il a été le plus question à ce sujet est le processus législatif de la loi *Shiprider*, en allant par ordre décroissant, les mécanismes d'imputabilité externes, la gestion des plaintes du public et finalement, les mécanismes d'imputabilité internes. Les préoccupations quant aux aspects qui nous intéressent sont beaucoup plus présentes dans les comités sénatoriaux que dans les débats en tant que tels. Il est à noter que vu l'importance de la place dans les débats de la question de la souveraineté canadienne et parce qu'elle concerne notre deuxième question de recherche, nous l'avons présenté comme un aspect séparé des autres éléments concernant les mécanismes d'imputabilité. Or, bien qu'aucun lien direct n'ait été exposé entre le manque de mécanismes d'imputabilité et le problème de la souveraineté du pays, les préoccupations pour les mécanismes d'imputabilité étaient souvent « teintées » et en lien avec les relations politiques et frontalières avec les États-Unis.

Nous rappelons (chapitre I) qu'un manque d'engagement politique, et plus précisément du pouvoir législatif, afin d'assurer de bons mécanismes d'imputabilité policière peut mener à 1- la création de lois qui laissent une trop grande place à l'interprétation; 2- une autonomie démesurée quant à la gestion d'opérations, de déontologie et de reddition de comptes aux institutions policières; 3- un manque de normes quant à la diffusion d'information; 4- à l'absence de critères en matière de formation du personnel. Tenant compte de ces constats, nous verrons de manière plus précise comment le manque d'engagement politique dans l'élaboration de la loi *Shiprider* afin d'assurer des mécanismes d'imputabilité peut avoir des conséquences sur la protection des droits et libertés des citoyens canadiens.

4.1 Les mécanismes d'imputabilité policière

4.1.1 Les mécanismes d'imputabilité policière internes

Nous avons vu au chapitre 1 qu'une bonne gestion des institutions politiques, qui garantit le respect des droits de l'homme, se base sur les principes de bonne gouvernance. Afin d'assurer la transparence, l'efficacité, l'imputabilité et la participation du public, certaines conditions d'organisation au sein d'une institution sont élémentaires : les rapports hiérarchiques doivent être bien définis, les objectifs et les attentes envers le service doivent être clairs et bien compris par le personnel, la mise en œuvre et le respect des règles doivent être faits dans la transparence, et la

culture organisationnelle doit être fondée sur des assises éthiques solides. Dans les débats concernant la mise en œuvre du programme *Shiprider*, la question des mécanismes internes d'imputabilité qui se rattache aux conditions nommées ci-dessus, n'a pratiquement pas été soulevée. Nous avons cherché à voir si des discussions ont eu lieu à propos de la hiérarchie institutionnelle, des règles, de la déontologie, des lignes directrices et de la description de comportements au sein de la Gendarmerie royale du Canada dans l'élaboration de la loi *Shiprider*. Le manque de questionnements quant à ces aspects dans les débats est flagrant.

Les témoins, qui ont participé à l'élaboration du programme, ont fait part de l'obligation pour le personnel de compléter une formation spécifique afin de pouvoir appliquer la loi au sein du programme *Shiprider*, mais sans plus. Aucun détail précis n'a été donné quant à la nature de la formation. Nous ne savons pas si elle inclut des apprentissages afin d'augmenter l'imputabilité des agents sur le terrain, des précisions sur les rôles de chacun et sur les rapports hiérarchiques au sein de la GRC, mais aussi avec les agents de la garde côtière américaine, sur le mandat de cette police *Shiprider*, sur les lignes directrices sur le terrain, etc. Ainsi, il n'y a aucune manière de savoir de quelle manière les dirigeants de la GRC s'assureront que le mandat est clair pour le personnel, ce qui est primordial afin d'avoir de bonnes pratiques sur le terrain. Qui plus est, il semblait même y avoir de la confusion de la part des témoins lors des débats concernant le volet maritime de cet accord. En effet, le traité porte sur les pratiques des *Équipes intégrées de la protection des frontières* sur les voies maritimes frontalières entre le Canada et les États-Unis. Or, il est stipulé qu'une poursuite terrestre peut s'ensuivre d'une poursuite maritime. Lorsque questionnés à ce sujet, les témoins expliquent que les policiers *Shiprider* peuvent continuer une poursuite sur la terre ferme, et tenter en même temps de contacter la police de la localité impliquée. Or, aucune ligne directrice claire n'a été expliquée quant à la marche à suivre dans une telle situation, et les témoins ne semblaient pas le savoir. Si les hauts gestionnaires de la police et du ministère de la Sécurité publique qui ont participé à l'élaboration de la loi ne connaissent pas de telles précisions, comment les policiers sur le terrain seront en mesure de respecter les techniques d'arrestation et les questions de juridictions locales si la portée de leurs pouvoirs n'est pas bien définie?

Aussi, il a été mentionné que la culture organisationnelle doit être fondée sur des assises éthiques solides afin de permettre une bonne gouvernance. Dans le cas du programme *Shiprider*, qui permet à deux institutions (Garde côtière américaine et GRC), avec des cultures organisationnelles complètement différentes, d'appliquer les lois des deux côtés des frontières,

est-ce que la formation de soixante heures permet de mettre en place une culture organisationnelle propre à ces équipes qui soit basée sur des assises éthiques solides? Aucun débat n'a eu lieu sur cette question.

Sur le plan des rapports hiérarchiques, nous savons que les agents de la garde côtière américaine doivent obéir aux ordres du responsable canadien de la GRC sur le bateau lorsqu'en territoire canadien. Par contre, la question des mesures disciplinaires internes en cas d'erreur opérationnelle de la part d'un policier ne semble pas être claire, et surtout sur la manière dont cela sera géré entre les deux pays. Par exemple, si un agent de la garde côtière américaine fait une erreur sur un bateau de la GRC en sol canadien, les mesures disciplinaires seront-elles données par la GRC ou la garde côtière américaine? Si elle est donnée par la garde côtière américaine, les informations doivent probablement être données par l'agent responsable de la GRC afin que la mesure disciplinaire soit exécutée par les responsables de la garde côtière américaine. Qu'arrive-t-il s'il y a un désaccord sur le manquement disciplinaire entre les gestionnaires de la GRC et de la garde côtière américaine? Il était clair dans les débats qu'aucune politique interne ne fait allusion à ce type de situation, et qu'il fallait se fier sur la *bonne foi* de nos alliés.

Quelques inquiétudes ont été soulevées quant à la gestion interne par la GRC de l'échange de renseignements, et une question a été posée quant à la coordination de l'utilisation des armes à feu entre le Canada et les États-Unis. Par contre, aucun débat de fond n'a suivi ces préoccupations. Les activités de la police *Shiprider* sont hautement basées sur le renseignement, et il a été noté par le juge O'Connor, dans sa Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, que très peu de directives ministérielles et de politiques au sein de la GRC traitent directement de la bonne gestion de l'échange d'information (O'Connor, 2006b). Pourtant, des procédures claires sont fondamentales afin de préserver les renseignements personnels, surtout qu'une fois à l'extérieur du pays, le Canada n'a plus de contrôle sur le traitement des informations. Avec *Shiprider*, des renseignements sur les citoyens canadiens pourraient rapidement se retrouver aux États-Unis, surtout considérant le fait qu'un agent de la garde côtière américaine travaillant sur un bateau canadien, à la fin de sa journée de travail, retourne en sol américain et au sein de son organisation avec des informations qui pourraient rapidement s'étendre. Les informations peuvent parfois avoir l'air anodines, et le partage de celles-ci peut être fait de manière informelle, mais comme nous l'avons vu dans plusieurs situations mentionnées au chapitre 1 (dans la situation de Maher Arar par exemple),

l'échange de renseignement sans balises claires peut créer des dommages collatéraux sur le plan des droits et libertés.

Nous pourrions poser tant de questions auxquelles aucune réponse ou précision n'a été donnée en ce qui a trait aux mécanismes internes ou « bureaucratiques » d'imputabilité. Nous en avons soulevé quelques-unes, mais plusieurs autres demeurent en suspens. Le manque de questions et de préoccupations de la part des parlementaires confirme ce que nous avons exposé dans notre premier chapitre en ce qui a trait à la théorie de la gestion du risque dans le monde moderne. Dans les circonstances politiques actuelles, l'État abdique son autorité au savoir scientifique et technique, à savoir dans notre cas, le pouvoir exécutif (la police). Le Parlement n'a démontré aucun désir d'instaurer des garanties et un cadre législatif qui tiennent compte des réalités structurelles sur le terrain. Il ne s'est pas assuré que les réglementations dans le cadre de l'application de la loi *Shiprider* définissent les conduites des policiers de manière à offrir de bonnes protections judiciaires aux citoyens canadiens. Bref, le pouvoir législatif s'est « fié » aux mécanismes internes déjà en place au sein de la GRC, sans se questionner si ceux-ci demeuraient suffisants dans le cadre de la loi *Shiprider*, et devant la portée des pouvoirs qui seraient octroyés non seulement à des agents de police canadiens, mais aussi à la garde côtière américaine en sol canadien. Pourtant, nous avons aussi souligné dans cette thèse que de graves problèmes de gouvernance ont été observés au sein de la GRC, par exemple des gestionnaires qui acceptent des projets tels que *Shiprider*, sans évaluer adéquatement ses ressources, ce qui compromet leurs capacités à s'acquitter de leurs responsabilités. À ce propos, quelques députés ont soulevé la question des coûts de ce programme, mais les réponses demeuraient vagues, pour finalement comprendre que la responsabilité financière revient à la GRC, dans son budget qui lui est déjà alloué⁶⁹. En résumé, l'Honorable juge O'Connor a souligné que les mécanismes d'imputabilité internes de la GRC n'étaient pas suffisants pour une bonne gouvernance, et il semble que les politiciens se sont tout de même fiés à ces pratiques internes déjà en place pour la mise en vigueur du programme *Shiprider* (O'Connor, 2006b).

4.1.2 Les mécanismes d'imputabilité policière externes

Les mécanismes externes sont ceux dont on a le plus discuté lors des débats S-13/C-38, bien que de manière globale, et leur place demeure négligeable. Ce qui est ressorti plus

⁶⁹ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.11, 07-02-2011.

précisément sont les préoccupations des sénateurs quant au manque de clarté de la loi, et le fait qu'ils avaient les mains liées quant aux modifications qu'ils pouvaient apporter à la loi, qui se devait d'être en conformité avec le traité déjà signé entre le Canada et les États-Unis. Encore une fois, les questionnements ont été amenés par des membres de partis de l'opposition (en majorité le parti libéral). Dans l'introduction de ce chapitre, nous avons réitéré les conséquences qui peuvent découler d'un manque d'engagement de la part du politique dans la création de lois pour assurer de bons mécanismes d'imputabilité policière. Même si le fait d'avoir les mains liées quant au traité déjà signé entre le Canada et les États-Unis a été soulevé par les parlementaires, le problème n'a pas été débattu. Le fait que le Parlement n'avait pas la liberté d'apporter des modifications qui auraient pu être souhaitables n'a pas fait l'objet d'inquiétudes, ce qui nous donne l'impression qu'une telle situation ne sort pas nécessairement de l'ordinaire. Ceci démontre l'importance du contexte politique dans la création des lois, et dans notre cas, la relation asymétrique entre le Canada et les États-Unis. Le ministre de la Sécurité publique a d'ailleurs été clair à ce sujet; pour être un allié des États-Unis et pour garder de bonnes relations commerciales, le Canada doit montrer qu'il prend la sécurité des États-Unis au sérieux, et les États-Unis désirent que le Canada légifère de manière permanente des accords tels que *Shiprider*.

Le processus législatif par lequel le programme *Shiprider* a été étudié à travers S-13 et ensuite C-38 expose les impacts sur le plan politique auxquels peut être associé un manque d'engagement du Parlement dans la rédaction des lois, plus précisément au niveau de la responsabilité des parlementaires à apporter les modifications nécessaires afin d'assurer des lois claires, au mandat précis, et qui tiennent compte des réalités structurelles de l'application de ces lois.

Dans le cas de *Shiprider*, plusieurs inquiétudes ont été soulevées quant au manque de clarté de la loi. Comme il a été présenté au chapitre précédent, lors de l'étude de S-13 plus particulièrement, le texte de loi de la mise en vigueur de l'accord *Shiprider* devait tenir compte d'une autre loi à l'étude à la Chambre des communes, la loi C-38/GRC. Pour faire un léger rappel, cette loi devait apporter des modifications à la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et autres lois connexes afin d'augmenter l'imputabilité de la GRC. Si une telle loi était à l'étude, c'est parce que des problèmes sur le plan de l'imputabilité policière au sein de la GRC ont été observés et étudiés, et qu'un processus était mis en branle afin d'amener les changements nécessaires pour avoir une bonne gouvernance de la police fédérale. Or, cette loi était à l'étude, et n'avait pas été adoptée encore. Comme l'a soulevé le sénateur Roméo Dallaire, il est commun

qu'une loi à l'étude au Parlement fasse référence à d'autres lois déjà en vigueur, mais dans le cas de *Shiprider*, la loi devait tenir compte de l'éventualité que la loi C-38/GRC soit, ou ne soit pas adoptée. Ce qui est le plus important à retenir des débats concernant *Shiprider*, c'est qu'il n'y a eu aucune préoccupation clairement exprimée sur le fait qu'on étudiait une loi (*Shiprider*) qui renforcerait les pouvoirs policiers, en plus de donner des pouvoirs à des agents américains en sol canadien, tandis qu'on étudiait en même temps à la Chambre des communes une loi afin d'augmenter l'imputabilité de la GRC, preuve que les mécanismes internes et même externes afin d'assurer une bonne reddition de comptes de la police n'étaient présentement pas suffisants. Encore une fois, la seule préoccupation faisant référence à la question des droits et libertés a été soulevée par le sénateur libéral Roméo Dallaire.

Outre le fait que la loi *Shiprider* devait tenir compte d'une loi encore à l'étude à la Chambre, le manque de clarté de la loi s'est manifesté sous d'autres angles. En lien avec ce qui a été discuté au point 4.1.1 sur les mécanismes internes d'imputabilité, peu de questions ont été posées sur les mécanismes internes mis en place par la GRC afin d'assurer une bonne imputabilité. Par contre, nous avons vu au chapitre 1 que les mécanismes internes ne suffisent pas à assurer une bonne gouvernance, et qu'il est primordial que certaines pratiques et lignes directrices soient codifiées dans la loi afin d'offrir une pratique uniforme. Comme l'avait souligné l'Ombudsman de l'Ontario dans ses rapports sur l'Unité des Enquêtes Spéciales chargée de surveiller les pratiques de la police de l'Ontario, ainsi que le Protecteur du Citoyen du Québec, il est recommandé de préciser, par des dispositions législatives, des normes en ce qui a trait notamment aux délais d'intervention, à la préservation de la preuve, au traitement des témoins et à la présence d'enquêteurs civils sur le terrain lors d'incidents graves impliquant des policiers par exemple. Aucune question n'a été posée quant à l'absence de telles dispositions dans la loi *Shiprider*. Aussi, rien dans la loi ne faisait référence à la diffusion de l'information.

Un autre aspect lié au manque de clarté de la loi amène chez nous des inquiétudes. Une modification du texte de loi a été apportée entre S-13 et C-38. Les responsables de l'élaboration du texte de loi se sont aperçus qu'un des articles dans la loi S-13, traitant des personnes responsables de la prise de décisions sur le terrain, posait problème. Sous S-13, la gestion des opérations devait être axée sur les renseignements, sur une évaluation conjointe des risques et des menaces effectuée conjointement par le Canada et les États-Unis. Vu le manque de précision de cette disposition, une autre disposition a été présentée sous C-38 afin que les décisions sur le terrain soient prises par un responsable du pays hôte, et non de manière conjointe. Ainsi, il est

inquiétant qu'un élément aussi majeur ait été changé seulement sous C-38, et non sous S-13 suivant les débats. De tels articles vagues au sein du texte de loi auraient pu amener à des conséquences opérationnelles majeures sur le terrain, et mettre en péril la souveraineté du pays. Si une telle erreur se trouvait sous S-13, qui avait pourtant été élaboré par des spécialistes du droit, et qui n'ont pas fait l'objet de débats de fond au Parlement, quelle autre protection (sinon le Parlement) s'offre à la population en termes de création de la législation? Qui plus est, il a été mentionné dans les débats par les parlementaires que la loi *Shiprider* était tellement complexe, qu'ils se fiaient à des témoins (élaborateurs de la loi) afin que la loi ne cause pas de problème, puisque ceux-ci avaient de la difficulté à suivre⁷⁰.

Des préoccupations ont également été soulevées par les parlementaires à propos de la gestion des dépenses du programme *Shiprider*. À ce sujet, le sénateur libéral Roméo Dallaire a demandé qu'un rapport soit produit après la première année de la mise en vigueur du programme afin d'informer le comité des dépenses du ministère en lien avec celui-ci. L'amendement a été rejeté. Aucune modification n'a été demandée afin que des rapports soient produits au Parlement quant aux pratiques sur le terrain, à l'efficacité du programme ou sur les mesures d'imputabilité mises en place. Sous C-38, une disposition a été ajoutée afin de permettre aux provinces d'effectuer une surveillance des activités quand des policiers provinciaux ou municipaux participeraient au programme. La disposition fait mention que l'organisme responsable de surveiller les pratiques de la GRC doit faire des rapports annuels aux provinces afin de les tenir informées sur les pratiques des équipes de police *Shiprider*. Nous approfondirons notre analyse de la situation de gestion de la police entre les provinces et le Canada dans la prochaine section portant sur la gestion des plaintes du public puisque cette question touche les organismes externes de surveillance de gestion des plaintes du public. Il est à noter, par contre, qu'encore une fois, aucun débat de fond n'a eu lieu en ce qui a trait à la différence de traitement de l'imputabilité policière entre le Canada et les provinces, et de quelle manière l'arrimage serait fait entre les entités.

Des questions ont été posées quant à la manière dont serait géré le fait que les lois du Canada et des États-Unis peuvent différer (par exemple certains actes peuvent être légaux au Canada et pas aux États-Unis et vice versa). Aucune réponse claire n'a été apportée quant à ce problème par les témoins. Sous C-38, d'autres dispositions apportaient des changements quant à

⁷⁰ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.12, 28-02-2011.

la reddition de comptes par le gouvernement. Entre autres, des articles de loi amenaient à l'abolition du Bureau de l'inspecteur général qui surveillait les pratiques du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Nous avons vu que l'élargissement du mandat de la police publique à la sécurité nationale implique cette dernière de plus en plus dans l'échange de renseignement, et l'amène à collaborer avec des institutions telles que le SCRS. Une surveillance réduite du « monde » du renseignement aura donc, de manière inhérente, un impact sur les pratiques policières axées sur l'échange d'information, surtout dans le cas de *Shiprider* qui se concentre sur l'application de la loi aux frontières canado-américaines.

Pour finir, une grande lacune a été observée quant aux autres mécanismes d'imputabilité externes, entre autres en ce qui a trait au rôle des tribunaux et de quelle manière les nouvelles pratiques auront un impact sur celui-ci. Le rôle de la société n'a pas été évoqué, et l'implication des communautés locales afin de participer à l'élaboration du programme n'a pas été contestée. Il a été exposé au premier chapitre que la question d'une bonne gestion policière est d'autant plus complexe dans un contexte frontalier. Notamment, des relations frontalières locales peuvent avoir été développées indépendamment des priorités nationales, et certains mécanismes d'imputabilité liés à l'autonomie locale (échange de services par exemple) sont interrompus lors de centralisation des pouvoirs avec des projets tels que *Shiprider*. Aucune inquiétude n'a été soulevée quant aux « habitudes » de la communauté qui pourrait être touchées par un tel programme, et si les autorités ont consulté la population encore une fois en vue d'adapter leurs pratiques aux réalités structurelles des différentes populations frontalières.

4.1.3 Organisme de surveillance indépendant de la police et la gestion des plaintes du public

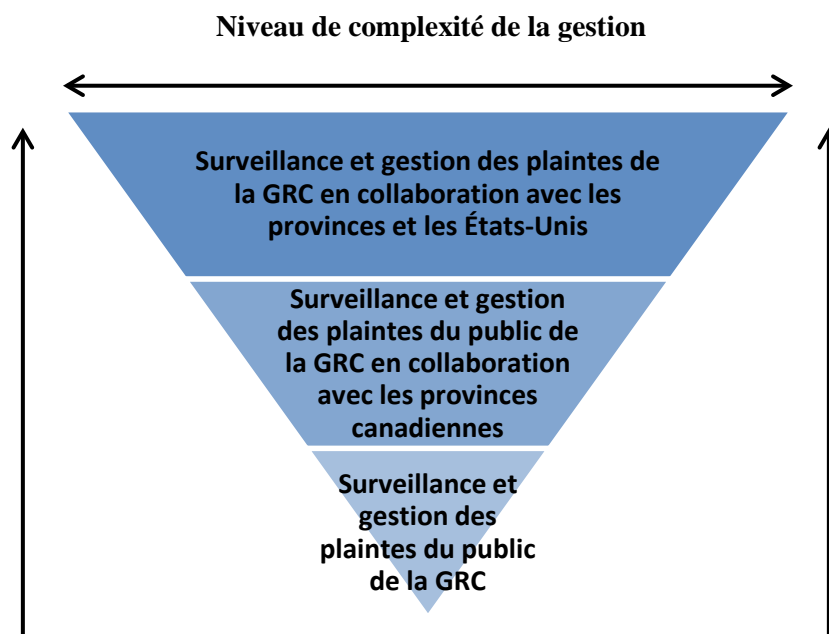
La gestion des plaintes du public peut être considérée comme un mécanisme interne aussi bien qu'un mécanisme externe d'imputabilité policière; sa « catégorisation » dépendra du fait qu'elle est traitée par l'organisme même ou si elle est prise en charge par une institution indépendante. Pour cette thèse, nous avons décidé de traiter de cette question de manière distincte vu son importance, mais surtout parce que dans le cadre de la bonne gouvernance, il a été établi qu'un organisme de surveillance externe, qui gère notamment les plaintes du public, est primordial pour une police démocratique. Il faut souligner aussi, et nous en avons discuté au chapitre 1, que l'organisme externe chargé de la gestion des plaintes du public devrait avoir un mandat plus large en termes de surveillance, surtout dans un contexte où la police publique a un

mandat élargi à la sécurité nationale. Dans les débats concernant *Shiprider*, les témoins ainsi que les parlementaires n'ont même pas égratigné la nature du problème, mais nous y reviendront plus tard après avoir décortiqué ce qui a été discuté en termes de « gestion des plaintes du public ».

Dans la présentation de nos données, nous avons fait part que sous S-13, deux modifications ont été présentées par le sénateur Manning du Parti conservateur du Canada concernant la gestion des plaintes du public. La première modification à la loi soustrayait un agent américain faisant partie du programme *Shiprider* de l'obligation à témoigner devant la commission chargée de la surveillance de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Dans la première version du texte de loi, tout agent, qu'il soit américain ou canadien, était dispensé de témoigner devant la commission. L'intention était donc de préciser que le Canada ne peut obliger un policier américain à comparaître devant la commission, mais qu'un agent canadien ne peut être dispensé d'une enquête. Que ce serait-il passé si les individus responsables de l'élaboration de la loi ne s'étaient pas aperçus de cette erreur? Qui plus est, avant ce changement, il a été mentionné à quelques reprises par les témoins que tant les agents américains que canadiens seraient sous la surveillance de la commission. Il a également été dit par les juristes que les autorités des États-Unis ne pouvaient pas obliger un agent canadien à comparaître devant leur organisme de surveillance. Nous avons fait part dans le paragraphe ci-dessus que la gestion des plaintes peut concerner l'évaluation d'une plainte en lien avec un manquement disciplinaire ou un mauvais comportement de la part d'un policier. Qu'en est-il d'une enquête suite à un incident grave, où il y aurait par exemple une enquête criminelle sur un agent américain ayant commis un acte criminel en sol canadien? Est-ce qu'à ce moment, les procédés d'extradition traditionnels se mettent en place? Est-ce que dans un tel cas, c'est la police qui enquête sur la police, comme c'était le cas au sein de la GRC au moment de l'étude de la loi? Ou est-ce que l'organisme de surveillance en place aurait les pouvoirs nécessaires à enquêter sur un incident grave? Aucun débat n'a eu lieu quant à la différence entre le traitement d'un manquement disciplinaire et une enquête sur un incident grave. Aucune préoccupation n'a été soulevée par le fait qu'au moment des débats, dans des cas d'incidents graves (et donc qu'il y avait une enquête criminelle sur un policier), c'était la police qui enquêtait sur la police. Aucune discussion de fond n'a eu lieu quant à la manière dont ces enquêtes seraient gérées en collaboration avec les autorités américaines.

Pour continuer dans ce sens, la deuxième modification du sénateur conservateur Manning avait comme but de permettre à la Commission chargée de la surveillance de la GRC de tenir des enquêtes conjointes avec d'autres organismes de surveillance au Canada (organismes de

surveillance provinciaux par exemple) ou à l'étranger (dans ce cas-ci les États-Unis). Cette modification représente un bon pas pour une meilleure imputabilité, et il avait été souligné par le juge O'Connor que de faire des passerelles législatives entre les organismes de surveillance afin qu'ils puissent faire des enquêtes conjointes était une chose importante afin d'améliorer la surveillance de la police au Canada (O'Connor, 2006b). Par contre, des inquiétudes ont été soulevées par le sénateur libéral Roméo Dallaire à savoir si les provinces avaient été concertées au sujet des procédures à suivre en termes de collaboration lors d'enquêtes conjointes. Des questions ont été posées afin de comprendre si les provinces canadiennes avaient accepté de telles collaborations, et qui détenait le plus de pouvoir en termes d'enquête. Il a d'ailleurs été confirmé que l'organisme canadien responsable de la surveillance de la police, à savoir à ce moment la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP), n'avait pas l'obligation de coopérer avec les provinces, même si une enquête concerne un policier provincial faisant partie de *Shiprider*. Dans un cas d'incident grave impliquant un policier provincial participant à *Shiprider*, l'enquête serait transférée à l'organisme de surveillance de la province. En ce qui a trait à la collaboration avec les États-Unis pour de telles enquêtes, aucune question ou précision n'a été soulevée afin de voir si les États-Unis avaient adopté une loi semblable afin de prioriser les collaborations lors d'enquêtes, et s'ils sont obligés de coopérer à la demande de la CPP. Cette situation laisse de nombreuses questions en suspens, puisqu'en cas de manquement disciplinaire ou même d'un incident grave impliquant un agent américain participant à *Shiprider*, celui-ci n'est pas obligé de comparaître devant la CPP, et il n'est pas précisé si les États-Unis sont obligés de collaborer avec cette dernière lors d'une enquête. Aucune précision n'a été donnée non plus en ce qui a trait au processus même de la collaboration, et à la marche à suivre en cas d'enquête criminelle canadienne sur un agent américain. Nous pouvons constater que la gestion des plaintes du public et la surveillance de la police ne sont pas une tâche simple; en ajoutant la question des différences juridictionnelles et fonctionnelles qui entrent en jeu lors de collaborations entre les provinces et les États-Unis, la bonne gouvernance devient difficile à atteindre vu la complexité de la situation. De plus, les caractéristiques liées aux activités policières dans le cadre de la sécurité nationale et qui font en sorte d'accentuer les chances d'abus au niveau de l'application de la loi vont en augmentant en situation de collaboration policière. Pour cette raison, une loi claire, avec des processus précis et préétablis de protection des droits et libertés, aurait été nécessaire afin de permettre une bonne imputabilité policière dans le cadre de *Shiprider*, notamment un organisme indépendant national qui puisse surveiller les activités de tous les policiers impliqués dans le programme.



Caractère secret des enquêtes en matière de sécurité nationale; pouvoirs accrus donnés aux policiers et nouvelles infractions de terrorisme; coopération internationale des agences de sécurité; atteinte à la vie privée par la collecte, l'utilisation et le partage d'informations; portée et exercice des pouvoirs discrétionnaires; risque de discrimination; rôle des tribunaux, qui auront notamment une moins grande possibilité de surveillance.

Comme nous avons déjà mentionné, sous S-13, la loi se devait d'être en corrélation avec le projet de loi C-38/GRC à l'étude à la Chambre des communes à ce moment. Le projet de loi avait pour but d'augmenter l'imputabilité de la GRC notamment en établissant une commission civile indépendante pour surveiller les activités de la GRC et lui procurer d'autres pouvoirs. Lors des débats, il y a eu des discussions quant à la complexité de la loi *Shiprider* vu cette situation, mais personne n'a soulevé le fait que si *Shiprider* était adopté et que la loi C-38/GRC ne l'était pas, les activités policières du programme auraient été surveillées par le même processus de gestion de plaintes de public, soit par la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP), qui posait déjà problème. Un des témoins a même fait allusion au fait que si la loi C-38/GRC était adoptée, des dispositions à la loi *Shiprider* ont été mises en place afin que toute plainte concernant des policiers *Shiprider* soit envoyée directement à la commission et non à la GRC elle-même comme c'était le cas lors de l'étude de S-13. Cette disposition a été ajoutée à cause du caractère « délicat » de la situation et de la présence des agents américains en sol canadien. Pourquoi cette

disposition n'a-t-elle pas été incluse automatiquement dans *Shiprider*, c'est-à-dire pourquoi entrerait-elle en vigueur seulement si C-38/GRC était adoptée? Ainsi, au niveau de la gestion des plaintes du public, personne n'a souligné le fait que si C-38/GRC n'était pas adopté, les policiers *Shiprider* ne seraient pas surveillés par un organisme de surveillance indépendant de la police et du gouvernement, même avec le caractère « délicat » de la situation pour reprendre les mots d'un témoin.

Lors de l'étude de la loi *Shiprider* incluse dans le projet omnibus C-38, on a fait un peu plus d'efforts afin d'inclure des dispositions liées à l'imputabilité policière puisque la loi C-38GRC n'avait pas été adoptée suite aux élections fédérales de 2011. Ainsi, les activités policières étaient soumises à la surveillance de la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP) qui n'avait toujours pas les pouvoirs suffisants afin d'offrir une bonne imputabilité. Les dispositions ajoutées, qui ne figuraient pas sous S-13, rendaient possible pour les citoyens de porter plainte contre un agent *Shiprider* auprès des organismes provinciaux de surveillance impliqués (dans le cas où un policier provincial participait au programme), ainsi qu'auprès de tout agent de la GRC. Ce type de disposition permettrait donc une meilleure accessibilité au public dans le cadre des processus de plainte. Comme sous S-13, la loi permettait également la tenue d'enquêtes conjointes avec d'autres organismes de surveillance du pays ou de l'étranger, mais la collaboration n'est pas obligatoire. Par contre, le sénateur libéral Roméo Dallaire a encore dû souligner ses inquiétudes quant aux mécanismes d'imputabilité de la GRC en place à l'époque qui n'étaient pas suffisants. Dans la même veine que sous S-13, le ministre de la Sécurité publique a mentionné que l'imputabilité de la GRC ferait l'objet d'un autre projet de loi. Ce projet de loi a été déposé peu de temps après sous le nom de C-42, comme mentionné ci-dessus. Encore une fois, on était prêt à adopter une loi qui renforcerait les pouvoirs policiers, qui augmenterait les collaborations interinstitutionnelles et l'échange de renseignements et qui laisserait des agents américains appliquer la loi au Canada, sans toutefois qu'il y ait les protections nécessaires afin de garantir une bonne gouvernance de la police.

Nous avons vu que dans un cadre où les pratiques policières s'inscrivent dans un mandat de sécurité nationale, il est d'autant plus important qu'un organisme externe et indépendant de la police et du gouvernement surveille les activités de la police et gère les plaintes du public. Nous avons également fait part de l'importance que cet organisme puisse faire des enquêtes selon sa propre initiative et émettre des rapports et des recommandations au service de police ainsi qu'au gouvernement. L'organisme devrait avoir les compétences et les connaissances nécessaires afin

de s'acquitter de ces responsabilités, et ses membres devraient être choisis en fonction de leur neutralité politique et de leur intégrité. Dans le cadre des opérations secrètes de la police œuvrant dans le domaine de la sécurité nationale, l'organisme devrait avoir accès à toutes les informations nécessaires afin de faire enquête. Rien de toutes ces caractéristiques d'une bonne surveillance n'a été discuté, malgré qu'au moment de l'étude des deux lois (S-13/C-38), il y avait une absence de processus de collecte de données sur le plan du renseignement et aucune capacité de contrôle de ce domaine à l'échelle nationale. Qui plus est, de nombreux problèmes au niveau des enquêtes des membres de la GRC faites par d'autres membres de la GRC avaient été observés et dénoncés. De plus, aucun commentaire n'a été fait afin de sensibiliser les parlementaires au fait que l'organisme en place de surveillance de la GRC, soit la CPP, n'avait pas les pouvoirs nécessaires afin de surveiller les activités liées à la sécurité nationale. En fait, la nature des activités policières liée à la sécurité nationale n'a pratiquement pas été évoquée, et les liens entre celle-ci et une plus grande difficulté à surveiller n'ont pas été faits. L'aspect des pratiques dans le secret n'a pas été soulevé, et on n'a pas cru bon de discuter du fait que la CPP fonctionnait seulement sur un régime de plainte au moment de l'étude des lois, et qu'il ne pouvait donc pas y avoir une étude systématique de la conformité des activités de la GRC avec la loi. Il va sans dire qu'une étude aussi pauvre d'une loi qui accentue de manière considérable les pouvoirs policiers provoque de grandes inquiétudes, et ne permet pas d'augmenter la confiance du public, tant sur le plan de la bonne gouvernance de la police qu'au niveau des processus législatifs en tant que tels.

4.2 Réciprocité d'opération et souveraineté du pays dans le cadre de la loi *Shiprider*

Les enjeux entourant la réciprocité d'opération dans le cadre de la loi *Shiprider* ont soulevé des inquiétudes quant à la souveraineté du pays chez les parlementaires. De ce fait, cette question a été l'élément de notre grille d'analyse qui a été le plus discuté lors des débats. Les inquiétudes que ce projet de loi puisse nuire à la souveraineté du Canada n'ont pas seulement été soulevées par les partis de l'opposition, mais aussi par des députés et sénateurs conservateurs. Les parlementaires ont premièrement discuté du fait que les États-Unis possèdent beaucoup plus de ressources matérielles et humaines, comparativement au Canada, ce qui rendrait les pouvoirs inégaux sur le terrain. À ces questions, les témoins expliquaient que le Canada profiterait justement des ressources des États-Unis et aurait moins de dépenses à faire. Or, cet avantage pour notre voisin du sud sur le plan des ressources pourrait faire en sorte de créer des situations

problématiques. Les autorités américaines détiennent beaucoup plus de manières d'intercepter des informations sur les citoyens canadiens s'ils ont plus de ressources (par exemple des drones qui circulent dans le ciel aux frontières), et cela peut poser problème au niveau de la protection de la vie privée des Canadiens. De plus, des questions à savoir si les États-Unis formaient plus d'agents et investissaient plus d'argent que le Canada dans le programme n'ont jamais été répondues. Or, ces informations ne sont pas des détails sur le plan opérationnel, et pourraient avoir beaucoup d'impact sur la gestion des équipes *Shiprider*.

Aucune réponse claire n'a été donnée non plus quant à la nature différente des deux entités impliquées dans le programme, c'est-à-dire la garde côtière américaine qui est un corps militaire et la Gendarmerie royale du Canada (GRC), qui est un corps policier. En fait, on expliquait que la plupart des décisions structurelles et opérationnelles seraient prises de concert par les commissaires de chaque organisme. On a répété à plusieurs reprises qu'il fallait se fier à la *bonne foi* de nos collaborateurs. Or, que se passe-t-il en cas de mésentente entre les deux commissaires? Comment peut-on décrire la relation entre la GRC et la garde côtière américaine? Nous savons que les organismes d'application de la loi aux États-Unis détiennent un pouvoir considérable dans le pays et ont un poids politique fort. Quant aux préoccupations en lien avec les différences législatives entre les deux pays et des sanctions disciplinaires, on mentionnait encore une fois que l'on devait se fier à la *bonne foi* des Américains de collaborer de manière mutuelle. Ce grand manque de positionnement par rapport à des éléments d'une importance cruciale dans l'élaboration de la loi, et dans l'accord même, est une preuve de la relation asymétrique et du contexte politique par lequel les autorités canadiennes se sont montrées « frileuses » de prévenir des abus en demandant des protections législatives.

Prenons à ce titre l'évaluation de la menace et de l'échange de l'information, les réponses des témoins sont teintées de cette relation asymétrique. Le projet *Shiprider* est « vendu » comme étant essentiel pour la protection de la sécurité nationale, et cible les activités criminelles transnationales, le terrorisme, etc. Ainsi, les activités des policiers *Shiprider* sont hautement basées sur le renseignement. Toutefois, en tant que témoin, le chef adjoint du service de police de Windsor a expliqué que l'évaluation de la menace concernait en majorité les activités liées au trafic de drogues et d'armes, et plusieurs de ses agents ont mentionné que les renseignements provenant des États-Unis n'étaient pas toujours transmis à ses agents sur les bateaux, et que

« Tout un chacun détermine qui diffusera un renseignement et jusqu'où il sera diffusé »⁷¹. Il n'est donc pas surprenant que plusieurs parlementaires aient contesté l'évaluation de la menace en tant que telle, surtout en ce qui a trait au terrorisme, qui a été évoquée afin de justifier le projet *Shiprider*. En matière d'échange de renseignement, nous avons vu au chapitre 1 que la plupart des organismes d'application de la loi aux États-Unis refusent de conclure des accords écrits en matière d'échange de renseignement (O'Connor, 2006b). Si la GRC veut garder ses partenariats sur le plan de la sécurité, elle n'a pas vraiment d'autre choix que de « s'organiser » avec chaque organisme selon le contexte afin de gérer l'échange de renseignements.

Ainsi, plusieurs des préoccupations des parlementaires concernant la réciprocité d'opération dans le cadre de la loi *Shiprider* rejoignent les enjeux mentionnés au chapitre 1 sur la complexité double de surveiller la police publique dans un cadre de gestion des frontières, surtout considérant l'échange de renseignement et la nature différente des agences impliquées dans le programme. Bien que la question de la souveraineté du pays ait été soulevée par les parlementaires, aucune action n'a pris forme afin d'offrir de meilleures protections, à savoir une égalité et une réciprocité d'opération. En outre, les interventions des témoins et des parlementaires semblaient même teintées d'un certain « fatalisme » devant la situation; pour protéger les intérêts économiques du Canada qui exporte beaucoup aux États-Unis, le Parlement n'aurait eu d'autre choix que de montrer que la sécurité nationale des deux pays est prise très au sérieux.

Ainsi, la gestion de la sécurité, et donc du risque, comporte des considérations très utilitaires, et l'étude de *Shiprider* en est un bon exemple, puisqu'elle transpose ces considérations utilitaires à travers la relation asymétrique entre le Canada et les États-Unis. Notre dépendance au marché américain et notre besoin qu'il ouvre ses frontières au commerce nous obligent en quelque sorte à « mieux » gérer le risque, et dans la situation présente, les frontières. Cela confirme ici toute l'idée selon laquelle les institutions politiques agissent comme genèse conflictuelle d'un système normatif en réponse à l'insécurité et aux risques industriels (Beck, 1993). Il est évident aussi que le projet *Shiprider* n'aurait pu être analysé que sous un œil strictement en lien avec la sécurité (est-ce que ce projet de loi augmente ou non la sécurité des Canadiens...), et les discours dans les débats confirment que ça va beaucoup plus loin, notamment que l'influence de la relation entre le Canada et les États-Unis sur d'autres plans que

⁷¹ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.11, 07-02-2011.

la sécurité n'est pas à négliger. En ce qui a trait à la souveraineté du pays, si l'on tient compte que la gestion des frontières constitue un moyen de réaffirmation de la souveraineté pour un État, des projets tels que *Shiprider* sont sans aucun doute un pas de plus vers un « périmètre de sécurité » nord-américain, ce qui diminue considérablement le poids des intérêts canadiens sur le plan international.

4.3 Les répercussions sur la bonne gouvernance

Dans cette analyse, nous avons déjà fait état de nos observations de ce qui est le plus ressorti dans les débats parlementaires quant aux mécanismes politiques d'imputabilité policière, ainsi qu'en ce qui a trait à la réciprocité d'opération entre le Canada et les États-Unis. Effectivement, l'un des principes fondamentaux de la bonne gouvernance est la question de la responsabilité/imputabilité, et celle-ci est d'autant plus essentielle par rapport à la gestion policière. Nous irons maintenant plus loin dans notre analyse en ce qui a trait aux thèmes mentionnés ci-dessus au regard de la bonne gouvernance, et en tenant compte des éléments contextuels de l'adoption de cette loi. Puisque la question de l'imputabilité a déjà été soulevée, nous concentrerons notre regard sur les autres principes essentiels de la bonne gouvernance, soient la transparence, la participation du public et l'efficacité/efficience.

Les initiatives en faveur de la transparence signifient la promotion de la publication et de l'accès à l'information à travers les décisions gouvernementales ainsi que dans les processus d'adoption des lois. Selon l'organisme *Transparency International*, la transparence est définie comme :

[...] le fait pour une administration, une entreprise ou une personne physique, de communiquer de manière ouverte et claire les informations, les règles applicables, les projets et les actions en cours. Les responsables publics, les fonctionnaires, les dirigeants des entreprises privées et des organisations doivent avoir pour principe d'agir de manière transparente, prévisible et compréhensible pour favoriser la participation et la responsabilité (Chêne, 2011, p.3).

On ne parle donc pas seulement de diffuser une information : on suppose que la bonne information sera donnée afin que la population puisse participer et prendre des décisions de la manière la plus éclairée possible. En ce qui concerne la loi *Shiprider*, celle-ci a été présentée comme étant une loi mise sur pied afin d'augmenter la sécurité des Canadiens et des Canadiennes en misant sur la coopération policière transfrontalière entre le Canada et les États-Unis. Dans un

contexte social où on présente une loi nécessaire à la sécurité devant une menace donnée, la loi *Shiprider* peut sembler de premier abord légitime. Or, nous avons fait état dans la revue de littérature de l'augmentation ces dernières années de multiples « projets » et mesures aux frontières canado-américaines pour augmenter la sécurité, surtout depuis les attentats du 11 septembre 2001 à New York, dont la plupart de ces projets étaient une initiative des États-Unis. On peut déjà se questionner à savoir dans quelle mesure le besoin de sécurité au Canada s'identifie à celui des États-Unis, c'est-à-dire de voir si l'évaluation de la menace au Canada est la même que chez nos voisins du sud, et qui justifierait la nécessité de la loi *Shiprider*. Comme nous l'avons souligné plus haut, il s'avère que l'évaluation de la menace n'est pas vraiment ce qui était en jeu, mais plutôt les intérêts économiques du Canada. Rappelons cet énoncé du ministre de la Sécurité publique lorsqu'il parle de l'importance d'adopter la loi *Shiprider* :

[...] À l'occasion de discussions avec Janet Napolitano, la secrétaire à la Sécurité intérieure, on m'a clairement fait comprendre que les États-Unis ne veulent pas d'exercices sans suite ni de projets pilotes par-ci par-là; ce qu'ils veulent, c'est notre engagement en tant qu'allié quant à la direction que nous allons prendre. Prenons-nous au sérieux la sécurité des États-Unis? J'ai certainement eu l'impression, en parlant avec des employés de l'administration et des parlementaires des deux chambres, que la sécurité était tenue pour essentielle au maintien d'une relation commerciale souple et efficace entre nos deux pays. [...]
(Vic Toews, député P.C.C, ministre de la Sécurité publique)⁷²

Ici, nul besoin de lire entre les lignes, et le sens de ces propos ne pourrait être plus clair. Dans un contexte où le Canada exporte la majeure partie de ses matières premières aux États-Unis, il se voit être en quelque sorte « à la merci » des exigences politiques américaines, suivant le fait bien sûr que ceux-ci utilisent cet aspect à leur avantage. Si le Canada veut garder de bonnes relations économiques avec les États-Unis, il se doit de montrer qu'il prend leur sécurité au sérieux en adoptant d'importantes mesures en matière de sécurité frontalière au Parlement. Ce que l'on présente alors aux Canadiens comme étant une loi pour augmenter la sécurité nationale du Canada n'est pas une diffusion claire et honnête de l'information. Le fait de mentionner que la menace est bel et bien réelle n'est pas du tout issu de la transparence. En fait, l'évaluation de la menace devient en fait dérisoire, bien qu'elle soit présentée comme étant « une pierre angulaire » des principes du fonctionnement de la loi *Shiprider*. L'importance que le politique tienne compte des principes de bonne gouvernance, surtout dans un contexte économique néolibéral, prend ici tout son sens.

⁷² Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13, Témoignages, Fascicule no.11, 07-02-2011.

Le triomphe de la pensée économique néolibérale, et de ce fait la globalisation des marchés, a créé des conditions (les lois du marché) sur lesquelles l'État n'a pas entièrement le contrôle, et dont il se voit même dépendant. Dans cette optique, le concept de « souveraineté » amené par les parlementaires lorsqu'ils parlent de la réciprocité d'opérations des policiers de part et d'autre de la frontière peut même paraître en quelque sorte « paradoxal », puisqu'au bout de la ligne, c'est bel et bien la souveraineté économique du Canada que protège cette loi. Qui plus est, si l'on considère le concept de souveraineté comme étant « [...] la reconnaissance de l'égalité souveraine des États, du droit à l'autodétermination des peuples et de la règle de non-intervention dans les affaires intérieures » (Delcourt, 2005, p.87), la souveraineté du Canada à travers l'adoption de cette loi devient vite questionnable. Une autre caractéristique du système économique néolibéral qui a une incidence sur la gouvernance, et dont nous avons fait part dans notre cadre théorique, est la création de plusieurs niveaux de décisions, qui ne se font plus seulement à l'intérieur d'un pouvoir centralisé dont est l'État. Il est clair avec *Shipriider* que les prises de décisions se sont faites ailleurs qu'au Parlement, et que par le fait même, le pouvoir de celui-ci se voyait très limité. Le peu d'interventions quant à ce qui a trait aux mécanismes d'imputabilités inclus dans cette loi, et donc les « silences » face aux éléments de notre grille d'analyse, pourrait être considéré comme des « silences politiques » puisque les dés étaient pipés d'avance.

Bref, les raisons qui ont été amenées à la population afin de légitimer cette loi ne transposent pas du tout le principe de la transparence. Quelques interventions de parlementaires en lien avec « l'évaluation de la menace » ont été faites, mais au bout de la ligne, aucune action n'a été prise afin de clarifier la situation de manière publique. En fait, il nous semblait même que ce type de situation pouvait être « normal » au Parlement.

Un autre principe de la bonne gouvernance, et qui est directement en lien avec la transparence, est la participation du public. La participation du public signifie que les communautés ont les moyens de prendre part aux processus d'élaboration des politiques publiques, mais aussi de pouvoir agir à toutes les étapes des processus de prises de décisions, de mise en œuvre et de suivi (Chêne, 2011). Suivant les bases de la démocratie au Canada, les parlementaires représentent la population par leur appartenance aux différents comtés ou « régions électorales ». Si les députés élus n'ont pas la possibilité de représenter leur comté à la Chambre des communes, cela implique que la participation du public n'a pas été prise en compte,

et c'est ce qui s'est produit lors de l'adoption du projet de loi C-38. Nous avons décrit au début du chapitre de la présentation de nos données la nature du projet « omnibus » ainsi que les impacts sur le processus législatif d'adoption de la loi. Tenant compte de la dimension du projet de loi, qui comprenait de nombreuses modifications et articles de loi sur de nombreux thèmes différents, les membres de la Chambre des communes n'ont pas pu étudier le projet de loi de manière appropriée. Plusieurs députés se sont insurgés devant cette situation, dénonçant la nature antidémocratique du projet de loi omnibus C-38. Une telle manière d'adopter des lois au Parlement est à l'opposé du principe de la bonne gouvernance par la participation du public. Au contraire, c'était un moyen pour les Conservateurs de faire adopter plusieurs modifications sans trop qu'on « leur mette les bâtons dans les roues ». Un processus qui favorise la participation du public en aurait été un où chaque loi sur un sujet spécifique aurait été étudiée individuellement et où on aurait pu examiner les enjeux comme il se doit, et où les députés ainsi que la population en générale auraient eu un droit à l'information et le droit de parole. Dans le cas des débats sur C-38, nous avons retenu de notre corpus empirique 260 pages ayant un lien avec *Shiprider*, sur un total d'environ 6806 pages qui représentent la totalité des débats et comités de C-38. À la Chambre des communes, le peu de questions qui ont été posées quant à *Shiprider* n'ont jamais obtenu de réponses.

Un autre aspect important à retenir de nos données est le fait que la majorité des interventions concernant des inquiétudes reliées aux éléments de notre grille d'analyse (réciprocité d'opération et mécanismes d'imputabilité) ont été faites par un seul sénateur, soit monsieur Roméo Dallaire. Cet élément est important, car bien que nous ayons effectivement soulevé des données sur les thèmes liés à notre question de recherche, ces interventions ne sont pas représentatives d'un ensemble de sénateurs ou de députés qui sont intervenus pour garantir les principes de la bonne gouvernance. Qui plus est, si nous tenons compte du principe de participation du public à travers un système de représentation à la Chambre des communes, le processus par lequel *Shiprider* a été adopté est d'autant plus inquiétant. Effectivement, la majorité des interventions liées à la protection des droits et libertés ont été faites par un seul homme qui siège sur le Sénat canadien. Le rôle du Sénat est différent de celui de la Chambre des communes, et il n'est pas garant de représenter la population au même titre que cette dernière. Les députés de la Chambre sont élus démocratiquement, tandis que les sénateurs sont nommés par le gouverneur général sur la recommandation du premier ministre. L'étude de la loi par le Sénat, et plus particulièrement à travers les comités sénatoriaux (dans notre cas le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense), est faite beaucoup plus en lien avec l'expérience

personnelle et les connaissances que par la considération des intérêts et des besoins des communautés canadiennes que cette personne pourrait représenter.

Il va donc sans dire que sur le plan de la participation du public, le processus d'adoption de la loi *Shipriders* à travers C-38 n'a pas permis d'actualiser ce principe. Les députés de l'opposition n'ont pas eu l'occasion de s'exprimer, et encore moins la population en général. Pour aller plus loin, nous rappelons aussi que les populations autochtones, dont le programme touche leur territoire, n'ont pas été consultées lors de l'élaboration du projet. Aussi, les parlementaires n'ont pas posé de questions ou n'ont pas fait d'interventions en lien avec les communautés aux frontières canado-américaines, à savoir si elles ont été consultées lors de l'élaboration de cette loi.

L'efficacité et l'efficience sont également des principes fondamentaux de la bonne gouvernance. Ces principes signifient que les institutions gouvernementales sont en mesure de remplir leur mandat, c'est-à-dire que les résultats sont conformes aux objectifs visés, mais aussi que les ressources disponibles (dans le cas des institutions publiques on parle de l'argent des contribuables) ont été utilisées de façon optimale. Aussi, les institutions devraient être en mesure d'évaluer leur performance, leur permettant d'améliorer de manière continue l'efficacité et l'efficience de leurs services. Le mandat et donc la visée de la loi *Shipriders* est d'augmenter la sécurité des Canadiens et des Canadiennes. Or, comme mentionné précédemment, ce « mandat » n'a pas été présenté de manière transparente, ce qui pose à la base un problème sur le plan de l'efficacité de la police à remplir son mandat. Nous avons déjà souligné le fait que la sécurité de la population ne se fait pas seulement à travers des mesures de contrôle plus poussées. Avec ces mesures le politique doit prévoir des manières de bien gérer l'augmentation des pouvoirs policiers afin de protéger les citoyens non seulement de la menace « criminelle » et « terroriste », mais aussi des débordements que peuvent amener les pouvoirs accrus des institutions d'application de la loi.

Les données recueillies en ce qui a trait aux mécanismes d'imputabilité, ou à vrai dire au manque d'interventions quant à la garantie de mécanismes d'imputabilité, démontrent bien l'écart entre la théorie et la pratique lorsqu'il est question de bonne gouvernance. Dans le cas de *Shipriders*, on voit bien l'écart entre l'affirmation d'un droit et son application/protection. Le fait que les droits constitutionnels à travers *Shipriders* aient si peu été cités semble proposer d'entrée de jeu que l'on considérait l'affirmation du droit comme étant un fait « accompli ». Par ce fait même, on a négligé son application et sa protection, qui se seraient transposées à travers des

contrôles plus élaborés concernant l'application de la loi sur le terrain. On se fie alors sur une « bonne » gouvernance qui mise sur les réparations des bavures et non sur les protections au sens préventif. Par exemple, en lien avec le manque d'interventions sur le plan des mécanismes d'imputabilité internes au sein de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), nous avons exposé ci-haut que l'on se fie sur les mécanismes de contrôle déjà en place au sein de la police fédérale. Or, les mécanismes internes constituent la première étape à la prévention d'abus au sein de la police. Les mécanismes externes ainsi que la gestion des plaintes du public sont des recours dont la population peut se servir une fois que l'abus a été déjà commis, et qui est donc plus de l'ordre du reconstitutif. Qui plus est, on notait déjà des problématiques sur le plan de l'imputabilité de la GRC puisqu'un projet de loi était à l'étude afin d'augmenter la responsabilité de celle-ci. Une police ne peut remplir son mandat adéquatement s'il y a à la base des problèmes de gestion interne et qu'elle n'est pas en mesure de rendre des comptes.

La non-intervention des parlementaires en ce qui a trait aux mécanismes internes d'imputabilité confirme également une gouvernance de la police qui est basée sur la gestion du risque. Nous avons fait état dans cette thèse des problématiques liées à la gestion du risque et d'une police axée sur le renseignement. Le renseignement, qui est à vocation préventive, dans le sens où il sert à produire de la connaissance sur la criminalité, est utilisé dans le cadre de *Shiprider* afin de répondre à une « menace » qui renvoie principalement au trafic de drogues et d'armement. Les programmes d'essais de *Shiprider* ont été présentés comme un succès puisqu'ils ont permis d'augmenter les taux d'arrestations liées à ces trafics. On présente alors la loi comme étant « efficace ». Or, qu'en est-il du renseignement qui est supposé produire des connaissances à des fins préventives? Qu'en est-il des ressources utilisées et des moyens entrepris afin d'arriver à leurs résultats? Il faut également se souvenir qu'en matière de réciprocité d'opération avec les Américains et d'utilisation de leurs ressources, on présentait certains éléments d'inégalités comme étant un atout puisque nous « profiterions » des ressources et des connaissances de nos voisins du sud. Au niveau du manque de directives claires quant aux lignes directrices sur le terrain, les témoins ont répondu à de multiples reprises qu'il fallait se fier à la bonne foi des autorités américaines. Comment une gestion si vague peut-elle garantir l'efficacité et l'efficience pour les autorités canadiennes de remplir leur mandat? Est-il vraiment possible d'en faire une évaluation exacte?

On peut donc conclure que le politique n'a pas su garantir les principes de la bonne gouvernance à travers l'adoption de la loi *Shiprider*. Il est évident que cet aspect ne tient pas

seulement d'un manque de volonté de la part des parlementaires, mais aussi de rapports de pouvoirs politiques et économiques entre le Canada et les États-Unis, de même que de rapports de force au sein même du Parlement. À un certain point, on peut même se demander si les représentations sociales que se sont faites les parlementaires des mécanismes politiques d'imputabilité policière avaient de l'importance dans ce contexte précis, et qu'ils en étaient très conscients. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, les dés étaient pipés d'avance. Il demeure que ces enjeux politiques auraient pu être discutés plus en profondeur; un seul sénateur a osé soulever des questions pertinentes sur ce sujet.

Conclusion

Dans le cadre de ce projet de recherche, nous cherchions à examiner la place du concept d'imputabilité policière à travers l'étude des projets de loi S-13 et C-38 au Parlement, mettant en vigueur le programme *Shiprider*. Le but était donc d'évaluer l'importance, pour les parlementaires canadiens, de la reddition de comptes de la police en lien avec l'augmentation des pouvoirs policiers octroyés à travers la mise en vigueur de ce programme, qui est d'une grande complexité et qui inclut une participation des autorités américaines à l'application des lois en sol canadien. Compte tenu de la participation de la garde côtière américaine dans ce projet de loi, nous voulions également comprendre les enjeux liés au volet opérationnel d'une coopération policière internationale avec les États-Unis vu les rapports de force entre les deux pays, et donc cibler les impacts de ces éléments sur le plan de l'imputabilité policière, et de manière plus globale sur les droits et libertés des citoyens canadiens. Nous cherchions notamment à constater de quelle manière on entrevoyait, au Parlement, offrir des garanties constitutionnelles à travers l'adoption de lois augmentant les contrôles sécuritaires qui se situent dans les critères de la bonne gouvernance. Rappelons donc nos deux sous-questions de recherche : (1) Dans quelle mesure les interventions des parlementaires, lors de l'adoption de la loi *Shiprider*, s'inscrivent-elles dans les critères de la bonne gouvernance, tenant compte de l'intérêt porté aux mécanismes politiques d'imputabilité policière? (2) De quelle manière les perceptions des parlementaires sur la réciprocité d'opération des policiers sur le terrain, dans le cadre de la loi *Shiprider*, s'inscrivent-elles dans la garantie d'une bonne gouvernance?

Les éléments à étudier dans ce projet de recherche sont d'une grande complexité, et nous n'avons pu nous baser sur un seul cadre théorique précis, mais avons dû tenir compte d'une multitude de caractéristiques en lien avec nos questions de recherche. Bien sûr, la remise en question de la mise en vigueur du programme *Shiprider* en tant que « projet permettant d'augmenter la sécurité des Canadiens » s'inscrit dans le courant de la criminologie critique, puisque nous nous sommes questionnés non seulement sur la pertinence de la loi en termes de sécurité, mais aussi sur les raisons profondes de son élaboration ainsi que les impacts réels de celle-ci sur la population en tenant compte du contexte politique, économique et social dans lequel elle a été élaborée et étudiée. Cette remise en question nous a amenés à prendre plusieurs éléments en considération en lien avec l'imputabilité policière dans le cadre du programme *Shiprider*. Premièrement, nous avons vu au chapitre un les nouvelles normes en matière de bonne gouvernance qui permettent une bonne imputabilité des institutions étatiques à l'ère moderne, afin de bien comprendre les enjeux liés à la protection des droits et libertés par rapport au pouvoir exécutif (dans notre cas la police) dans un contexte politique, économique et social de

globalisation. Nous avons ensuite exposé l'importance de l'engagement politique afin d'assurer les critères de la bonne gouvernance au sein de la police, ainsi que les conséquences qui peuvent découler d'un manque d'engagement politique en matière d'imputabilité policière. Puis, nous avons fait part des différents mécanismes d'imputabilité qui existent, et plus précisément de l'importance d'une bonne gestion des plaintes du public par un organisme indépendant, qui est le critère numéro un afin d'assurer une bonne reddition de comptes.

Ensuite, afin de bien comprendre la place de l'imputabilité policière dans les débats parlementaires de S-13/C-38, nous avons dû tenir compte des particularités des pratiques policières en lien avec *Shipriider*, qui se situent dans le nouveau discours sécuritaire, qui a surtout pris sa place suite aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 à New York. Notamment, le programme *Shipriider* s'inscrit dans un mouvement où la sécurité nationale prend énormément de place, et où le politique soutient un discours sécuritaire basé sur la gestion du risque et l'élargissement de la surveillance. Nous avons donc étudié les particularités des pratiques policières dans le contexte du nouveau discours sécuritaire pour bien en comprendre les impacts sur le plan politique, mais aussi au niveau opérationnel, impacts qui se traduisent par une diminution des protections juridiques et judiciaires pour les citoyens canadiens. Bien sûr, nous avons également dû tenir compte des impacts du discours sécuritaire sur les relations frontalières entre le Canada et les États-Unis, élément qui n'est pas à négliger pour bien comprendre les interventions des parlementaires concernant *Shipriider* dans l'étude de S-13/C-38.

Pour faire un bref résumé, nous avons vu que les attentats du 11 septembre aux États-Unis ont changé le discours politique de la sécurité pour mettre l'emphase sur la sécurité nationale, ce qui a élargi le mandat de la police publique au Canada. En effet, l'accent sur la sécurité nationale concentre davantage les activités policières sur la gestion du risque, augmente les coopérations interinstitutionnelles et l'échange d'information et a changé les relations politiques frontalières en matière de sécurité. Ces aspects de la pratique policière axée sur la sécurité nationale ont diminué les protections juridiques et judiciaires des citoyens canadiens par la nature de nouveaux pouvoirs législatifs accordés à la police, par de nombreuses conséquences sur le plan pratique (pratiques axées sur le renseignement; mandats abstraits; pratiques dans le secret; chevauchement des organismes; données de renseignement non fiables; profilage ethnique et religieux), et par la complexité des pratiques policières dans le contexte de la gestion des frontières. Or, l'emphase du discours sécuritaire amène les politiciens à moins s'engager politiquement afin d'assurer de bons mécanismes d'imputabilité, ce qui est très problématique vu

les conséquences mentionnées précédemment. Le manque d'engagement du politique peut mener à la création de lois qui laissent une trop grande place à l'interprétation, une autonomie démesurée des institutions policières en matière de gestion des opérations, de déontologie et de reddition de comptes, un manque de normes en matière de diffusion de l'information et l'absence de critères en ce qui a trait à la formation du personnel. C'est selon ces constats que nous avons constitué notre « loupe » à travers laquelle nous avons étudié la place des mécanismes d'imputabilité policière dans les débats sous S-13/C-38, soit les mécanismes d'imputabilité externes, internes et la gestion des plaintes du public. Nous avons ensuite analysé les interventions faisant trait aux rapports de force entre le Canada et les États-Unis, qui ne peuvent être mis de côté dans l'étude de la mise en vigueur du programme *Shiprider*.

Nous avons pu constater que la place des mécanismes d'imputabilité policière donnée par les parlementaires dans les débats sur la mise en vigueur du programme *Shiprider* sous S-13/C-38 est grandement négligeable. Bien qu'il soit un fait que les contrôles politiques soient nécessaires afin d'offrir une bonne imputabilité policière, il semble que les politiciens n'ont pas perçu cet enjeu comme étant primordial lors des débats. Nous avons fait part plus tôt dans cette thèse que le besoin de sécurité est souvent perçu comme ne pouvant être considéré autrement qu'au détriment de la protection des droits et libertés fondamentaux. Cette vision, en plus des réalités contextuelles faisant en sorte que le pouvoir décisionnel des parlementaires se voyait limité, s'est transposée dans le manque d'interventions concernant la reddition de comptes et la bonne gouvernance dans les débats. Le besoin de sécurité justifie le programme *Shiprider*, et on ne se pose pas davantage de questions à savoir s'il serait possible de trouver des moyens d'appliquer le programme avec succès, tout en offrant une meilleure surveillance des activités de la police. Il va sans dire aussi que le processus par lequel la loi *Shiprider* a été adoptée ne fait pas exception et suit le courant du nouveau discours sécuritaire. Comme nous l'avons souligné dans notre analyse, le manque flagrant d'interventions ou de questionnements quant aux mécanismes internes d'imputabilité de la Gendarmerie royale du Canada confirme également une gouvernance de la sécurité basée sur la gestion du risque, laquelle s'établit selon une non-intervention du pouvoir législatif sur le savoir technologique, en l'occurrence la GRC elle-même dans notre cas. Plus surprenant encore, la crédibilité de la GRC posait déjà problème lors de l'étude de la loi *Shiprider*, puisqu'un autre projet de loi était étudié afin d'augmenter son imputabilité suite à de nombreuses commissions d'enquête et rapports d'organismes de surveillance dénonçant des lacunes importantes en lien avec la reddition de comptes de cette dernière. Malgré ce fait, peu de précisions ont été demandées et pratiquement aucune contestation n'a été faite.

Outre le courant du discours sécuritaire préconisant toute action assurant une meilleure sécurité nationale, ce qui diminue grandement l'engagement politique dans l'établissement de garanties juridiques et judiciaires contre les abus de pouvoir des policiers, d'autres éléments sont à prendre en compte. Plus particulièrement lors des débats de C-38, le processus législatif par lequel la loi a été adoptée est significatif pour comprendre le manque d'interventions des politiciens. L'amplitude du projet omnibus C-38, le manque de temps pour débattre et la position majoritaire du gouvernement conservateur ont joué un rôle crucial dans l'adoption de *Shiprider*. Même si des députés avaient voulu en débattre davantage ou même s'opposer (ce que l'opposition a fait), ils n'avaient pas le pouvoir d'approfondir le débat.

Les rapports de force au sein du Parlement ont joué un rôle dans l'étude et l'adoption du projet de loi *Shiprider*, mais les rapports de force sur le plan international ne peuvent être ignorés. La préservation des ententes commerciales entre le Canada et les États-Unis ont joué un rôle crucial, à la base, dans la signature du traité pour le programme *Shiprider*. La position fragile du Canada envers la puissance politique des États-Unis et du pouvoir de ses institutions de sécurité est demeurée à travers l'élaboration de la loi, puisque les parlementaires avaient les mains liées, ne pouvant apporter des modifications à la loi, qui se devait de respecter le traité déjà signé entre les deux pays. La question des inégalités entre les deux pays, et plus précisément la crainte des parlementaires en lien avec la souveraineté du Canada, sont les éléments qui sont le plus ressortis des débats. Curieusement, les inquiétudes concernant la souveraineté n'ont pas été abordées précisément sous l'angle de la bonne gouvernance et des mécanismes d'imputabilité. Il va sans dire qu'un des principes directeurs de cette thèse est de faire ressortir comment, à travers un manque de mécanismes adéquats d'imputabilité policière, les droits et libertés des citoyens peuvent être brimés, ce qui met en péril de manière inhérente une gestion démocratique du pouvoir étatique exécutif. Les politiciens, pour la plupart, ne se sont pas souciés des problèmes déjà existants sur le plan de la reddition de compte de la GRC, et encore moins des complications qu'une collaboration avec les États-Unis pourrait engendrer sur le plan de l'imputabilité policière. Dans la situation du programme *Shiprider*, la souveraineté du pays ne s'effectue pas seulement à travers les rapports de force perceptibles des institutions policières aux frontières canado-américaines; cette analyse ne tient compte que des pouvoirs exécutifs, et donc de l'État, et continue à laisser de côté les droits fondamentaux de la population, dont la protection est aussi importante afin d'assurer la souveraineté de l'État. Pour ainsi dire, la vraie souveraineté démocratique d'un pays consiste à ce que le gouvernement soit en mesure de protéger ses citoyens de son propre pouvoir exécutif, dans la mesure où celui-ci pourrait abuser de ses

pouvoirs. Les parlementaires canadiens, à travers l'adoption de la loi *Shipriders*, n'ont pas considéré cette analyse de la souveraineté.

Ainsi, la protection des droits et libertés des citoyens canadiens à travers de bons mécanismes d'imputabilité policière n'a pas constitué une priorité sous l'étude de *Shipriders*. De nombreuses questions d'ordre pratiques et opérationnelles demeurent en suspens concernant le contrôle de l'application des lois aux frontières canado-américaines. Or, l'étude des débats parlementaires sur cette loi s'inscrit dans une foulée où de nombreux dilemmes d'ordre constitutionnels apparaissent avec l'augmentation des pouvoirs exécutifs (on peut prendre exemple sur l'adoption du projet de loi C-51) des institutions de sécurité nationale telles que la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Service du renseignement de sécurité du Canada (SCRS) et le Centre de la sécurité des télécommunications du Canada (CSTC). Le problème revient au fait que les activités de ces institutions se fondent sur un partage de renseignements qui se fait de plus en plus dans le secret sous la justification que les informations sur leurs pratiques ne peuvent être révélées pour des raisons de sécurité nationale. Dans cette optique, la population ne peut s'opposer à un pouvoir de l'État qui est invisible. Qui plus est, le Parlement lui-même, qui est censé représenter les intérêts de la population, ne peut pas bien analyser et débattre des vrais enjeux des pouvoirs exécutifs (et donc des lois et des programmes qui lui sont présentés), car ils n'ont pas accès à la plupart des faits qui leur permettraient de prendre des décisions éclairées.

La question n'est pas de savoir si les lois et les programmes soumis au Parlement par l'exécutif afin d'assurer la sécurité nationale sont faits de bonne foi; nous ne remettons pas en cause que les actions gouvernementales en termes de sécurité nationale soient pour des raisons justes. Ce qui doit être considéré sont les processus par lesquels ces actions sont adoptées et appliquées, qui devraient être visibles et faire l'objet de discussions publiques. Le fait que l'État se donne un droit de « secret » en ce qui a trait à la manière dont il utilise son pouvoir et le manque de protections fondamentales quant à son pouvoir exécutif changent fondamentalement la relation en créant de grandes inégalités entre le gouvernement et les individus gouvernés. Ceci est un débat fondamental, car ce sont les bases mêmes de la gouvernance démocratique qui sont en jeu.

Bibliographie

- ABRIC, Jean-Claude, 1993. « Central system, peripheral system: their functions and roles in the dynamic of social representations », [en ligne], *Papers on Social Representations*, vol.2, pp.75-78, [http://www.psych.lse.ac.uk/psr/PSR1993/2_1993Abric.pdf].
- ADEN, Hartmut, 2002. « Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices : un système spécifique de multi-level governance », *Cultures et Conflits*, vol.48, no.4, pp.15-32.
- AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA, 2014. « CANPASS », [en ligne], Gouvernement du Canada : Accueil/Voyageurs/Importation et exportation, [<http://cbsa-asfc.gc.ca/prog/canpass/menu-fra.html>].
- BAUMAN, Zygmunt, 1999. *Le coût humain de la mondialisation*, Hachette, Paris, 204 pages.
- BECKETT, Katherine, 2001. « Crime and control in the culture of late modernity », *Law and Society review*, vol.35, no.4, pp.899-929.
- BECK, Ulrich, 1993. « De la société industrielle à la société à risques », *Revue suisse sociologique*, vol.19, no.2, pp. 311-337.
- BECKER, Howard S., 2004. *Écrire les sciences sociales*, Paris : Economica, 179 pages.
- BECKER, Howard S., 2002. *Les ficelles du métier*, Paris : Éditions La Découverte, 352 pages.
- BELL, Colleen, 2006. « Surveillance Strategies and Populations at Risk: Biopolitical Governance in Canada's National Security Policy », *Sage journals*, Security dialogue, [en ligne], [<http://sdi.sagepub.com/content/37/2/147>].
- BOURGAULT, Jacques et IAIN GOW, James, 2002. « Le difficile contrôle des activités et comportements de la police : le cas de la Sûreté du Québec », *Canadian Journal of Political Science*, vol.35, no.4, pp.747-770.
- BRODEUR, Jean-Paul, 2011. « Haute et basse police après le 11 septembre », *Criminologie*, vol.44, no.1, pp.225-245.
- BRODEUR, Jean-Paul, 2005. « Le renseignement : distinctions préliminaires », *Revue canadienne de criminologie et de justice pénale*, vol.47, no.1, pp.15-43.
- BROWN, David A., 2007. « Rétablir la confiance », [en ligne], *Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC*, Gouvernement du Canada, Sécurité Publique Canada, 63 pages, [http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/cntrng-crm/tsk-frc-rcmp-grc/_fl/archive-tsk-frc-rpt-fra.pdf].
- BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, 2009. « Chapitre 1. La sécurité nationale: l'échange de renseignements et d'informations », [en ligne], *Le Point. Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, Gouvernement du Canada/Rapports et pétitions/Rapports au Parlement, [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200903_01_f_32288.html].
- CALESS, Bryn et TONG, Stephen, 2013. « An appropriate space: chief officers and police accountability », *Police practice and research*, vol.14, no.1, pp.4-16.

- CAPARINI, Marina et MARENIN, Otwin, 2006. *Borders and security governance. Managing borders in a globalized world*, Zürich: Lit Verlag GmbH, 315 pages.
- CARLOS RUIZ VASQUEZ, Juan, 2007. « La réforme des forces de police au Canada : les tensions entre la sécurité des citoyens, les libertés fondamentales et le fédéralisme », *Revue internationale d'études canadiennes*, no.36, pp.161-190.
- CASAVANT, Lyne et VALIQUET, Dominique, 2010. « Résumé législatif du projet de loi C-38 : Loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et modifiant certaines lois en conséquence », [en ligne], Parlement du Canada/Publications de recherches de la bibliothèque du Parlement/40^e Législature, 3^e session, [http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills_ls.asp?source=library_prb&ls=C38&Parl=40&Ses=3&Language=F&Mode=1].
- CELLARD, André, 1997. « L'analyse documentaire » dans J. Poupart et coll. (eds.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal: Gaëtan Morin Éditeur, pp.251-272.
- CEYHAN, Alyse, 2004. « Sécurité, frontières et surveillance aux États-Unis après le 11 septembre 2001 (partie 2) », *Cultures et conflits*, vol.53, pp.113-145.
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC, 2003. « La sécurité privée; partenaire de la sécurité intérieure », [en ligne], *Livre Blanc*, Gouvernement du Québec, 82 pages, [http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/securite_privée/livre_blanc_secprive_12-03.pdf].
- CHANTRAINE, Gilles et CAUCHIE, Jean-François, 2006. « Risques et gouvernementalité. Reconstruction théorique et illustration empirique : les usages du risque dans l'économie du châtement légal », [en ligne], *Socio-logos. Revue publiée par l'association française de sociologie*, no.1, [<http://socio-logos.revues.org/13>].
- CHENE, Marie, 2011. « Bonnes pratiques en matière de renforcement de la transparence, de la participation, de la responsabilité et de l'intégrité », [en ligne], *Transparency International, Anti-Corruption Resource Center* (www.U4.no), U4 Expert Answer, [<file:///C:/Users/Timmy/Downloads/274FR.pdf>].
- CHEUNG, Jocelyn, 2005. « Police accountability », *The Police Journal*, vol. 78, pp.3-36.
- CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION CANADA, 2000. « Accord entre le Canada et les États-Unis sur leur frontière commune », [en ligne], Gouvernement du Canada [<http://publications.gc.ca/collections/Collection/Ci51-95-2000F.pdf>].
- COALITION POUR LA SURVEILLANCE INTERNATIONALE DES LIBERTÉS CIVILES, 2010. « Rapport de recherche sur les contrôles frontaliers et les atteintes à la liberté et aux droits des voyageurs », [en ligne], 59 pages, [<http://oppenheimer.mcgill.ca/IMG/pdf/LDDL.pdf>].
- COMMISSION CIVILE D'EXAMEN ET DE TRAITEMENT DES PLAINTES RELATIVES À LA GRC, 2014a « Diagramme du processus de traitement des plaintes et d'examen », [en ligne], Gouvernement du Canada/La Commission/Accueil /Notre organisation,

[<https://www.crcc-ccetp.gc.ca/fr/diagramme-du-processus-de-traitement-des-plaintes-et-dexamen>].

COMMISSION CIVILE D'EXAMEN ET DE TRAITEMENT DES PLAINTES RELATIVES À LA GRC, 2014b. « Notre organisation », [en ligne], Gouvernement du Canada/La Commission/Accueil, [<https://www.crcc-ccetp.gc.ca/fr/notre-organisation>].

COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC, 2009. « La police enquêtant sur la police », [en ligne], Gouvernement du Canada/Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC/Rapport final du président après l'avis du commissaire, *Rapport final d'intérêt public*, [<https://www.crcc-ccetp.gc.ca/fr/rapport-final-du-president-apres-lavis-du-commissaire-la-police-enquetant-sur-la-police>].

COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC, 2014. « Rapport sur les plans et les priorités 2014-2015 », [en ligne], Gouvernement du Canada/Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, [<https://www.crcc-ccetp.gc.ca/pdf/2014-15-fra.pdf>].

CONSULAT GÉNÉRAL DU CANADA À ATLANTA, 2014. « Deux pays, un navire; le programme *Shiprider* permet d'accroître le rayonnement de la GRC et de la garde côtière américaine afin d'améliorer la sûreté maritime », [en ligne], Gouvernement du Canada/Consulat général du Canada à Atlanta/Accueil/Média/Articles vedettes/Atlanta, [http://www.can-am.gc.ca/atlanta/highlights-faits_saillants/2014/Shiprider.aspx?lang=fra].

COOPER, Andrew F., 2002. « La politique étrangère du Canada après le 11 septembre; une analyse préliminaire », *Études internationales*, vol.33, no.4, pp.629-645.

COTTAM, Martha, 2006. « Border management issues in NAFTA », pp.271-290 dans CAPARINI, Marina et MARENIN, Otwin, 2006. *Borders and security governance. Managing borders in a globalized world*, Zürich: Lit Verlag GmbH, 315 pages.

COURCHESNE, Guillaume, 2013. « Le continentalisme comme idée dominante de la politique étrangère canadienne? Commerce internationale et sécurité à l'ère des conservateurs de Stephen Harper », *Cahiers de recherche en politique appliquée*, vol.5, no.2, pp.18-50.

CRUTCHER, N. et M. BUDAK, 2005. « La Loi antiterroriste et les mesures de sécurité au Canada : opinions du public, répercussions et expériences de voyage », [en ligne], Division de la recherche et de la statistique, Ministère de la Justice du Canada, [http://justice.gc.ca/fra/pr-rp/jp-cj/antiter/rr05_11/rr05_11.pdf].

DANTIER, Bernard, 2007. « Représentations, pratiques, société et individus sous l'enquête des sciences sociales : Denise Jodelet, *Les représentations sociales* », [en ligne], Textes de méthodologie en sciences sociales choisis et présentés par Bernard Dantier, Document produit dans le cadre de la collection *Les classiques des sciences sociales*, Université du Québec à Chicoutimi, [http://classiques.uqac.ca/collection_methodologie/jodelet_denise/representations_pratique_s_individu/Metho_jodelet_representations_soc.pdf].

DELCOURT, Barbara, 2005. « Le principe de souveraineté à l'épreuve des nouvelles formes d'administration internationale des territoires », *Pyramides*, [en ligne], no.9, pp.87-110, [<http://pyramides.revues.org/349>].

- DESAUTELS, Denis, 2001. « La modernisation des concepts d'imputabilité », [en ligne], Textes de la conférence de l'Institut d'administration publique de Québec, 25 octobre, *Centre d'étude en gouvernance – Université d'Ottawa*, pp.1-13, [http://www.iapq.qc.ca/wp-content/uploads/2012/09/conf_DDDesautel25_10_2001.pdf].
- DES ROSIERS, Nathalie, 2001. « Les principes de justice fondamentale en matière de sécurité nationale », *Revue de droit d'Ottawa*, vol.42, no.3, pp.369-387.
- DUCHASTEL, Jules, 2005. « Transformation de l'État : impact sur les politiques et pratiques pénales », [en ligne], Notes de la Conférence publique prononcée par l'auteur 32ème congrès de la Société de criminologie du Québec le 25 mai 2005, *Chaire de Recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie*, 35 pages, [http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/2005-11-18-Duchastel_2.pdf].
- DUPONT, Benoît, 2005. « Les morphologies de la sécurité après le 11 septembre : hiérarchies, marché et réseaux », *Criminologie*, vol. 38, no. 2, pp.123-155.
- FOUCAULT, Michel, 1976. *Histoire de la sexualité, 1, La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 211 pages.
- FOUCAULT, Michel, 1986. « La gouvernementalité », *Actes*, no.54, pp.6-15.
- FOUCAULT, Michel, 2001. « Les mailles du pouvoir » in Foucault, M., *Dits et écrits II*, 1976-1988. Paris : Gallimard, pp.1001-1020.
- FOUCAULT, Michel, 1975. *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Éditions Gallimard, 315 pages.
- GAIRARD-BERNARD, Alice, 2011. « La réponse sécuritaire de l'administration Bush : L'USA Patriot Act et les libertés individuelles », E-rea, [en ligne], 9.1, [<http://erea.revues.org/1956> ; DOI : 10.4000/erea.1956].
- GALLET, Lionel, s.d. « Le dilemme de la frontière canado-américaine : entre sécurité nationale et sécurité économique », [en ligne], *Mise au point; Paix et sécurité internationales*, mis en ligne par l'Université Laval, [http://www.cms.fss.ulaval.ca/recherche/upload/hei/fichiers/frontiere_canus.pdf].
- GARLAND, David, 1997. « 'Governmentality' and the problem of crime: Foucault, criminology, sociology », *Theoretical criminology*, vol.1, no.2, pp.173-214.
- GARLAND, David, 1998. « Les contradictions de la "société punitive" : le cas britannique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol.124, pp.49-67.
- GATTINGER, Monica et HALE, Geoffrey, 2010. « Frontières et passerelles: les relations du Canada en matière de politiques publiques en Amérique du nord », [en ligne] *Revue gouvernance*, vol.7, no.1, sans pages, [<http://go.galegroup.com/ps/i.do?id=GALE%7CA240098721&v=2.1&u=otta77973&it=r&p=AONE&sw=w&asid=a2b97f08df75f47cc11bfd196e24b0a1>].

- GENDARMERIE ROYALE DU CANADA, 2013a. « Équipes intégrées de la police des frontières (EIPF); Le projet Shiprider entre le Canada et les États-Unis », [en ligne], Gouvernement du Canada/GRC/Accueil/Sécurité frontalière/Le projet Shiprider entre le Canada et les États-Unis, [<http://www.rcmp-grc.gc.ca/ibet-eipf/shiprider-fra.htm>].
- GENDARMERIE ROYALE DU CANADA, 2007. « Évaluation des menaces 2007 des EIPF Canado-Américaines », [en ligne], [<http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/cntrng-crm/plcng/cnmcs-plcng/rsrch-prtl/dtls-en.aspx?d=PS&i=85579201>]. Site web. Archivé.
- GENDARMERIE ROYALE DU CANADA, 2010. « Évaluation des menaces 2010 des EIPF Canado-Américaines (Portant sur l'année 2009) », [en ligne], [<http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/cntrng-crm/plcng/cnmcs-plcng/rsrch-prtl/dtls-en.aspx?d=PS&i=85579201>]. Site web. Archivé.
- GENDARMERIE ROYALE DU CANADA, 2015. « Le projet Shiprider entre le Canada et les États-Unis », [en ligne], Gouvernement du Canada/GRC/Accueil/Sécurité frontalière, [<http://www.rcmp-grc.gc.ca/ibet-eipf/shiprider-fra.htm>].
- GENDARMERIE ROYALE DU CANADA, 2012. « La formation de Shiprider », [en ligne], Gouvernement du Canada/GRC/Accueil/Sécurité frontalière/La formation de Shiprider, [<http://www.rcmp-grc.gc.ca/ibet-eipf/shiprider-photos-fra.htm>].
- GOVERNEMENT DU CANADA et GOVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS, 2009. « Accord cadre sur les opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis », [en ligne], Gouvernement du Canada/Sécurité publique Canada/Accueil/Ressources/Publications, [http://www.securitepublique.gc.ca/prg/le/_fl/int-cross-brdr-martime-fra.pdf].
- GROUPE DE TRAVAIL SUR LES POURSUITES POLICIÈRES D'UN VÉHICULE, 2000. « Rapport du groupe de travail sur les poursuites policières d'un véhicule », [en ligne], *Rapport présenté au Ministère de la Sécurité publique du Québec*, 46 pages, [<http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs54045>].
- HALE, Geoffrey et MARCOTTE, Christina, 2010. « Sécurité à la frontière, commerce et facilitation des déplacements », [en ligne], *Revue gouvernance*, vol.7, no.1, sans pages, [http://www.revuegouvernance.ca/index.php?issue_id=17&page_id=32&lang_id=2&].
- HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, 2007. « Pratiques de bonne gouvernance pour la protection des droits de l'homme », [en ligne], Nations Unies, New York et Genève, [http://www.ohchr.org/documents/publications/goodgovernance_fr.pdf].
- HUELSS, Hendrick, 2012. « A force for good governance? The European Union's normative power and standards of appropriate governing », *European Foreign Affairs Review*, vol.17, no.1, pp.93-112.
- HULSMAN, Louk H.C, 1986. « Critical criminology and the concept of crime », *Contemporary Crises*, vol. 10, pp.63-80.

- JONES, Matthew, 2008. « Governance, integrity, and the police organization », *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol.32, no.2, pp.338-350.
- KINNVALL, Catarina, 2013. « Borders, security and (global) governance: an introduction to the special issue », *Global Society*, vol.27, no.3, pp.261-266.
- KOSLOWSKI, Rey, 2005. « Smart borders, virtual borders or no borders: homeland security choices for the United States and Canada », *Law and Business review of the Americas*, vol.11, no.3, pp.527-550.
- KOSTIUK, Christine, 2010. « Résumé législatif du projet de loi C-60 : Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens (protection des frontières) », [en ligne], *Parlement du Canada*, Publications de recherche de la bibliothèque du Parlement, 40^e Législature, 2^e session, [http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills_ls.asp?source=library_prb&ls=C60&Parl=40&Ses=2&Language=F&Mode=1#a1].
- LACROIX, Isabelle et ST-ARNAUD, Pier-Olivier, 2012. « La gouvernance : tenter une définition », *Cahiers de recherche en politique appliquée*, vol.4, no.3, pp.19-37.
- LEFEBVRE, Stéphane, 2010. « Canada's legal framework for intelligence », *International journal of intelligence and counterintelligence*, vol.23, no.2, pp.247-295.
- LELANDAIS, Isabelle et BODSON, Julie, 2007. « Mesure de la performance policière. Expériences internationales », [en ligne], *Centre International pour la prévention de la criminalité*, 75 pages, [http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/Mesure_de_la_performance_policiere_FR.pdf]
- LEMIEUX, Frédéric, 2005a. « De la police guidée par le renseignement à la complexité des appareils policiers : les limites de l'usage des renseignements dans la conduite des affaires policières », *Criminologie*, vol.38, no.2, pp.65-89.
- LEMIEUX, Frédéric, 2010. *International police cooperation. Emerging issues, theory and practice*. Willian publishing, Portland, 366 pages.
- LEMIEUX, Frédéric, 2005b. « Le développement d'un réseau de renseignements policiers au Québec : de la formation à l'imputabilité », *Canadian journal of criminology and criminal justice*, pp.45-61.
- LESSARD-HÉBERT, Michelle, GOYETTE, Gabriel et BOUTIN, Gérald, 1997. *La recherche qualitative. Fondements et pratique*, Montréal : Éditions Nouvelles AMS, 124 pages.
- LOADER, Ian, 2005. « Police inc., une entreprise à responsabilité non limitée? Sécurité, gouvernance civile et bien public », *Criminologie*, vol.38, no.5, pp.157-171.
- LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1982, 1982, ch.11 (R.-U.) Ann.B dans L.R.C. (1985), App.II, no.44.
- LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis, 1992. *La police. Approche socio-politique*. Montchrestien : Paris, 158 pages.

- MANNING, Peter K., 2010. *Democratic policing in a changing world*, Paradigm Publishers, Boulder (É-U), 306 pages.
- MARENIN, Otwin, 2006. « Democratic oversight and border management: principles, complexity and agency interests », pp.17-40 dans CAPARINI, Marina et MARENIN, Otwin, 2006. *Borders and security governance. Managing borders in a globalized world*, Zürich: Lit Verlag GmbH, 315 pages.
- MARIN, André, 2011. « Le sabordage de la surveillance », [en ligne], Rapport de l'Ombudsman de l'Ontario. *Enquête sur l'application des recommandations concernant la réforme de l'Unité des enquêtes spéciales par le ministère du Procureur général*, Ontario, 80 pages, [http://www.siu.on.ca/pdfs/ombudsmans_report_2011_oversight_undermined_french.pdf].
- MARIN, André, 2010. « Pris au piège de la loi », [en ligne], Rapport de l'Ombudsman de l'Ontario. *Enquête sur la conduite du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels relativement au Règlement de l'Ontario 233/10 adopté en vertu de la Loi sur la protection des ouvrages publics*, Ontario, 133 pages, [https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Investigations/SORT%20Investigations/G20_final_FR_web.pdf].
- MARTIN, Diane L., 2001. « The police role in wrongful convictions: an international comparative study », dans WESTERVELT, Sandra et HUMPHREYS, John, 2001. *Wrongfully convicted: perspectives on failed justice*, Piscataway, Rutgers University Press, 305 pages.
- MARTIN, Dric, FICHELET, Monique et FICHELET, Raymond, 1977. « Si la violence existe, discours du violent », *Déviance et société*, vol.1, no.3, pp.291-308.
- MASSICOTTE, Louis, 2013. « Les projets de loi omnibus en théorie et en pratique », *Revue parlementaire canadienne*, vol.36, no.1, pp.13-17.
- MCCOY, Candace, 2010. *Holding police accountable*, The Urban Institute Press, Washington (É-U), 222 pages.
- MELOSSI, Dario, 2005. « Security, social control, democracy and migration within the 'constitution' of the EU », *European Law Journal*, vol.11, no.1, pp.5-21.
- MELOSSI, Dario, 2007. « Une criminologie critique modernisatrice? Développements sociaux et question criminologique », *Déviance et société*, vol.31, no.4, pp.405-419.
- MILLEN, Floyd et STEPHENS, Mike, 2011. « Policing and accountability : the working of police authorities », *Policing & Society*, vol.21, no.3, pp.265-283.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE, 2015. « La Loi antiterroriste », [en ligne], Gouvernement du Canada/Accueil/Justice pénale/Sécurité nationale, [<http://www.justice.gc.ca/fra/jp-cj/snns/loi-act.html>].
- MOCKLE, Daniel, 2010. « La constitutionnalisation des mécanismes et des principes de bon gouvernement en perspective comparée », *Les Cahiers de droit*, vol.51, no.2, pp.245-352.

- MOCKLE, Daniel, 2000. « Mondialisation et État de droit », *Les cahiers de droit*, vol.41, no.2, pp.327-288.
- MOSCOVICI, Serge, 1976. *La psychanalyse, son image et son public*, Presses universitaires de France, Paris, 506 pages.
- MUCCHIELLI, Alex, 2007. « Les processus intellectuels fondamentaux sous-jacents aux techniques et méthodes qualitatives », [en ligne], Actes du colloque Bilan et perspectives de la recherche qualitative en sciences humaines et sociales du 27 au 29 juin 2006 – Université Paul Valéry, Montpellier, no.3, *Association pour la recherche qualitative*, [http://www.recherche-qualitative.qc.ca/revue/hors_serie/hors_serie_v3/MucchielliFINAL2.pdf].
- MUKAMURERA, Joséphine, LACOURSE, France et COUTURIER, Yves, 2006. « Des avancées en analyse qualitative : pour une transparence et une systématisation des pratiques », *Revue de l'association pour la recherche qualitative*, no.26 (1), pp.110-138.
- MULONE, Massimiliano et DUPONT, Benoît, 2008. « Saisir la sécurité privée : quand l'État, l'industrie et la police négocient un nouveau cadre de régulation », *Criminologie*, vol.41, no.1, pp.103-131.
- MURPHY, Christopher et MCKENNA, Paul, 2007a. « Repenser la gouvernance, la culture et la gestion policières : sommaire de la recherche documentaire », [en ligne], *Document préparé pour le Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC, Sécurité publique* Canada, [<http://www.securitepublique.gc.ca/lbrr/archives/hv%208158%20m8r%202007%20f-fra.pdf>], 139 pages.
- MURPHY, Christopher, 2007b. « “Securitizing” canadian policing : a new policing paradigm for the post 9/11 security state? », *Canadian journal of sociology*, vol.32, no.4, pp.449-475.
- O'CONNOR, Daniel, 2009. « Frontier government: The folding of the Canada-US border », *Studies in social justice*, vol.3, no.1, pp.39-66.
- O'CONNOR, Denis R., 2006a. « Rapports sur les événements concernant Maher Arar. Les faits; Volume 1 », *Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar*, [en ligne], [<http://publications.gc.ca/pub?id=9.633297&sl=1>], Site web. Archivé.
- O'CONNOR, Denis R., 2006b. « Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale », *Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar*, [en ligne], [http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rcmpgrc-fra.pdf].
- OCDE, 2005. « Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques », [en ligne], *Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD*, Éditions OCDE, 172 pages, [<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4305132e.pdf?expires=1453935992&id=id&accname=guest&checksum=70212749C3B9BE77C193FF80DD350D9F>].

- PAPADEMETRIOU, Demetrios G. et COLLET, Elizabeth, 2011. « A new architecture for border management », [en ligne], *Transatlantic Council on migration. A project of the Migration Policy Institute*, 30 pages, [file:///C:/Users/Timmy/Downloads/borderarchitecture.pdf].
- PARLEMENT DU CANADA, 2012a. « C-38 : Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures », [en ligne], *LEGISinfo*, Travaux parlementaires, 41^e législature, 1^{ère} session, [http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=F&Mode=1&billId=5514128&View=0].
- PARLEMENT DU CANADA, 2012b. « C-60 : Loi portant mise en oeuvre de l'Accord cadre sur les opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique », [en ligne], *LEGISinfo*, Travaux parlementaires, 40^e législature, 2^e session, [http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=F&Mode=1&billId=4258639].
- PARLEMENT DU CANADA, 2012c. « C-42 : Loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois », [en ligne], *LEGISinfo*, Travaux parlementaires, 41^e législature, 1^{ère} session, [http://www.parl.gc.ca/LEGISINFO/BillDetails.aspx?Mode=1&billId=5683261&Language=F].
- PARLEMENT DU CANADA, 2012d. « S-13 : Loi portant mise en œuvre de l'Accord cadre sur les opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique », [en ligne], *LEGISinfo*, Travaux parlementaires, 40^e législature, 3^e session, [http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=F&Mode=1&billId=4724171].
- PIRES, Alvaro P., 1997a. « De quelques enjeux épistémologiques d'une méthodologie générale pour les sciences sociales », dans Poupart, Deslauriers, Groulx, Laperrière, Mayer, Pires [groupe de recherche interdisciplinaire sur les méthodes qualitatives], *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*. Montréal : Gaëtan Morin, Éditeur, pp.3-54.
- PIRES, Alvaro P., 1997b. « Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique », dans Poupart, Deslauriers, Groulx, Laperrière, Mayer, Pires [groupe de recherche interdisciplinaire sur les méthodes qualitatives], *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal : Gaëtan Morin, Éditeur, pp.113-169.
- PIRES, Alvaro, 2001. « La rationalité pénale moderne, la société du risque et la judiciarisation de l'opinion publique », *Sociologie et sociétés*, vol.33, no.1, pp.179-204.
- PIRES, Alvaro P., 1995. « Le sens du problème et le sens de l'approche: pour une nouvelle conception du travail méthodologique », *Revue de l'Association pour la recherche qualitative*, no.13, pp.55-78.
- PLANTE, François, 2013. « La limitation des débats à la Chambre des communes », *Revue parlementaire canadienne*, vol.36, no.1, pp.28-36.

- PRENZLER, Tim et RONKEN, Carol, 2001. « Models of police oversight: a critique », *Policing and Society*, vol.11, pp.151-180.
- PRICE BOASE, Joan, 2000. « Beyond government? The appeal of public-private partnerships », *Administration publique du Canada*, vol.43, no.1, pp.75-92.
- QUIRION, Bastien, 2014. « Criminologie critique », [en ligne], *Dictionnaire de Criminologie en ligne*, [<http://www.criminologie.com/article/criminologie-critique>].
- ROBERSON, Cliff, DILIP, Das K. et SINGER, Jennie K., 2010. *Police without borders. The fading distinction between local and global*, CRC Press Taylor and Francis Group, Boca Raton (États-Unis), 305 pages.
- ROSE, Nikolas, 2000. « Government and control », *British Journal of Criminology*, vol.40, pp. 321-339.
- SAINT-GERMAIN, Raymonde, 2010. « Pour un processus crédible, transparent et impartial qui inspire confiance et respect », [en ligne], *Rapport spécial du Protecteur du citoyen sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers*, 123 pages, [https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/2010-02-16_Rapport_police_final_01.pdf].
- SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, 2005. « Répondre aux attentes des canadiennes et des canadiens. Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada », [en ligne], *Rapport au Parlement*, Gouvernement du Canada, [<http://www.tbs-sct.gc.ca/report/rev-exa/gfcc-cgse-fra.pdf>].
- SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA, 2014a. « Équipes intégrées de la police des frontières », [en ligne], [<http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/brdr-strtrgs/brdr-lw-nfrcmnt/ntgrtd-brdr-nforcmnt-tms-fra.aspx>].
- SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA, 2014b. « Le gouvernement Harper va de l'avant pour respecter son engagement relatif aux opérations intégrées transfrontalières d'application de la loi », [en ligne], [<http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/nws/nws-rfss/2012/20121012-fra.aspx>]. Site web. Archivé.
- SHEPTYCKI, James, 2002. « Le problème de la responsabilité et de l'action policière sous tous ses aspects. Pour une cartographie générale de la responsabilité en matière de police à l'ère post-moderne », *Cultures et conflits*, no.48, pp.81-105.
- SIMONDS, Katherine et VALIQUET, Dominique, 2011. « Résumé législatif du projet de loi S-13 : Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens (protection des frontières) », [en ligne], Parlement du Canada, Publications de recherche de la bibliothèque du Parlement, 40^e législature, 3^e session, [http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills_ls.asp?source=library_prb&ls=S13&Parl=40&Ses=3&Language=F&Mode=1].
- SOTIROPOULOS, Evan, 2008. « Un Sénat réformé pour contrebalancer le pouvoir du premier ministre », *Revue parlementaire canadienne*, vol.31, no.1, pp.28-35.

- ST-AMOUR, Sylvain et BLANCHETTE, Martin, 2010. *Éthique et usage de la force : Légitimité déroutante*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 257 pages.
- STODDART, Jennifer, 2004. « Répercussions de la USA Patriot Act », *Revue parlementaire canadienne*, vol.27, no.4, pp.18-41.
- THOMAS, Paul E.J., 2007. « Mesure de l'efficacité d'un parlement minoritaire », [en ligne], *Revue parlementaire canadienne*, vol.30, no.1, [http://go.galegroup.com/ps/i.do?id=GALE%7CA161395386&v=2.1&u=otta77973&it=r&p=AONE&sw=w&asid=9fc556f6d2dd8d871ec8953f18c47680].
- TOOPE, Stephan J., 2003. « Legal and judicial reform through development assistance: some lessons », *McGill Law Journal*, vol.48, pp.357-417.
- TOUPANE, Tino Raphaël, 2009. « La gouvernance : évolution, approches théoriques et critiques du concept », *Seminarul geografic "D. Cantemir"*, no.29, pp.97-108.
- UNODC, 2001. « Handbook on police accountability, oversight and integrity », [en ligne], *Criminal justice handbook series*, Centre international de Vienne (Autriche), 138 pages, [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf].
- U.S COAST GUARD, s.d., « U.S Coast Guard complaint Milestones in calendar days », [en ligne], [https://www.uscg.mil/civilrights/Complaint%20Timeline.pdf].
- U.S COAST GUARD, 2006. « Procedural guidance on EO/EEO pre-complaint process », [en ligne], [http://www.uscg.mil/baseportsmouth/LDAC/Procedural_Guidance_on_Pre-Complaint_Process.pdf].
- U.S DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2014. « History », [en ligne], DSH/Home /About DSH/History, [http://www.dhs.gov/history].
- VAN CAMPENHOUDT, Luc et QUIVY, Raymond, 2011. *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris : Dundo, 262 pages.
- VAN CAMPENHOUDT, Luc, 2001. *Introduction à l'analyse des phénomènes sociaux*, Paris : Éditions Dundo, 261 pages.
- VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DU CANADA, 2009. « Chapitre 1. La sécurité nationale : l'échange de renseignements et d'information », [en ligne], *Le Point. Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, Gouvernement du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada, Rapports au Parlement, 50 pages, [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200903_01_f_32288.html].
- VIGOUR, Cécile, 2010. « Rôles parlementaires et discours de légitimation. Analyse lexicale d'un débat parlementaire relatif aux apports entre justice et politique », [en ligne], Actes du Colloque : *Faire parler le parlement*, Bordeaux, Octobre 2010, [http://www.afsp.msh-paris.fr/activite/groupe/grpp/grpp131010textes/s6vigour.pdf].

- WILKIE, Cara, CHROLAVICIUS, Nicole, BAKER, David et BHADHA, Faisal, 2008. « Questions liées aux droits de la personne dans le cadre de la sécurité nationale : Inventaire des considérations des organismes », [en ligne], *Commission canadienne des droits de la personne*, Gouvernement du Canada, 46 pages, [<http://www.chrc-ccdp.gc.ca/fra/content/questions-liees-aux-droits-de-la-personne-dans-le-cadre-de-la-securite-nationale-inventaire>]. Site web. Archivé.
- WOOD, Jennifer et BRADLEY, David, 2009. « Embedding partnership policing: what we've learned from the Nexus policing project », *Police practice and research*, vol.10, no.2, pp.133-144.
- WOOD, Jennifer et DUPONT, Benoît, 2006. *Democracy, society and the governance of security*, Cambridge University Press, Cambridge(R-U), 291 pages.
- ZUREIK, Elia et B.SALTER, Mark, 2005. *Global surveillance and policing. Borders, security, identity*. Willian publishing, Portland (É-U), 259 pages.

Annexes

Annexe A

Liste des sigles et acronymes

ACSTA	Administration canadienne de la sûreté du transport aérien
API/PNR	Advanced Passenger Information/Passenger Name Record
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
CANAFE	Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada
CCETP	Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
CPP	Commission des plaintes du public contre la GRC
CSARS	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
CSILC	Coalition pour la Surveillance Internationale des Libertés Civiles
CSTC	Centre de la sécurité des télécommunications du Canada
DHS	Department of Homeland Security
EEOC	Equal Employment Opportunity Commission
EIPF	Équipes intégrées de la police des frontières
EISN	Équipes intégrées de la sécurité nationale
FLETC	Federal Law Enforcement Training Center
GRC	Gendarmerie Royale du Canada
MAECI	Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada
MDN	Ministère de la Défense nationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ONU	Organisation des Nations Unies
PEP	Partenaires En Protection
PPP	Programme de protection des passagers

PSP	Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SCTC	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
SESN	Sections des enquêtes relatives à la sécurité nationale
UE	Union Européenne
UES	Unité des Enquêtes Spéciales
UNODC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
USCG	United States Coast Guard

Annexe B - Grille d'analyse utilisée pour la cueillette de données

	Mécanismes d'imputabilité	Code	Débats du Sénat, S-13	Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13	Débats de la Chambre, C-38	Comité permanent des Finances de la Chambre, C-38	Étude préalable du Comité sénatorial permanent des finances nationales et du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de défense, C-38	Débats du Sénat et renvoi au Comité sénatorial permanent des finances nationales, C-38
Internes (A)	Hiérarchies institutionnelles	A1						
	Règles	A2						
	Déontologie	A3						
	Lignes directrices	A4						
	Description de comportements	A5						
Externes (B)	Lois	B1						
	Rapports au Parlement	B2						
	Commissions d'enquête	B3						
	Tribunaux	B4						
	Organes sociétaux	B5						
Plaintes du public (C)	Plaintes du public : - Organisme interne - Organisme externe	C						
Inégalités Canada/É-U(D)	- Ressources matérielles et humaines - Réciprocité d'opérations - Souveraineté	D						

Annexe C

Tableaux de la composition du Sénat et de la Chambre sous S-13/C-38

Composition du Sénat lors de l'étude du projet S-13

Date	P.C.C	Lib.	Ind.	P.-C.	Ind. N-P-D	Non-aligné	Vacant	Total
2010-10-28	52	49	2	2	0	0	0	105
2010-11-29	52	48	2	2	0	0	1	105
2010-12-06	52	47	2	2	0	0	2	105
2011-03-11	54	47	2	2	0	0	0	105

Composition de la Chambre lors de l'étude du projet C-38

Date	P.C.C	N.P.D	Lib.	Ind.	B.Q	F.D	P.V	Ind. Cons.	Vacant	Total
2012-03-29	165	102	35	0	4	0	1	1	0	308
2012-04-23	165	101	35	1	4	0	1	1	0	308
2012-06-06	164	101	35	1	4	0	1	1	1	308
2012-06-18	164	101	35	1	4	0	1	1	1	308

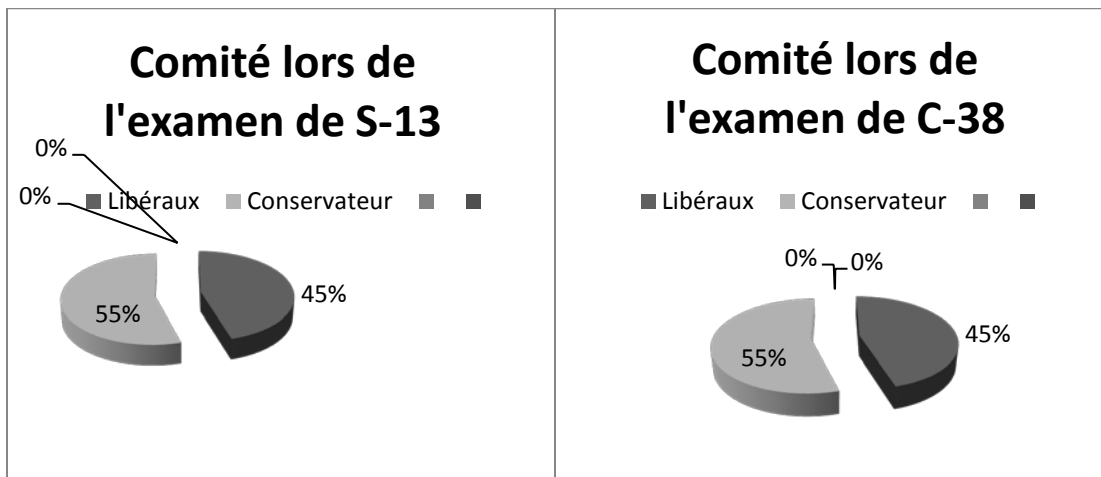
Composition du Sénat lors de l'étude du projet C-38

Date	P.C.C	Lib.	Ind.	P.-C.	Ind. P.-C.	Vacant	Total
2012-05-03	59	41	2	1	0	2	105
2012-06-18	59	40	2	1	0	3	105
2012-06-29	59	40	2	1	0	3	105

P.C.C Parti Conservateur du Canada Lib. Parti Libéral du Canada Ind. Indépendant
P.-C. Parti Progressiste-Conservateur N.P.D Nouveau Parti Démocratique
B.Q Bloc Québécois P.V Parti Vert F.D Forces et Démocratie

Annexe D

Affiliation politique des sénateurs siégeant sur le comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense sous S-13/C-38



Annexe E

Liste des parlementaires et témoins présents aux Comités sous S-13/C-38

Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, S-13

Membres du Comité :

Présidente : L'honorable Pamela Wallin

Vice-président : L'honorable Roméo Antonius Dallaire

et

Les honorables sénateurs :

Boisvenu, Cowan (ou Tardif), Day, Harb, Lang, LeBreton, C.P. (ou Comeau), Mitchell, Patterson, Plett

Modifications de la composition du comité :

L'honorable sénateur Harb a remplacé l'honorable sénateur Pépin (*le 14 février 2011*).

L'honorable sénateur Boisvenu a remplacé l'honorable sénateur Manning (*le 14 février 2011*).

L'honorable sénateur Munson a remplacé l'honorable sénateur Mitchell (*le 7 février 2011*).

L'honorable sénateur Segal a remplacé l'honorable sénateur Manning (*le 7 février 2011*).

L'honorable sénateur Marshall a remplacé l'honorable sénateur Lang (*le 7 février 2011*).

Le lundi 7 février 2011:

Comparaît L'honorable Vic Toews, C.P., député, ministre de la Sécurité publique.

Témoins :

Sécurité publique Canada :

Graham Flack, sous-ministre délégué;

Barry MacKillop, directeur général, Direction générale de l'application de la loi et des stratégies frontalières.

Police provinciale de l'Ontario :

Surintendant principal Brian Deevy, commandant, Bureau du soutien régional;

Sergent d'état-major Brad R. Schlorff, Bureau du soutien régional, Gestion des services d'urgence.

Service de police de Windsor :

Chef adjoint Jerome Brannagan;

Surintendant Vince Power, Enquêtes.

Le lundi 14 février 2011 :

Gendarmerie royale du Canada :

Sous-commissaire Bob Paulson, Police fédérale;

Surintendant principal Joseph Oliver, directeur général, Intégrité des frontières, Opérations fédérales et internationales.

Ministère de la Justice Canada :

Michael Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal;

Sophie Beecher, conseillère juridique, Services juridiques de Sécurité publique Canada;

Jacqueline Palumbo, avocate-conseil et chef d'équipe, Service d'entraide internationale.

Conseil mohawk d'Akwesasne ;

Grand chef intérimaire Brian David, Gouvernement mohawk;

Chef William Sunday, Gouvernement mohawk;
 Chef Wesley Benedict, Gouvernement mohawk.

Comité permanent des Finances de la Chambre des communes, C-38

Le jeudi 17 mai 2012

Membres du Comité :

Président : James Rajotte

Membres du Comité présents : Mark Adler, l'hon. Scott Brison, Guy Caron, Randy Hoback, Brian Jean, Hoang Mai, Wayne Marston, Cathy McLeod, Peggy Nash et James Rajotte.

Membres substitués présents : Leon Benoit remplace Dave Van Kesteren, Sean Casey remplace l'hon. Scott Brison, Mylène Freeman remplace Peggy Nash et Joe Preston remplace Brian Jean.

Témoins :

Ministère de la Sécurité publique :

Joe Oliver, directeur général, Intégrité des frontières, Direction des opérations fédérales et internationales;

Sécurité publique Canada :

Stephen Bolton.

Le mardi 29 mai 2012

Président : James Rajotte

Membres du Comité présents : Mark Adler, l'hon. Scott Brison, Guy Caron, Shelly Glover, Randy Hoback, Brian Jean, Hoang Mai, Wayne Marston, Cathy McLeod, Peggy Nash, James Rajotte et Dave Van Kesteren.

Témoins :

Démocratie en surveillance :

Tyler Sommers, coordonnateur;

À titre personnel :

Paul Kennedy;

Ministère de la Justice :

Michael Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal;

Sécurité publique Canada :

Stephen Bolton, directeur, Interopérabilité en matière de sécurité publique;

Gendarmerie royale du Canada :

Joe Oliver, directeur général, Intégrité des frontières;

Windsor Police Service :

Jerome Brannagan, chef adjoint, Opérations.

Le mardi 5 juin 2012

Président : James Rajotte

Membres du Comité présents : Mark Adler, l'hon. Scott Brison, Guy Caron, Shelly Glover, Randy Hoback, Brian Jean, Hoang Mai, Wayne Marston, Cathy McLeod, Peggy Nash, James

Rajotte et Dave Van Kesteren.

Membres substitués présents : Dennis Bevington remplace Wayne Marston, Hélène LeBlanc remplace Wayne Marston, Pat Martin remplace Guy Caron, Pat Martin remplace Wayne Marston, Bev Shipley remplace Mark Adler et Jinny Jogindera Sims remplace Wayne Marston.

Témoins :

Sécurité publique Canada :

Stephen Bolton, directeur, Interopérabilité en matière de sécurité publique;

Ministère de la Justice :

Michael Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal.

* À noter que seulement les témoins ayant participé aux consultations pour *Shiprider* ou les dispositions concernant les responsabilités du Vérificateur général du Canada et du Bureau de l'inspecteur général du SCRS sont exposés ci-haut. Les listes complètes des témoins ayant participé au Comité permanent des Finances sont disponibles au <http://www.parl.gc.ca/LEGISINFO/Home.aspx?ParliamentSession=41-2&Language=F>

Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, C-38

Le lundi 14 mai 2012

Présidente : Pamela Wallin

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dallaire, Dawson, Day, Frum, Manning, Nolin, Peterson, Plett et Wallin (9).

Témoins :

Sécurité publique Canada :

Richard Wex, sous-ministre adjoint, Secteur de la police et de l'application de la loi;

Stephen Bolton, directeur, Interopérabilité en matière de sécurité publique;

Ministère de la Justice Canada :

Michael Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal;

Sophie Beecher, conseillère juridique, Services juridiques;

Gendarmerie royale du Canada :

Mike Cabana, sous-commissaire, Exécution des lois fédérales;

Surintendant principal Joseph Oliver, directeur général, Intégrité des frontières.

Le lundi 28 mai 2012

Présidente : Pamela Wallin

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dallaire, Hubley, Lang, Manning, Marshall, Mitchell, Plett et Wallin (8).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Smith, C.P. (*Cobourg*) (1).

Comparait :

L'honorable Vic Toews, C.P., député, ministre de la Sécurité publique.

Témoins :

Sécurité publique Canada :

Richard Wex, sous-ministre adjoint, Police et application de la loi;

Marc Taschereau, chef, Stratégies frontalières, Interopérabilité en matière de sécurité publique;

À titre personnel :

Bill Anderson, Ph.D., chaire de recherche de l'Ontario sur la politique de transport transfrontalier, professeur, Sciences politiques, Université de Windsor.