

**La bonne gouvernance des agences de renseignement : analyse des débats  
parlementaires lors de C-22 et C-59 (partie 1 et 2)**

**François Bérubé**

Thèse soumise à l'Université d'Ottawa  
dans le cadre des exigences du programme de  
Maîtrise en criminologie

Département de criminologie  
Faculté des sciences sociales  
Université d'Ottawa

## RÉSUMÉ

La présente thèse porte sur les discours des parlementaires lors des débats ayant mené à l'adoption des projets de loi C-22 et C-59 (partie 1 et 2) au regard de la bonne gouvernance des agences de renseignement, en nous attardant à un autre débat toujours en filigrane quand il est question de la gouvernance de ces institutions, celui sur la question des exigences de sécurité au regard de la protection des droits et libertés des citoyens. Cette analyse documentaire repose sur les recommandations de trois grandes commissions d'enquête qui ont eu lieu à la suite d'abus quant aux cibles et aux moyens utilisés par les services de renseignement canadien, soit les Commissions Mackenzie (1969), McDonald (1979 ; 1981a ; 1981b), ainsi que O'Connor (2006), qui ont conclu que ces abus étaient grandement liés aux lacunes politiques de contrôle de ces agences, à leur mauvaise gouvernance. La position critique privilégiée dans cette thèse s'intéresse à une justice sociale qui met de l'avant les principes démocratiques et les droits humains au regard de l'activité des agences de renseignement en s'interrogeant sur leur gouvernance au Canada. Ces agences sont le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), dont le mandat fut reconnu en 2001 dans le cadre de la Loi antiterroriste, le Service canadien de renseignement et de sécurité (SCRS), de même que la Gendarmerie Royale du Canada (GRC) à qui on a redonné la capacité de faire du renseignement en 2001 après lui avoir retirée à la création du SCRS en 1984, sans aucun encadrement sur ce secteur d'activités.

**Mots clés :** bonne gouvernance, gouvernance démocratique, agences de renseignement, Canada, sécurité nationale, droits humains

# Table des matières

<b>RÉSUMÉ.....</b>	<b>ii</b>
<b>Liste des acronymes.....</b>	<b>v</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE 1 Cadre théorique, revue de littérature et contexte canadien.....</b>	<b>8</b>
<b>1.1 Cadre théorique .....</b>	<b>9</b>
1.1.1 L'approche critique en criminologie .....	9
1.1.2 L'apport du constructionnisme.....	11
<b>1.2 Revue de littérature .....</b>	<b>14</b>
1.2.1 Les éléments constitutifs d'une bonne gouvernance .....	14
1.2.2 La bonne gouvernance des agences de renseignement .....	16
1.2.3 Sécurité nationale/droits et libertés des citoyens .....	27
<b>1.3 Contexte canadien .....</b>	<b>32</b>
1.3.1 Le contrôle des agences de renseignement au Canada : ce que nous révèlent trois commissions d'enquête.....	32
1.3.2 La modification de ces contrôles : C-22 et C-59 (parties 1 et 2) .....	42
<b>1.4 Retour sur les questions de recherche et présentation des sous-questions .....</b>	<b>46</b>
<b>CHAPITRE 2 Méthodologie .....</b>	<b>48</b>
<b>2.1 L'analyse documentaire et la recherche qualitative.....</b>	<b>49</b>
2.1.1 L'analyse documentaire.....	49
2.1.2 Critères de qualité d'une recherche qualitative .....	51
<b>2.2 Présentation du corpus documentaire .....</b>	<b>55</b>
2.2.1 Particularité des débats parlementaires comme données .....	55
<b>2.3 Élaboration de la grille d'analyse.....</b>	<b>59</b>
2.3.1 Les étapes de l'analyse de contenu .....	61
<b>CHAPITRE 3 Présentation des données .....</b>	<b>65</b>
<b>3.1 Recueil préventif d'informations et leur partage .....</b>	<b>66</b>
3.1.1 La prévention des manipulations personnelles et professionnelles des données.....	66
3.1.2 La restriction de la surveillance à l'égard de groupes parfaitement légitimes dans leurs activités .....	67
3.1.3 La prévention du partage et de l'usage de données non validées.....	68
3.1.4 Le partage de données sensibles sur des citoyens canadiens avec des pays qui ont des pratiques	

peu respectueuses des droits humains et la prévention de l'usage de renseignements obtenus par la torture.....	69
<b>3.2 Le principe de dénégation .....</b>	<b>73</b>
<b>3.3 Le secret des activités et opérations.....</b>	<b>75</b>
<b>3.4 La définition de la menace .....</b>	<b>90</b>
<b>3.5 La perception des exigences de sécurité au regard des droits et libertés des citoyens ..</b>	<b>93</b>
<b>CHAPITRE 4 Traitement, interprétation et inférence des données.....</b>	<b>103</b>
<b>4.1 Le traitement des données.....</b>	<b>104</b>
<b>4.2 L'interprétation des données .....</b>	<b>106</b>
4.2.1 Le recueil préventif d'informations et leur partage au regard de la bonne gouvernance.....	106
4.2.2 Le principe de dénégation au regard de la bonne gouvernance .....	111
4.2.3 Le secret des activités et opérations au regard de la bonne gouvernance.....	112
4.2.4 La définition de la menace au regard de la bonne gouvernance .....	117
4.2.5 La perception des exigences de sécurité au regard des droits et libertés des citoyens .....	120
<b>4.3 Inférence des données .....</b>	<b>123</b>
<b>Conclusion .....</b>	<b>129</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>134</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>147</b>
<b>Annexe A .....</b>	<b>148</b>
Tableau 1 - Chronologie des projets de loi C-22 et C-59.....	148
Tableau 2 : Liste des témoins retenus et affiliation .....	152
Tableau 3 : Liste des témoins retenus et affiliation .....	155
<b>Annexe B .....</b>	<b>159</b>

# Liste des acronymes

CPSNR : Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement

CSARS : Comité de surveillance des activités de renseignement et sécurité

CST : Centre de la sécurité des télécommunications

FBI : Federal Bureau of Investigation

GRC : Gendarmerie royale du Canada

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

SCRS : Service canadien du renseignement de sécurité

SRS : Service de renseignement et sécurité

SECU : Comité permanent de la sécurité publique et nationale

SEDC : Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense

# **INTRODUCTION**

Pour les gouvernements, il est primordial d'implanter un bon contrôle politique de leurs institutions par des directives claires sur leur mandat et les moyens de l'atteindre (contrôles externes), de même que par des mécanismes d'imputabilité qui permettent adéquatement la reddition de comptes sur leurs activités (contrôles internes) afin de corriger le tir s'il y a lieu. C'est ce qui définit la bonne gouvernance des institutions (Duchastel, 2004). Celle-ci demande également une certaine transparence des processus pour assurer le public de cette imputabilité et de la capacité et volonté politique à mettre en place des correctifs lorsqu'un problème se présente quant aux ressources, aux moyens utilisés et au suivi du mandat, de même qu'une transparence des objectifs poursuivis (Nathan, 2012). C'est ce qui assure la légitimité et la crédibilité du travail des institutions dans une démocratie (Chopin & Oudet, 2016).

Cette question de la bonne gouvernance, particulièrement au niveau des agences de renseignement, s'avère importante afin de s'assurer d'éviter de possibles abus au regard des droits et libertés des citoyens (Morrison, 2008), tout en produisant du renseignement de qualité (Lemieux, 2007). De plus, la surveillance de leurs pratiques par des mécanismes adéquats qui en assurent l'imputabilité (contrôles internes) est fondamentale pour que les informations que possède le politique sur leurs activités soient valides et complètes. Toutefois, ce contrôle politique adéquat des services de renseignement et sécurité (SRS) comporte plusieurs défis.

En effet, le cumul préventif d'informations pour voir venir la menace est une activité au cœur des agences de renseignement. Sans directives précises, ceux qui ont accès à ces informations peuvent en venir à confondre détention et propriété de l'information en raison du pouvoir qui peut découler de la détention d'informations, que ce soit pour mettre en valeur une carrière, un service, ou même pour des usages en dehors du cadre opérationnel prévu qui a amené le recueil particulier d'informations (Caparini, 2007). Un bon contrôle politique est également difficile en raison du principe de dénégation qui implique que lorsqu'une opération sensible est dévoilée et qu'elle risque de nuire à un gouvernement, les services de renseignement doivent nier l'implication et la connaissance de ce dernier sur cette opération. Cela peut aisément mener les agences de renseignement à se dire que le gouvernement préfère ne pas trop savoir le détail de leurs opérations et à se passer de permission (Caparini, 2007 ; Gill & Phythian, 2012). Par ailleurs, il y a toute l'ambiguïté de ce que peut représenter une menace à la sécurité nationale, où il est tentant pour le politique de l'étendre à tout ce qui nuit à l'économie, s'en servant comme soutien aux principaux acteurs économiques en place (Caparini, 2007), et à tout ce qui nuit à son pouvoir,

s'en servant comme source d'informations sur les autres forces politiques (Gill & Phythian, 2012). Cette dernière activité, d'ailleurs, peut amener le politique à être redevable à ses services de renseignement, renforçant la nécessité de les protéger si leurs activités sont contestées parce qu'elles portent sur des cibles jugées non légitimes (partis ou groupes contestant le gouvernement), ou encore sur des moyens jugés abusifs au regard des droits et libertés (Caparini, 2007). Enfin, le secret entourant les agences de renseignement et leurs opérations rend non seulement leur contrôle plus complexe, mais compromet la vigilance du public et augmente cette tentation d'étouffer les inconduites (Nathan, 2012). C'est ce qui mène le public, dès que des abus sur les cibles et moyens utilisés sont perçus, à mettre en doute la bonne gouvernance de ces institutions, ce que confirment le plus souvent les commissions d'enquête qui examinent les causes de ces abus.

Au Canada, les problèmes d'abus quant aux cibles et moyens utilisés par les services de renseignement ont donné lieu à plusieurs commissions d'enquête qui ont toutes soulevé des lacunes politiques de leur contrôle et présenté des recommandations pour les corriger. Ce furent d'abord les commissions Mackenzie (1969) et McDonald (1979 ; 1981a ; 1981b) lorsque la section du renseignement était à l'intérieur de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Ces deux commissions ont réclamé une agence civile de renseignement pour permettre la mise en place d'un contrôle politique adéquat à l'aide d'un comité parlementaire spécial dédié à ce contrôle, contrôle qu'on jugeait impossible tant que ces services demeureraient à l'intérieur de la GRC. Ce service civil fut créé en 1984, soit le Service canadien de renseignement et de sécurité (SCRS). Puis ce fut la Commission O'Connor (2006) qui a soulevé deux nouveaux défis à surmonter aujourd'hui dans ce contrôle politique, défis qui militent encore davantage pour un comité parlementaire spécial dédié à ce contrôle (contrôle externe) et un mécanisme d'imputabilité adéquat (contrôle interne) : 1) l'importance de considérer qu'au Canada, comme en d'autres pays, les agences de renseignement sont maintenant multiples (SCRS, GRC, CST – Centre de la sécurité des télécommunications) ; 2) l'importance de considérer qu'au Canada, comme en d'autres pays, l'échange de données est facilité par les nouveaux moyens technologiques et s'est amplifié entre ces agences, et avec plusieurs ministères et autres pays, particulièrement les États-Unis.

Ainsi, chacune de ces commissions a soulevé la nécessité d'un contrôle parlementaire spécifique à ces agences, soit un comité parlementaire qui bénéficie de l'expertise, des ressources et de l'autorité pour assurer des directives juridiques et opérationnelles adéquates (contrôle externe),

et un mécanisme d'imputabilité avec suffisamment d'indépendance et de pouvoir pour s'assurer du suivi de ces directives (contrôle interne), et qui pourrait s'appuyer sur ce Comité parlementaire pour réagir en cas de problèmes du suivi des directives (Mackenzie, 1969 ; McDonald, 1979 ; 1981a ; 1981b ; O'Connor, 2006). Toutefois, la recommandation pour implanter un Comité parlementaire fut ignorée par les gouvernements successifs, et le mécanisme d'imputabilité qui fut instauré dans le mandat du SCRS, soit le Comité de surveillance des activités de renseignements et sécurité (CSARS), a clairement montré son manque de pouvoirs à l'égard du SCRS et sa déficience en l'absence d'un comité parlementaire pour l'appuyer en cas de problèmes (Whitaker, 2012). De plus, l'activité de surveillance du CSARS se limitait au SCRS. La Commission O'Connor (2006) fut l'occasion de rappeler que la surveillance des activités de renseignement signifiait reconnaître que la GRC faisait également du renseignement (pouvoir qui lui fut redonné en 2001 par la loi antiterroriste), de même que le CST (dont les activités ne furent reconnues officiellement qu'en 2001 dans cette même loi), et que le SCRS, la GRC et le CST échangeaient des données entre eux et avec l'extérieur, signifiant du coup que les mécanismes de contrôle externes et internes devaient s'étendre à l'ensemble des activités de ces trois agences de renseignement.

La nécessité de créer un comité parlementaire pour assurer le contrôle de l'ensemble des agences de renseignement et d'instaurer une structure de contrôle interne de leurs activités, comme recommandé par O'Connor, fut remise à l'avant-scène lors des débats sur la « Loi antiterroriste » en 2015 (C-51) déposée par le gouvernement conservateur. Profitant de la panique populaire en réaction aux actes de violence survenus en octobre 2014 au Parlement d'Ottawa et à Saint-Jean-sur-Richelieu (Choon & George, 2017), le gouvernement conservateur de Stephen Harper a déposé le projet de « Loi antiterroriste » C-51, qui, disait-il, allait répondre à ces actes de violence qualifiés d'actes terroristes par son gouvernement<sup>1</sup>. Cette nouvelle loi antiterroriste augmentait considérablement les pouvoirs du SCRS, du CST et de la GRC (Whitaker, 2015), sans le contrôle parlementaire requis pour encadrer ces agences ni la modification des organismes de surveillance pour s'assurer de leur imputabilité adéquate. S'il y a eu une certaine division chez les parlementaires et groupes venus témoigner lors des débats quant à la nécessité ou non de C-51, et sur les éléments à modifier ou non dans le projet de loi, lors de ces débats, ce fut l'unanimité chez les partis d'opposition ainsi que chez les organismes de droits et libertés qui se sont mobilisés

---

<sup>1</sup> Hansard CDC C-51, vol.147, no.147, 18-02-2015.

pour l'occasion, de réclamer que l'on fasse le suivi des recommandations du juge O'Connor quant aux contrôles externes et internes des agences de renseignement (Choon & George, 2017).

Le gouvernement libéral, élu majoritaire en octobre 2015 avait inscrit ce suivi des recommandations du juge O'Connor pour assurer la bonne gouvernance des agences de renseignements dans ses promesses électorales. Cela s'est traduit par la loi C-22 créant le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), adoptée le 22 juin 2017, et la loi C-59 (parties 1 et 2) créant l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSASNR), adoptée le 21 juin 2019. C-22 vient répondre à la nécessité d'un contrôle parlementaire, comme recommandé par le juge O'Connor, tandis que les parties 1 et 2 du projet C-59 font suite à la recommandation d'instaurer une structure d'imputabilité qui intègre les activités de la GRC, du SCRS et du CST (O'Connor, 2006). Les parties 3 à 8 de C-59 modifient certains éléments de C-51 jugés problématiques quant à l'extension des pouvoirs des agences de renseignement et certains aspects du mandat du CST. Notre attention se portera dans cette thèse sur C-22 et les parties 1 et 2 de C-59, soit les deux recommandations du juge O'Connor, car nous nous intéressons à la bonne gouvernance des agences de renseignement, tel qu'il en est ressorti des débats parlementaires sur les lois C-22 et C-59 (Parties 1 et 2), qui sont venus modifier les contrôles externes (C-22) et internes (C-59, parties 1 et 2) des agences de renseignement au Canada.

Ces débats sur la bonne gouvernance des activités de renseignement sont toujours l'occasion d'un autre débat en filigrane : l'équilibre à trouver entre les exigences de sécurité et la protection des droits et libertés. Dans une démocratie libérale, on s'attend à ce que l'État soit garant de notre sécurité tout en protégeant nos droits et libertés (Bauer & Soullez, 2010). Toutefois, l'État est celui qui définit les exigences de sécurité, d'où l'importance d'une certaine transparence sur ces exigences, en plus des contrôles internes et externes (Nathan, 2012). En d'autres termes, le comité parlementaire doit rendre des comptes au Parlement sur les cibles de sécurité et les moyens permis pour les atteindre afin que la définition des exigences de sécurité soit l'objet d'un débat sur leur nécessité au regard des droits et libertés à préserver. À cette fin, le gouvernement fédéral, le 2 juillet 2019 a émis une politique visant à consulter les Canadiens sur des propositions d'importance quant aux cibles de sécurité données aux agences de renseignement et aux moyens accordés pour les atteindre ; il dit vouloir ainsi augmenter la transparence des activités des agences de sécurité et recevoir des commentaires sur les grands axes de leurs activités (cibles et

moyens) (Gouvernement du Canada, 2019). Considérant que cette politique est récente et non encore finalisée, elle ne fera pas partie de cette thèse, même si nous aborderons l'importance de cette transparence des grands objectifs de sécurité dans notre revue de littérature, car ils peuvent être liés aux processus de contrôle.

Ainsi, la bonne gouvernance des agences de renseignement recouvre trois éléments : des contrôles externes adéquats qui définissent les limites juridiques et opérationnelles sur leurs activités, des contrôles internes qui en assurent le suivi par une surveillance adéquate les rendant imputables, et des mécanismes qui assurent la transparence de ce processus et des objectifs poursuivis de manière à pouvoir évaluer la nécessité des exigences de sécurité au nom des droits et libertés des citoyens (Baldino, 2010).

Au regard des deux premiers éléments de cette gouvernance des agences de renseignement qui mettent en vis-à-vis la sécurité et les droits et libertés des citoyens, notre question principale de recherche est la suivante : Quel était l'argumentaire des positions mises de l'avant par les parlementaires et les témoins lors des débats sur C-22 et C-59 (parties 1 et 2) quant aux deux premiers éléments constitutifs d'une bonne gouvernance des agences de renseignement, soit des contrôles externes et internes adéquats?

Le premier chapitre de cette recherche présentera d'abord la posture épistémologique sur laquelle repose notre question de recherche, soit l'approche critique en criminologie, jumelée au constructivisme contextuel pour comprendre et analyser les discours du corpus documentaire de cette thèse. Par la suite seront présentés les éléments constitutifs d'une bonne gouvernance de ces institutions par le politique, et les spécificités propres aux agences de renseignement qui rendent cette bonne gouvernance plus complexe. Nous poursuivrons en soulevant dans la littérature les principaux éléments du débat sur l'équilibre à maintenir entre sécurité et droits et libertés dans une démocratie libérale, et leur transposition sur la question de la bonne gouvernance des agences de renseignement. Nous verrons ensuite comment la question du contrôle politique des agences de renseignement s'est posée au Canada à travers les rapports, les recommandations et les suivis de trois commissions : la Commission Mackenzie (1969), la Commission McDonald (1979 ; 1981a ; 1981b) et la Commission O'Connor (2006), insistant sur cette dernière, puisqu'elle est celle sur laquelle reposent les revendications pour un meilleur contrôle politique en tenant compte des modifications dans les activités des agences de

renseignement ces dernières années. Nous terminerons en présentant les principaux éléments contenus dans les deux projets de loi qui font l'objet de notre thèse et les intentions annoncées par le gouvernement à cet effet. Ce chapitre permettra de revenir sur notre question de recherche en précisant les sous-questions qui s'y rattachent et la grille d'analyse qui en ressort.

Dans le deuxième chapitre, nous expliquerons la portée et les limites de l'analyse documentaire retenue comme méthode pour répondre à notre question de recherche et le processus d'analyse de contenu utilisé pour recueillir nos données. Puis nous présenterons notre corpus documentaire, soit les débats ayant mené à l'adoption de C-22 et C-59 (parties 1 et 2) et la spécificité des documents de ce corpus. Enfin, nous présenterons notre codage de ces documents issu de notre grille d'analyse.

Dans le troisième chapitre, nous présenterons les données pour enfin, dans le dernier chapitre, présenter une analyse de celles-ci en relation avec les éléments soulevés dans le premier chapitre. Nous interpréterons par la suite ces résultats à la lumière de notre cadre théorique. De cette façon, nous tenterons de répondre à notre question de recherche.

# CHAPITRE 1 Cadre théorique, revue de littérature et contexte canadien

# 1.1 Cadre théorique

## 1.1.1 L'approche critique en criminologie

Inspirée de la sociologie néomarxiste et des perspectives radicales qui ont émergé dans les années 1960, la criminologie critique soutient que les problématiques criminelles doivent être analysées en fonction des structures de pouvoirs dans lesquelles elles s'inscrivent. S'opposant à l'approche traditionnelle de la discipline, ce courant avance que le contenu de la loi pénale ne repose pas sur un consensus social ; il reflète plutôt les intérêts de la classe dominante (Bessant, 2011 ; Faget, 2012 ; Michalowski, 2012 ; Quirion ; 2010). C'est ce qui explique une absence d'analyses relatives aux comportements dommageables des élites politiques et économiques et aux fondements socio-économiques sur lesquels ils forgent l'organisation sociale, que ce soit le capitalisme, le sexisme ou le racisme, produisant de l'inégalité sociale et/ou économique (Welch, 2012). Les criminologues critiques attirent ainsi notre attention sur la façon dont l'État régule les relations sociales par le droit pénal afin de maintenir l'ordre social établi (Criger, 2011), désirant contribuer à la réduction des conséquences négatives qui en résultent pour les individus ciblés par la répression. Cette façon d'aborder les définitions du crime en tant que produit des rapports de pouvoir dans la société souligne leur nature politique et conçoit la criminalité comme « une réalité sociale créée » (Faget, 2012, p.99). Par ces définitions, certaines clientèles voient leurs comportements plus susceptibles d'être visibles aux institutions pénales :

law is not just a definer of crime, it is also a maker of crime. This is because it conceals some people's harm by reflecting power relations, and it manifests crime through its own exercise of power over others, especially those whose own activities have not been to deny other their own expression, such as is the case of consensual "crime" or crimes without victims (Henry & Milovanovic, 1993, p.12, cité dans DeKeseredy, 2011, p.50).

Cette posture critique considère ainsi que le courant traditionnel en criminologie peut être dangereusement complice d'inégalités sociales en objectivant le crime, considérant les individus en tant qu'uniques causes de certains comportements jugés déviants. Elle rappelle la nécessité d'analyser le travail des institutions dans la construction de cette déviance, permettant de situer les comportements visés dans un ensemble plus large de rapports de pouvoir : « [...] there is an urgent need for a meaningful shift to analytic energy from the study of crimes by *individuals against individuals* to more structural analyzes of *crime by institutions against social groups* » (Michalowski, 2009, p.306, cité dans Criger, 2011, p.990). Elle appelle ainsi à élargir notre objet

d'étude à toute une gamme de situations où l'on observe d'importants torts sociaux causés par les institutions gouvernementales en mobilisant des standards tels que les droits humains (Criger, 2011). C'est ainsi que les analyses issues de la criminologie critique ont tenté de mettre en lumière l'existence de situations problématiques « [...] considérées comme éthiquement intolérables et très dommageables pour l'organisation sociale » (Nagels, 2016, p.191), en analysant, entre autres, le processus institutionnel de construction des situations problématiques et la manière d'y répondre.

Ces dernières années, cette manière d'y répondre a jumelé les méthodes policières traditionnelles à toute une série de nouvelles technologies favorisant la collecte, l'échange et le stockage de données personnelles sur les citoyens (Tiainen, 2017), contribuant à des pratiques de plus en plus intrusives de la part des gouvernements. Ces transformations s'inscrivent dans un mouvement sociétal qualifié par Beck (2003) de *société du risque*, soit le passage dans nos sociétés de la notion de « danger préétabli » à « risque contrôlable » né du désir de rendre « ... prévisibles et contrôlables les effets imprévisibles de nos décisions sociétales » (Beck, 2003, p.29). Encore une fois, soulignent les études en criminologie critique, la définition de ce qui constitue un « danger » à contrôler par ces nouveaux moyens technologiques élargit la surveillance et demeure issue des rapports de pouvoir institutionnels où maintenant tous les citoyens représentent un risque « potentiel ». Cette cible élargie motiva l'augmentation des pouvoirs policiers (Bonelli, 2005), des agences de sécurité privées (Den Boer, 2010) et des agences de renseignement (Gill & Phythian, 2012), justifiée sur la « protection » du citoyen contre des dangers définis par l'État. Le terrorisme est sans nul doute la partie la plus vocale de ces dangers définis par l'État, même si cela ne constitue pas nécessairement la première motivation de ces nouveaux contrôles (Choon & George, 2017 ; Harbisher, 2015 ; Monaghan, 2014).

La définition très vague et subjective des dangers généralement identifiés par les États (Baldino, 2010), notamment celle du terrorisme (Wieviorka, 2006), ainsi que le cumul de données permis par les avancements technologiques (Guzik, 2009 ; Tiainen, 2017 ; van der Vlist, 2017) et soutenus par le secteur privé (Harbisher, 2015), ont contribué à l'émergence d'une société de surveillance (Lyon, 2007) où celle-ci vise tous les citoyens afin de détecter ceux qui sont jugés « indésirables », car ils représentent un potentiel de risque « élevé ». Ces dangers définis par l'État de manière très floue justifient ainsi des politiques qui mettent en péril des protections constitutionnelles. Certaines autorisent la suspension de l'habeas corpus et le droit à un procès équitable (McDonnel,

2010), des gestes de torture contre des individus soupçonnés de terrorisme (Terestchenko, 2008), ou encore la détention indéfinie de citoyens dont le potentiel de risque est jugé élevé (Larsen & Piché, 2009).

Préoccupés par l'extension de ces mesures de contrôle social facilitée par de nouvelles technologies, par le discours politique qui les justifie dans un nouveau discours de sécurité, surtout depuis le 11 septembre 2001 avec la « menace terroriste » (Bigo, 2008), de même que par l'ampleur de la surveillance sur l'ensemble des citoyens qui fut démontrée par Edward Snowden en 2013 (Tiainen, 2017 ; van der Vlist, 2017), les chercheurs critiques ont développé ces dernières décennies tout un champ d'études sur la surveillance (Ball, Haggerty & Lyon, 2012), la sécurité (Cavelty & Balzacq, 2017) et le renseignement (Johnson, 2007b). Cette littérature montre que les lois antiterroristes s'appuient sur un nouveau discours sécuritaire où l'ennemi n'est plus extérieur, mais se cache de « parmi nous », argumentaire légitimant la surveillance de tous à des fins de sécurité (Harbisher, 2015 ; Tiainen, 2017), les communautés musulmanes étant perçues comme principales suspectes (Bigo, 2012 ; Pantazis & Pemberton, 2011). Ce discours permet ainsi de justifier le profilage de certaines populations (Guzik, 2009 ; McDonnell, 2010), tout en passant par la surveillance de l'ensemble des citoyens (Bigo, 2008), accentuant leur perception des risques et des dangers sociaux qui les menacent (Bauman, 2010).

C'est face à cette définition étatique du danger dont il faut protéger le citoyen, justifiant ainsi l'élargissement de la surveillance et des contrôles, que la criminologie critique insiste, entre autres, sur la nécessité d'une bonne gouvernance des institutions de renseignement au nom des droits et libertés des citoyens. C'est dans ce courant d'études critiques en criminologie que s'inscrit notre questionnement dans cette thèse. De plus, notre questionnement repose sur les construits des problèmes à résoudre qui viennent justifier des interventions étatiques, plus particulièrement dans notre cas, par l'adoption de lois. Ainsi, l'apport du constructionnisme à notre posture épistémologique mérite d'être développé plus avant.

### **1.1.2 L'apport du constructionnisme**

Afin de bien saisir et analyser les discours de notre corpus documentaire, nous mobiliserons un constructivisme modéré, qualifié de « constructionniste », qui se situe ontologiquement entre le réalisme historique et le relativisme (Guba & Lincoln, 2004) ; cette perspective théorique soutient l'idée que la réalité est construite subjectivement au sein des discours publics, culturels et

institutionnels (Robert & Gaudet, 2018). Ce paradigme fut élaboré en opposition à la tradition positiviste des sciences qui postule la possibilité de produire des connaissances scientifiques sans que la subjectivité du chercheur influence son analyse, ou encore que le contexte ne vienne influencer les contenus même de ces connaissances (Best, 1995 ; Gergen, 2001 ; Thibodeaux, 2014).

The version of reality in which we live is socially and culturally constructed through interaction, and it can not be an objective fact but rather an assumption of a significant model [...]. All forms of knowledge, both scientific and common, has an intrinsic historical and cultural specificity. Truth itself varies historically and culturally as a concept depending on social interaction processes by which people are related (Sandu, 2012, p. 85).

Dans cette perspective, on considère que le réel comprend une dimension subjective et objective ; nos sens, nos schèmes cognitifs et nos connaissances socialement construites interviennent dans nos tentatives d'appréhender la réalité (Robert & Gaudet, 2018). Le langage utilisé pour décrire notre monde n'est donc pas le reflet de la réalité : il est le résultat de ces construits (Best, 1995 ; Gergen, 2001). Ainsi, un individu qui décrit son monde social n'est pas seulement en train d'exprimer un point de vue ou une perception, il participe à ces construits : « As Wittgenstein (1953) proposed, language gains its meaning not from mental or subjective underpinnings, but from its use in action ('language game') » (Gergen, 2001, p. 157). Le langage serait donc constitutif de la réalité sociale, car il influence notre façon de comprendre et de percevoir le monde et, de ce fait, il oriente notre conduite et nos décisions (Chopin & Oudet, 2016 ; Gergen, 2001 ; Tardif, 2011 ; Van Campenhoudt, 2007).

Plus précisément, notre analyse se situe dans ce que Best (1995) qualifie de « constructionnisme contextuel », permettant d'analyser les fondements des discours de revendication en les situant dans leur contexte historique, social et politique :

Rather than retreating into general theories of condition categories and other abstractions, contextual constructionism seeks to locate claimsmaking within its context. Claims emerge at particular historical moments in particular societies; they are made by particular claimsmakers who address particular audiences. Claimsmakers have particular reasons for choosing particular rhetoric to address particular problems. Such specific elements from claimsmaking's context, and contextual constructionists argue that understanding social problems claims often depends upon understanding their context (p. 345).

La prise en compte du contexte dans l'analyse des discours de revendication permet, du moins en partie, de rendre visibles les postulats qui sont inévitablement présents dans ces discours. Une situation devient problématique seulement si elle est identifiée et promue comme telle par des institutions de pouvoir et des groupes d'intérêts ; le constructionnisme contextuel s'interroge sur l'interaction entre les conditions sociales et le processus de définition des situations en tant que problématiques pour mieux comprendre l'origine des construits à la source de ces définitions (Hallett & Rogers, 1994 ; Thibodeaux, 2014 ; Weinberg, 2009).

Le constructionnisme contextuel s'attarde ainsi à la construction des problématiques sociales et aux acteurs impliqués dans ce processus : « For sociologist who study social problems from a constructionist perspective, claims are the primary unit of analysis. Claims can describe a problematic condition, justify the need to do something, or specify conclusions or calls for action (Archer, 2015, p.46). Cette posture demande au chercheur de montrer : « [...] how context leads to claims-making activities, but then show that it is the claims-making activities themselves (relatively independent of context) that produce definitions of social problems » (Thibodeaux, 2014, p. 832). En d'autres termes, les « claimsmaker » sont influencés par les conditions sociales dans lesquelles ils évoluent (Thibodeaux, 2014). Le « claims-making » réfère à toute tentative par des individus ou des groupes d'attirer l'attention sur des situations qu'ils considèrent problématiques (Best, 1995). En adéquation avec la posture critique, le constructionnisme contextuel permet de révéler les rapports de forces qui résultent de facteurs structuraux, historiques et culturels : « Therefore, some people or groups have the power to: (1) make claims that are more likely to be heard; (2) avoid making claims that may not be in their best interest; and (3) suppress the claims-making of others » (Archer, 2015, p.58). Finalement, Nichols (2003) soulève l'importance de considérer les « claimsmakers » en tant qu'agents et en tant qu'objets des « claims », car ils s'engagent premièrement dans un dialogue avec d'autres « claimsmakers » et parce qu'ils sont également impliqués dans les situations sur lesquelles ils se prononcent.

Dans cette thèse, seront ainsi prises en compte les dimensions subjectives et construites des enjeux de sécurité et leur incidence dans la perception de ce qui constitue une gouvernance démocratique des agences de renseignement. De toute évidence, les représentations du renseignement qui faisaient sens à l'époque de la guerre froide ont aujourd'hui éclaté dans le cadre de la mondialisation et dans le contexte de l'extension des dispositifs de sécurité post-11 septembre 2001, où l'élargissement de la surveillance s'est grandement justifié sur le terrorisme.

Les politiques de sécurité des différents pays en font foi et les citoyens ont absorbé cette peur de l'autre répandue par ces discours sécuritaires (Choon, George, 2016 ; Chopin & Oudet, 2016 ; Dominique-Legault, 2013 ; Monaghan, 2014 ; Tsoukala, 2008 ; Weinblum, 2011 ; 2015).

En somme, la criminologie critique amène notre questionnement sur la bonne gouvernance des agences de renseignement au Canada dans les débats sur C-22 et C-59 (parties 1 et 2) au nom des droits et libertés des citoyens, et montre l'importance de comprendre le processus de construction des lois à la lumière des rapports de pouvoirs dans le débat qui définit le problème à résoudre. Le constructivisme contextuel explique la nécessité d'intégrer le contexte historique, social et politique dans lequel ces rapports de pouvoir se jouent, contexte que nous présenterons en deuxième partie de ce chapitre, pour mieux saisir les construits auxquels les acteurs feront appel lors des débats parlementaires.

## **1.2 Revue de littérature**

### **1.2.1 Les éléments constitutifs d'une bonne gouvernance**

Les transformations profondes qui affectent l'État moderne depuis la fin des années 1970, c'est-à-dire la montée de l'idéologie néolibérale qui privilégie le libre marché et qui contribue à la décentration de l'agir politique dans un contexte de globalisation, ont amené la substitution de la notion classique de gouvernement pour celui de gouvernance, la première n'étant qu'une composante de la seconde (Duchastel, 2004).

En raison du changement de paradigme dans l'administration du secteur public, où de multiples acteurs non étatiques et organisations privées participent aux prises de décisions (Bevir & Rhodes, 2016), à la gestion et à l'administration des services aux citoyens, un flou s'est installé à savoir qui dirige et qui est imputable (Bevir, 2010). Cela a entraîné une redéfinition du contrôle des institutions pour maintenir un cadre démocratique de leurs activités à l'aide d'une « bonne gouvernance ». Dans le contexte des institutions, cette nouvelle gouvernance qui s'est imposée dans les années 1990 va reposer sur trois piliers : 1) un contrôle politique des institutions qui en oriente le mandat et les objectifs, prenant en compte l'ensemble des acteurs qui vont les effectuer, qu'ils soient du secteur public, privé, ou membres de la société civile ; 2) la mise en place de mécanismes de reddition de comptes pour assurer l'imputabilité de l'ensemble de ces acteurs ; 3) un système de gestion publique transparent privilégiant l'accès à l'information afin de

rendre des comptes à la population et de favoriser un débat éclairé dans la sphère publique sur les orientations et moyens à privilégier pour atteindre les objectifs définis (Bevir, 2016; Boll, 2016; Jianling, 2016 ; Khan, 2016, OCDE, 2015 ; Raco ; 2016 ; Sarrasin, 2004 ; Smith, 2007 ; Van Doeveren, 2011 ; Wei, 2016).

Cette notion de bonne gouvernance, souvent associée au monde des entreprises, s'imposa d'abord comme un moyen de réforme des pays en développement, dans un souci de gestion adéquate de l'aide internationale. Or, un certain malaise émerge vis-à-vis cette notion qui sera abordée de façon dogmatique et «[...] opérationnalisée comme un instrument de réforme institutionnelle visant à l'efficacité de la globalisation » (Bellina, 2008, p.8). Dans un rapport paru en 1997, la Banque mondiale réitéra l'importance de l'État dans la gouvernance et le développement. Elle sera alors présentée comme un outillage opérationnel au développement, qui permet de respecter les droits individuels, d'assurer une gestion administrative efficace et de contribuer à la mise en place d'institutions politiques démocratiques (Bellina, 2008). Dans cette perspective, la bonne gouvernance fait référence à l'État de droit, à la bonne administration, à la responsabilité gouvernementale, à la transparence et à la participation des acteurs non gouvernementaux telle que la société civile et les entreprises privées (Bellina, 2008). L'approche de la bonne gouvernance continua d'évoluer pour s'adapter aux différents contextes historiques et politiques ; on considère que le respect de ses principes contribue à empêcher l'abus dans l'exercice du pouvoir, à limiter l'arbitraire et à mettre en place des conditions permettant le développement économique et le bien-être des citoyens (Bellina, 2008).

Aujourd'hui, les débats sur la bonne gouvernance vont au-delà de l'approche gestionnaire initiale, critiquée pour ses dimensions normatives et prescriptives, qui ne tiennent pas suffisamment compte de la dimension politique et des différents niveaux de gouvernance (local et global). Par ailleurs, on remarque la force analytique de cette approche, qui « [...] permet de mieux comprendre l'exercice du pouvoir dans une société donnée et donc l'élaboration par les sociétés elles-mêmes de leurs propres modalités de gouvernance, en fonction des défis auxquels elles doivent faire face » (Bellina, 2008, p.12). On y inclut désormais les principes de partenariat, de dialogue, de légitimité et, par conséquent, la bonne gouvernance s'inscrit dans une gouvernance démocratique et intègre un savoir disciplinaire qui va au-delà du champ de l'économie : « In many respects, 'good governance' is just another way of describing liberal democracy, with its normative and positive prescription about political rights, the rule of law, accountability and state

capacity » (Smith, 2007, p.272).

En outre, les droits humains sont aujourd'hui intégrés dans les politiques gouvernementales de la majorité des pays. Les mécanismes de protection et de promotion des droits humains ont favorisé leur intégration dans les principes de la bonne gouvernance :

La primauté des droits de l'Homme et la centralité de l'individu comme acteur et bénéficiaire du processus de développement ne font plus aucun doute. Il existe désormais un consensus sur le fait que, sans gouvernance démocratique, participation populaire et liberté politique, aucun développement réel et durable ne peut se réaliser (Salama, 2008, p.203).

Ainsi, cette bonne gouvernance est un processus en continu d'encadrement des institutions qui se modifiera selon les besoins et les priorités.

[...] governance is not a set of rules or an activity, but a process; the process of governance is not based on control, but on coordination; it involves both public and private sectors; it is not a formal institution, but continuing interaction (Keping, 2018, p3.).

À cette bonne gouvernance se rattachent également des mécanismes assurant l'efficacité optimum des moyens pour la réalisation des objectifs à des coûts minimaux (efficacité). Dans cette thèse, cet aspect ne sera touché que par la bande puisque l'angle qui nous intéresse est la protection des droits des citoyens assurée par cette bonne gouvernance et que l'ensemble de ces aspects liés à l'efficacité et l'efficacité des institutions nous auraient amenés dans un cadre beaucoup trop large. Même si le gaspillage de ressources peut affecter le citoyen, bien sûr, et diminuer l'offre de services, l'objet étant les agences de renseignement, nous nous en tiendrons aux trois aspects à la base d'une bonne gouvernance : les contrôles externes, les contrôles internes et la transparence des processus en lien avec la protection des droits et libertés des citoyens.

Les agences de renseignement ne peuvent être épargnées de ces considérations sur la bonne gouvernance des institutions, même si certaines caractéristiques de leur fonctionnement rendent la tâche plus ardue (Andregg, 2007 ; Ball & Wood, 2006 ; Duchastel, 2004).

### **1.2.2 La bonne gouvernance des agences de renseignement**

Le renseignement est plus que la simple collecte d'information ; il couvre un panel d'activités liées (cycle) ; il a trait à la sécurité ; il doit fournir une anticipation ; il est nécessaire dans un environnement international

compétitif ; il ouvre la possibilité d'actions spéciales et clandestines ; il tient le secret comme condition de possibilité indispensable (Chopin & Oudet, 2016, p.42).

Renseignement et démocratie font souvent figure d'oxymore considérant que les États possèdent des lois qui garantissent l'immunité de leurs espions devant des infractions qui s'appliqueraient au reste des citoyens, lois justifiées par des objectifs sécuritaires, et que les agences de renseignements disposent d'une panoplie de moyens pour leurs opérations qui posent de sérieuses questions éthiques dans les démocraties libérales (Andregg, 2007 ; Elmer, 2012 ; Gill & Phythian, 2012 ; Nathan, 2012). Ces moyens se sont grandement élargis au cours des années 1990-2000.

### **Les années 1990-2000 : redéfinition de la notion de sécurité nationale et restructuration du secteur sécuritaire**

Les années 1990-2000 furent une période de restructuration du secteur sécuritaire par les divers gouvernements occidentaux. Elle est amenée, d'une part, par la chute du communisme (Urban, 2007), d'autre part, par la globalisation des marchés qui accentuent l'espionnage économique et industriel. La chute du communisme a entraîné une pression politique vers la modification de la culture opérationnelle du renseignement autrefois calquée sur le modèle militaire et sa vision géographique de la sécurité. On juge maintenant désuet ce fonctionnement, car les nouvelles problématiques transcendent souvent un cadre géographique précis (Petersen, 2017). De plus, la crainte de l'espionnage économique et industriel, qui s'accroît en raison de la globalisation des marchés et de la concurrence internationale, pousse les gouvernements à espionner leurs concurrents économiques, y inclut leurs « alliés » politiques, ce qui rend les accords de collaboration entre pays variables selon les enjeux économiques en cause (Chopin & Oudet, 2016 ; D'Elia, 2014 ; Dupont, 2007 ; Luong, 2007). Enfin, l'essor des technologies informatiques dans les années 1990s et leur accessibilité croissante, particulièrement depuis les années 2000s, a amené le politique à reconnaître les nouveaux enjeux de « cybersécurité » comme des enjeux de souveraineté nationale (D'Elia, 2014), ce qui se traduit dans une « cyberguerre » de l'information où là encore les « alliés » et les « ennemis » peuvent être les mêmes, selon les dossiers militaires, politiques et économiques (Deibert, 2017).

Ces transformations technologiques et l'ajout des « menaces » économiques aux « menaces » politiques comme objets de sécurité nationale, sont venues non seulement rendre totalement floues les données pertinentes à cumuler de même que les cibles et les moyens à privilégier pour

les atteindre, mais a fait entrer en tant qu'acteurs de sécurité toutes les agences faisant du renseignement ou de la surveillance, y incluant les agences de renseignement électroniques, de même que des agences de sécurité privées, principalement liées à l'industrie de surveillance, sans oublier les corps policiers. En effet, la frontière entre les corps policiers et les services de renseignement s'est grandement amenuisée dans cette restructuration du secteur sécuritaire, car les gouvernements demandent une plus grande collaboration de ces institutions pour faire face à une criminalité que l'on qualifie d'*hybride*, car relevant à la fois de la criminalité traditionnelle et de la sécurité nationale. Cela touche toutes les activités pouvant être « potentiellement » liées à la « criminalité organisée transnationale », au « terrorisme », ou encore à l'espionnage économique et industriel (Brodeur, 2011a ; Leman-Langlois, 2007). Cette multiplication des acteurs publics et privés de sécurité et l'extension des objets de sécurité intensifient également les échanges de données entre ceux-ci, différents ministères, les agences d'autres pays, de même que les pays eux-mêmes.

L'événement central qui a accéléré cette transformation du secteur sécuritaire enlevant les barrières que pouvaient constituer les groupes de droits et libertés à l'extension des pouvoirs des différentes agences de renseignement fut, bien sûr, les attentats de septembre 2001 aux États-Unis. Suite à ces attentats, de multiples lois antiterroristes furent passées qui, pour plusieurs, de toute évidence, dormaient dans les tiroirs, tellement elles furent déposées rapidement, les gouvernements attendant le bon moment pour les amener à l'agenda. Le lendemain du 11 septembre était le bon moment : la population appelait ces lois pour être protégée. À la suite de ces attentats, à chaque fois qu'un événement a pu être qualifié de terroriste par un gouvernement, réussissant à créer une panique populaire, une *(in)securization*, les gouvernements continuent leur avancée dans l'extension des pouvoirs et des capacités de surveillance des différentes agences de renseignement (Llobet-Angli & Masferrer, 2015).

Pour soutenir cette expansion des pouvoirs et de la surveillance, de nouvelles politiques de sécurité ont redéfini la menace à la sécurité nationale : désormais, tous les citoyens représentent un risque potentiel à la sécurité de la nation, particulièrement les individus considérés comme les « étrangers parmi nous » ; l'attention est dorénavant mise sur « l'ennemi de l'intérieur » (Vadilo, 2015). Le plus vocal de ces discours, qui fut repris par de nombreux pays, est bien sûr le discours américain dans le cadre de la création du Homeland Security :

Not only would homeland security replace Cold war security as a means of state legitimation and social mobilization, it would also provide a cohesive incentive, justification and promotion strategy for profitable new technology development, government outsourcing, and public-private institution building (Gates, 2012, p.294).

Le Homeland security est non seulement un ministère recoupant une multitude d'acteurs du renseignement et de la police de même que des agences privées de sécurité, mais cela constitue également un nouveau fondement des politiques de sécurité qui a largement contribué à prioriser, légitimer et banaliser l'extension des dispositifs de surveillance dans le contexte de l'après 11 septembre 2001. Désormais, des politiques d'inclusions et d'exclusions à l'intérieur même des États-Unis établissent une frontière entre les citoyens qui font partie de la communauté nationale et ceux qui en sont exclus, distinguant ainsi les citoyens qui méritent la protection de l'État de ceux qui sont considérés une menace à la communauté. C'est ce nouveau fondement de la sécurité nationale qui est à la base du *USA Patriot act*, loi antiterroriste votée par le Congrès américain le 26 octobre 2001.

Cette représentation de l'ennemi intérieur qui se confond au reste des citoyens s'est focalisée aux États-Unis sur les ressortissants des pays du Moyen-Orient et de l'Asie centrale, de même que sur les communautés musulmanes, établissant clairement un lien entre terrorisme et immigration (Ceyhan, 2001). Cet amalgame discursif entre terrorisme, immigration et menace aux « vrais » citoyens, aux « patriotes » que l'on doit protéger, n'est pas sans conséquence pour les membres de ces communautés ; ils sont ciblés par un nombre grandissant de pratiques de profilage et de contrôles aux frontières, basés sur des critères discriminatoires au regard des droits humains, sans compter qu'ils se retrouvent plus aisément dans diverses banques de données.

Les stratégies propres à l'idéologie qui fonde le Homeland security n'affectent pas que les personnes en territoire américain. Le gouvernement américain a explicitement établi la nécessité d'une coopération internationale en raison de la nature transnationale des nouvelles menaces. La pression américaine sur d'autres pays afin de se joindre à cette « guerre au terrorisme » telle que définie dans le Homeland Security a progressivement imposé — avec plus ou moins d'insistance selon les pays — l'implantation des stratégies du Homeland security à travers le monde, la majorité des pays occidentaux étant soucieux de garder de bonnes relations avec les États-Unis, tant au niveau politique qu'économique (Gates, 2012). C'est ainsi que cette guerre au terrorisme, telle que formulée par les États-Unis, mena les autorités de nombreux États à

demeurer « très conciliantes avec les pratiques d'exceptions instaurées par la justice étasunienne » suite aux attentats (Mégie, 2009, p.201), légitimant du coup les violations des droits humains commises envers des citoyens soupçonnés de terrorisme (Baldino, 2010 ; Gill & Phythian, 2012 ; Tiainen, 2017).

Les États occidentaux, de manière générale, s'inscrivent dans ce caractère élargi de la menace au lendemain de septembre 2001, même si des couleurs locales peuvent dessiner quelque peu différemment les contours de leur politique de sécurité ; tout comme dans le ministère du Homeland Security, la collaboration entre les différentes agences de renseignement, les agences privées de sécurité et les corps policiers s'est grandement accentuée (Mégie, 2009 ; Vadillo, 2015 ; Vanasse & Benoit, 2007 ; Wierviorka, 2006).

Ainsi, c'est dans cette restructuration de la sécurité nationale sur de nouveaux fondements des politiques de sécurité, le citoyen et « l'étranger parmi nous », celui que l'on protège et celui qui nous menace — particulièrement en provenance de certains groupes plus suspects, que les États démocratiques ont pu affaiblir considérablement dans leurs discours sécuritaires les protections aux droits et à la vie privée des citoyens. Cela s'est traduit principalement de deux manières. D'une part, une banalisation des dispositifs sécuritaires qui empiètent sur les libertés des citoyens s'enracine dans les sociétés occidentales et découle d'une culture de la peur. Cela provient d'un glissement dans les discours sécuritaires du couple culpabilité/peine vers celui de dangerosité/neutralisation qui justifie, selon le principe de précaution basé sur la « dangerosité criminologique » des individus, une surveillance quasi généralisée (Delmas-Marty, 2009). D'autre part, il y a l'acceptation du profilage de certains groupes — « l'étranger parmi nous », discours qui anime particulièrement les gouvernements et partis populistes, de même que les groupes d'extrême-droite qui gagnent du terrain dans plusieurs pays.

La bonne gouvernance des agences de renseignement requiert aujourd'hui de prendre en compte ce contexte d'élargissement de la surveillance et la nature particulière des activités de ces agences, soit le recueil préventif d'informations, le principe de dénégation, de même que des opérations que l'on tient à garder secrètes, et enfin, liée à ces changements du secteur sécuritaire, une menace qui devient de plus en plus floue.

### ***Le recueil préventif d'informations et leur partage***

Le recueil d'informations a toujours constitué une activité centrale des services de renseignement (Chopin & Oudet, 2016). Ce cumul de données sur des citoyens donne aux agences un pouvoir important et il peut être tentant d'en tirer des avantages personnels ou professionnels. De plus, pour le gouvernement, il peut en ressortir des avantages politiques qui n'ont rien à voir avec les objectifs spécifiques pour lesquels ils devraient être cumulés (Guelton, 2004). Les nombreux scandales qui ont marqué l'histoire du renseignement (Johnson, 2007a) montrent en effet que des individus qui n'avaient commis aucune infraction criminelle et des groupes politiques tout à fait légitimes furent les cibles d'une surveillance, et ont même subi des méfaits, simplement du fait qu'ils constituaient une contestation économique ou politique des pouvoirs en place (Born & Jensen, 2007; Caparini, 2007; Wesley, 2010). Ainsi, les agences de renseignement

can violate human rights in contravention of the law, interfere in lawful political activities and favour or prejudice a political party or leader. They can intimidate the opponents of government, create a climate of fear, fabricate or manipulate intelligence in order to influence government decision-making and public opinion (Nathan, 2012, p. 49).

À ce titre, la bonne gouvernance de leurs activités pour identifier la pertinence des informations à cumuler sur certaines cibles est importante. Toutefois, les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, par la peur suscitée chez les citoyens et leur demande d'être protégés, ont permis aux gouvernements d'accroître les pouvoirs des agences de renseignements et d'élargir les cibles à surveiller sans véritable obstacle populaire, le tout facilité par les développements technologiques qui permettent plus aisément de recueillir et de stocker des données. Ainsi, au nom de la prévention des « nouvelles » menaces, les limites sur les données à cumuler se sont beaucoup estompées, s'étendant à tous les citoyens, l'ennemi étant désormais « parmi nous ».

Selon Bigo & Piazza (2011), les abus qui découlent de cet élargissement du recueil de données sur les citoyens reflètent une reconfiguration de la société internationale en une société de suspicion. L'évaluation de la dangerosité de certaines populations, stigmatisées et marginalisées par une communauté d'experts de l'(in)sécurité « qui s'accordent sur les arbitrages et les priorités de cette dangerosité » (Bigo & Piazza, 2011, p.73), débouche sur une forme de « *préculpabilité* » des individus jugés à risques qui légitime l'échange d'informations sur ceux-ci sans nécessairement les validations adéquates. On remarque en effet un accroissement des banques de données et des échanges entre les acteurs du renseignement, non seulement au niveau national, mais aussi

à l'échelle internationale, multipliant l'échange d'informations entre les organisations étatiques et supranationales et plusieurs acteurs privés, de sorte qu'il devient ardu de pouvoir déterminer la provenance même des nombreuses données recueillies. De plus, souvent coupées de leur contexte pour leur inscription dans des grilles préétablies, les données peuvent être aisément mal interprétées, ce qui risque de se solder par des pratiques arbitraires, systématiquement en défaveur de l'individu, désormais « présumé coupable » plutôt qu'innocent (Bigo & Piazza, 2011).

En effet, les analystes du renseignement sont dorénavant confrontés à un volume incommensurable de données, pas toujours validées et souvent hors contexte, à partir desquelles des programmes automatisés effectuent souvent le premier tri. Cela multiplie le potentiel de possibilités où des personnes qui ne constituent en rien une menace subiront des surveillances particulières des services de renseignement, si ce n'est davantage, car elles furent « ramassées » dans ce tri automatisé de données (Andregg, 2007 ; Bigo & Piazza, 2011 ; Gill & Phythian, 2012).

Ainsi, une bonne gouvernance, face à ce cumul de données préventives, implique quatre objectifs.

Tout d'abord, l'objectif traditionnel, soit celui de prévenir les manipulations personnelles ou professionnelles des données par des individus ou des services dans les agences afin de limiter les risques de corruption et d'abus de pouvoir (Caparini, 2007). Il peut en effet être tentant d'utiliser les avantages offerts par le renseignement, de façon inappropriée, sous la couverture du secret (Johnson, 2007a). Il s'avère donc crucial de favoriser la dénonciation de pratiques abusives, de clarifier les objectifs et les circonstances dans lesquels le recueil de données est justifié, ainsi que la durée de détention adéquate de celles-ci, de manière à correspondre aux standards démocratiques de protection des données personnelles. Cela restreint la possibilité que des individus, au sein des agences de renseignement, considèrent que leurs intérêts se chevauchent aux structures motivationnelles politiques et bureaucratiques, en plus de réduire le risque que les données soient exposées à des manipulations basées sur des intérêts personnels ou professionnels plutôt que sur ceux relevant de la sécurité nationale (Bar-Joseph & McDermott, 2010 ; Born & Leigh, 2005).

Un deuxième objectif traditionnel, mais qui avec les nouvelles technologies et l'élargissement des cibles devient encore plus important, quoique plus difficile à rencontrer, est d'éviter la surveillance de groupes ou d'individus parfaitement légitimes dans leurs activités :

L'information doit exister indépendamment de la politique. Elle ne doit pas être recherchée pour valider des positions ou des opinions ou les utiliser uniquement dans le but de les contredire. C'est une ressource destinée à informer les décideurs, rien de plus, rien de moins. Les dictateurs utilisent le renseignement pour valider leur opinion. Pas les démocraties. (Graham & Nussbaum, 2004, cité dans Décéné, 2011, p.720)

De l'affaire Dreyfus en France (1894-1906) aux révélations de Snowden en 2013, sans oublier l'Affaire du Watergate dans les années 1970s, les nombreux scandales du renseignement ont montré qu'il n'est pas toujours aisé pour ces services de remplir leur devoir moral de neutralité politique et de résister à la pression de l'exécutif, qui cherche à protéger son pouvoir politique et économique (Guelton, 2004). Les contrôles qui s'assurent de cette neutralité doivent pouvoir vérifier que le renseignement est exploité par les agences de manière pertinente aux opérations nécessaires à leur travail et que la production du renseignement ne se limite pas à une simple collecte de faits visant à répondre au programme politique du gouvernement au pouvoir (Born & Wetzling, 2007).

Un troisième objectif de la bonne gouvernance est de réduire le plus possible les activités de surveillance ou de contrôle qui découlent de l'utilisation de données non validées. L'accessibilité à de multiples banques de données qui s'est accrue ainsi que les échanges de données entre les agences publiques et privées, à l'échelle nationale et internationale, exigent de resserrer le contrôle relatif à la qualité du renseignement produit et surtout d'encadrer les conditions du partage de ces données. Cela permet de diminuer les échanges formels et informels entre les agences qui mènent à de graves conséquences pour les individus ou groupes ciblés par des informations qui, au bout du compte, étaient inexactes ou incomplètes (Karazivan & Crépeau, 2009).

Enfin, une bonne gouvernance du renseignement doit empêcher des échanges d'informations sensibles sur des citoyens avec des pays qui ont montré des pratiques peu respectueuses des droits et libertés, particulièrement envers ceux qui osent critiquer le régime en place (Bigo & Piazza, 2011). Cela peut signifier leur enlèvement, ou leur capture lors d'un déplacement à l'étranger ; cela peut se terminer par l'emprisonnement, la torture et même la mort, sans des accusations valides ni des procès fondés sur une défense pleine et entière. La bonne gouvernance exige en outre d'éviter l'utilisation de renseignements qui auraient été obtenus par la torture, les moyens utilisés et la validité de ces renseignements pour assurer la sécurité nationale étant

abondamment remise en question (Terestchenko, 2008).

### ***Principe de dénégation***

Cette doctrine, institutionnalisée aux États-Unis par le Président Truman en 1948 (Melley, 2012), fait référence à la nécessité d'une latitude entre les structures de pouvoir et la chaîne de commande des agences de renseignement qui permet au politique, en cas de dévoilement d'une activité ou d'une opération qui prête à controverse, d'en nier la connaissance. Par exemple, lorsque les services de renseignement reçoivent des instructions de dirigeants politiques qui nécessitent *potentiellement* de violer les lois, il est préférable pour le politique de ne pas trop en savoir sur la manière dont on arrivera aux objectifs demandés. Il en est de même si une opération tourne au fiasco et risque d'amener des incidents diplomatiques ; cela permet, entre autres, aux gouvernements de nier la connaissance de ces opérations, même si les pays en cause peuvent mutuellement savoir qu'il ne s'agit pas d'une véritable ignorance politique. L'imposante structure du renseignement permet de rendre *plausible* qu'une opération ait été menée par des agents sans qu'ils aient reçu l'autorisation, que certains agents puissent avoir mal compris les limites des moyens à utiliser, ou même que ceux qui prennent les décisions ignorent le détail de certaines opérations (Born & Leigh, 2005 ; Gill & Phythian, 2012).

Ainsi, ce principe de dénégation, de même que la compartimentation du savoir pour restreindre la circulation d'informations, implique que les décideurs politiques, du moins en partie, et la population, sont privés de ce savoir (Melley, 2012). De plus, le fait que les dirigeants politiques préfèrent ce flou sur le détail des activités des agences pour éviter les controverses, fait en sorte que les agences possèdent souvent un large pouvoir décisionnel quant aux cibles et aux moyens à privilégier (Caparini, 2007). Clairement, ce principe de dénégation diminue la volonté des gouvernements d'avoir un contrôle serré des activités des agences de renseignements et la transparence nécessaire à leur bonne gouvernance (Gill & Phythian, 2012).

Une bonne gouvernance vise à diminuer les dérives qui peuvent être issues de ce principe de dénégation en établissant des mécanismes de contrôle qui possèdent des procédures de confidentialité adéquates leur permettant de connaître les cibles et moyens « sensibles », même si le politique, officiellement, peut avoir à plaider l'ignorance pour éviter des controverses et des incidents diplomatiques. Ces procédures de confidentialité sont également nécessaires pour diminuer la tendance au secret de certaines activités et opérations.

### ***Le secret des activités et opérations***

En effet, le secret de nombreuses activités et opérations des agences de renseignement en complique la bonne gouvernance (Caparini, 2007). Tout d'abord, un niveau de secret excessif ouvre la porte à de potentiels abus aux droits et libertés des citoyens et augmente la tentation d'étouffer les conduites de la vue des organismes de contrôle (Schreier, 2007). De plus, si un scandale survient dévoilant des abus des agences de renseignement à l'égard des droits et libertés et que le public constate que les organismes de contrôle n'étaient pas au courant de ces situations, cela diminue la confiance du public non seulement à l'égard des agences de renseignement, mais à l'égard de ces mécanismes de contrôle.

Bien sûr, la nature des activités des agences de renseignement exige un certain niveau de secret, car il remplit plusieurs fonctions : éviter que les cibles soient au courant de la surveillance exercée sur eux, empêcher les adversaires de connaître leurs méthodes de cueillette de renseignements, protéger la vie des agents et des sources, s'assurer de la sécurité des personnes sous la protection des services secrets, maintenir la confidentialité des informations partagées par des agences étrangères, éviter d'être compromis par des agences rivales, etc. (Daugherty, 2007 ; Nathan, 2012). Bien que ces arguments semblent raisonnables, les services de renseignement ont tendance à surestimer cette nécessité et appréhendent négativement une plus grande transparence (Farson, 2012). Le résultat est que les services de renseignement sont réticents à partager des informations qu'ils jugent sensibles avec les entités parlementaires chargées de les surveiller, craignant que ces derniers ne respectent pas la confidentialité des informations et, parce que le risque existe, qu'elles soient utilisées à des fins partisans (Heyer, 2008 ; Schreier, 2007).

Voilà pourquoi il importe dans une bonne gouvernance de trouver des mécanismes qui assurent la confidentialité nécessaire de certaines activités, tout en permettant aux mécanismes de contrôle une capacité de connaître les orientations de ces activités afin de pouvoir être à même de juger de leur nécessité, particulièrement si elles risquent d'affecter les droits fondamentaux des citoyens — droit à la vie privée, droit de manifester, droit de parole, droit d'association, etc. (Farson, 2012). L'histoire des agences de renseignement nous rappelle qu'il est tentant d'abuser de son pouvoir et que les droits humains sont plus susceptibles d'être violés dans des conditions de secret plutôt que de transparence politique (Born & Mesevage, 2012 ; Guelton, 2004 ; Johnson,

2007a ; Wesley, 2010). C'est pourquoi, dans une bonne gouvernance, « it is important that a balance is struck between the need for secrecy and the need for state officials to be held accountable for their actions » (Born & Leigh, 2005, p. 66). Cette connaissance amènera également plus de confiance du public à l'égard de leurs activités.

### ***Une menace peu définie***

Les chercheurs critiques qui se penchent sur les enjeux de sécurité observent la tendance des politiques de sécurité à amplifier ce qui devrait être considéré comme une menace chaque fois que les gouvernements désirent justifier un resserrement des mesures de sécurité et, par extension, donner des pouvoirs accrus aux services de renseignement. Toutefois, cette menace doit apparaître crédible aux yeux de la population. Le concept de *(in)securitization*, développé par Buzan, Weaver et de Wilde (1998), désigne ce processus de légitimation d'une définition de la menace :

the (in) securitization process is then a social and political construction related to speech acts, but these speech acts are not decisive. They are themselves the result of a structural competition between actors with different forms of capital and legitimacy over contradictory definitions of security and different interests (Bigo & Tsoukala, 2008, pp. 4-5).

Les travaux issus de l'École de Copenhague, en particulier, ont montré la façon dont certains représentants d'État réclament le droit d'utiliser des moyens spéciaux pour neutraliser ce qui est qualifié de menace, en imposant, par exemple, des mesures d'exception à la suite d'un événement qualifié de « terroriste », mesures d'exception qui ont tendance à se maintenir dans le temps. Ils ont examiné comment la flexibilité de certains concepts comme la « sécurité nationale » ou la « menace terroriste » permet aux acteurs politiques de les redéfinir pour légitimer l'élargissement des surveillances et des interventions selon des agendas spécifiques (Chopin & Oudet, 2016 ; Weinblum, 2015). Nathan (2012) soulève lui aussi le problème d'ambiguïté et d'élasticité de la définition du concept de « sécurité nationale », particulièrement depuis que des lois et des politiques de sécurité ont mis à l'avant-scène la « menace terroriste » où tout citoyen représente un potentiel de risque ; cela justifie sa surveillance et le cumul de données à son sujet, car l'ennemi est désormais « parmi nous », certains groupes plus ciblés que d'autres faisant les frais de cette définition élargie de la menace.

Les analyses mobilisant la notion d'*(in)securitization* permettent ainsi de mieux saisir la mise en

place de politiques publiques touchant les pouvoirs des agences de renseignement en tenant compte des processus de constructions sociales et politiques de la menace qui permettent de normaliser dans nos sociétés une surveillance intrusive répandue à grande échelle (Bauman et al. 2015; Ceyhan, 2001 ; Lyon, 2007 ; Tiainen, 2017; van der Vlist, 2017, Weinblum, 2011).

Initial conditions (like features of the political system where the study takes place) and boundary conditions (like domestic and international political situations and historical events) affect what is existentially valuable, the plausibility of linking threats and referent objects, and whether security issues can be dismantled. Yet, we have to keep in mind that such conditions cannot close the success and failure of securitization off: securitization is a political process, and not purely a social mechanism (Vuori, 2017, p. 70).

Pour contrecarrer cette « normalisation », une bonne gouvernance demande de mettre de l'avant le fait qu'une sécurité parfaite ne peut être attendue : « Le sentiment de sécurité n'exige pas que nous soyons l'abri de toute menace, mais plutôt que les menaces auxquelles nous faisons face se situent à l'intérieur d'un cadre de règles et de pratiques auxquelles nous consentons » (Weinstock, 2002, p.354). Pour que ce consentement existe, il faut un certain contour à ces menaces et des justificatifs à celles-ci. Sans cela, il est difficile pour les organismes de contrôles (internes et externes) d'identifier les cibles légitimes et les moyens appropriés de manière à ce que la ligne entre les exigences de sécurité et les restrictions nécessaires aux droits et libertés soit précisée (Bigo & Tsoukala, 2008 ; Bueger, 2017 ; Bures, 2017 ; Buzan, Weaver & de Wilde, 1998 ; Chopin & Oudet, 2016 ; Vuori, 2017 ; Weinblum, 2015). Ce qui nous amène au débat de fond à l'arrière de ces réflexions, soit la question des exigences de sécurité au regard du respect des droits et libertés des citoyens.

### **1.2.3 Sécurité nationale/droits et libertés des citoyens**

Avant de s'attarder sur la transposition de ce débat à la question du renseignement, voyons d'abord les jalons historiques de celui-ci, qui expliquent la dimension antinomique entre l'éthique et la sécurité (Bauman, 2013). Dans une démocratie libérale, la légitimité du gouvernement repose avant tout sur la défense des droits et libertés individuelles qui ne peuvent être maintenus que dans des conditions où l'État assure la sécurité des citoyens. Or, cette protection nécessite aussi de circonscrire certaines libertés. La réponse à cette antinomie se traduit encore aujourd'hui dans une rhétorique consistant à atteindre un « équilibre » entre le sacrifice de nos libertés et un niveau de sécurité suffisant pour profiter pleinement de celles-ci (Bauman et al., 2010; Neal, 2010;

Neocleous, 2007 ; Weinblum ; 2015). Voyons d'abord comment la question s'est posée chez les premiers grands penseurs de l'État moderne, Thomas Hobbes et John Locke, puis nous montrerons en quoi cette question de « l'équilibre » à trouver relève de la rhétorique ; c'est ailleurs qu'il faut fonder la question de la sécurité eu égard aux droits et libertés des citoyens dans une bonne gouvernance des agences de renseignement.

### **La tradition historique du paradigme de l'équilibre**

Le philosophe anglais Thomas Hobbes (2007 ©1651) soutient dans le *Léviathan* que sans une autorité pour établir des règles, l'Homme serait dans un état de guerre perpétuel, une « guerre de tous contre tous », soit *l'état de nature* où la liberté absolue de chacun signifierait au bout du compte une menace à la survie même de l'Homme. Cette crainte constante de l'autre est ce qui pousserait l'Homme à accepter cette autorité au prix d'une certaine réduction de sa liberté : « Les hommes acceptent de limiter leur liberté naturelle infinie (hors la loi, chacun pouvant prétendre à tout) en échange de sécurité, condition principale de tous les avantages de la vie sociale » (Rousset, 2017 p.63). Dès lors, l'État doit posséder suffisamment de pouvoir de coercition pour inspirer la crainte afin de pousser les individus à obéir aux lois créées pour mettre un terme à la guerre perpétuelle qui prévaudrait si l'état de nature subsistait, rendant impossible la vie en société (Hobbes, 2007 ©1651). Hobbes établit ainsi que la sécurité est une condition nécessaire à la liberté et à la paix sociale et justifie le contrat social par une insécurité généralisée que seul un souverain avec suffisamment de pouvoir pourrait atténuer (Weinblum, 2015). Partant de ce fait, l'État hobbesien présente un caractère absolu, puisque pour garantir la paix sociale et la sécurité de tous, il doit inspirer la terreur en utilisant la force nécessaire : « Le caractère absolu du pouvoir résulte [...] du fait que la souveraineté une fois instituée ne peut se partager. Le souverain institué n'est redevable devant personne de ses actes » (Schneckenburger, 2007, p.134). Le Britannique John Locke (*Les deux traités du gouvernement civil*, 1690) conteste cette représentation de l'état de nature de Hobbes qui signifierait « la guerre de tous contre tous ».

Dans cet état de nature, selon Locke, tous les hommes sont naturellement égaux — il n'y a pas d'autorité établie — et ils obéissent aux lois naturelles fondamentales qui assurent leur survie, lois qu'ils découvrent grâce à la raison. Ces lois ne signifient pas faire tout ce que l'on désire, mais plutôt s'assurer une vie harmonieuse avec les autres en respectant les droits fondamentaux qu'est le droit à la vie, à la liberté et à la propriété — la jouissance de ses biens. La violence ne sert qu'à se défendre ou à défendre autrui. Considérant ces droits naturels, fondés sur la nature humaine, que vient ajouter le droit positif et

pourquoi l'autorité politique doit-elle en régir l'implantation et l'application ? En fait, chez Locke, l'autorité politique n'est pas là pour créer des lois nouvelles, mais pour s'assurer que ces droits fondamentaux de propriété, de liberté et de vie seront respectés en les inscrivant dans un droit positif afin de punir ceux qui nuisent à cet ordre social naturel. La différence fondamentale avec Hobbes est qu'au nom de ces droits fondamentaux, le peuple aurait le droit de se révolter quand le pouvoir politique dépasse ces limites d'action ou que les juges sont inadéquats au regard de l'application de ces droits. L'autorité politique est un instrument du peuple pour faire respecter les droits fondamentaux par le système judiciaire et elle est elle-même soumise à ces lois. De plus, afin d'éviter qu'une autorité politique ne devienne abusive, il est préférable, selon Locke, qu'elle soit composée, au moins en partie, de personnes élues, que la population pourra plus aisément révoquer en cas d'abus (Beauchesne, 2014, p.22-23).

Locke introduit toutefois la notion de *prérogative* qui accorde à l'exécutif un pouvoir discrétionnaire et arbitraire exclu du cadre légal dans des situations où le « bien public », expression qui évoluera vers la « sécurité nationale », est menacé par la longueur du processus législatif qui nuit à la mise en place de solutions immédiates. Bien que Locke soit généralement considéré comme celui qui privilégie les droits et libertés, cette notion de *prérogative* ramène la sécurité comme le fondement du pouvoir souverain :

In his moves surrounding prerogative, Locke essentially identifies the function of the sovereign as the production of security. And the main criterion for security is necessity rather than the rule of law. Indeed, what will become crucial to liberal modes of governing, the necessity of/for security *is built in to the rule of law* (Neocleous, 2007, p. 139).

Ainsi, à certains égards, tout comme Hobbes, la philosophie politique de John Locke justifie le pouvoir souverain par un discours sécuritaire, du moins en certaines circonstances (Waldron, 2003).

Les réflexions classiques sur l'État vont poursuivre cette rhétorique de l'équilibre à trouver entre le pouvoir accordé à l'État pour préserver la sécurité des citoyens et la préservation de leurs droits et libertés, la sécurité étant une condition nécessaire à la liberté. Les penseurs des Lumières, souligne Zedner (2009), furent nombreux à se pencher sur la tension soulevée par Hobbes et Locke entre ces concepts — sécurité/droits et liberté — qui paraissent parfois liés, parfois en contradiction, redéfinissant à chaque fois les conditions de cet équilibre. En 1919, Max Weber, économiste et sociologue allemand, réaffirma dans son livre *Le savant et le politique*, l'idée que la sécurité est un élément fondamental de la souveraineté de l'État, en avançant que celui-ci possède le monopole de la violence physique légitime. Il peut donc déterminer quelles violences

sont acceptables, quels acteurs peuvent l'utiliser et dans quels contextes :

Ce qui signifie que la question de la démocratie reste pour lui un équilibre difficile à tenir entre ce droit à la sécurité et ces autres libertés, dont il perçoit bien par ailleurs qu'il est instable dans toute la République libérale. Et sans doute faut-il voir dans cette difficulté ses thèses favorables, avant la Seconde guerre mondiale, à un exécutif fort (Youssef, 2016, p.2).

La sécurité a donc toujours été considérée chez les penseurs du politique comme une des premières missions régaliennes de l'État, ce qui lui permet d'instaurer des lois qui l'autorisent à utiliser des formes de violence, pour autant qu'elles répondent de façon « proportionnelle » à la menace aux droits et libertés des citoyens, servant ainsi leur protection (Bauer & Soullez, 2010). Encore aujourd'hui, le discours classique de l'équilibre à trouver entre la préservation de la sécurité et la protection des droits et libertés est mis de l'avant par les décideurs politiques et certains chercheurs, afin de justifier le contenu des politiques sécuritaires, particulièrement au nom de la protection des menaces terroristes depuis les attentats du 11 septembre 2001.

### **La remise en question de ce paradigme**

Les perspectives constructivistes de la sécurité ont soulevé les limites de cette vision très statique du paradigme sécurité/liberté, de même que les conséquences de comprendre la sécurité et les dangers comme des réalités ontologiques objectivables à partir desquelles il faudrait trouver un « équilibre » : « it reifies the notions of "security" and "democracy"; it legitimizes the limitation of democratic principles; and it imposes a very particular understanding of the democratic regime » (Weinblum, 2015, p.9). En fait, tel que soulevé plus tôt dans la question de la bonne gouvernance, l'enjeu n'est pas de trouver un « équilibre » fictif entre deux réalités présentées comme « objectives », mais de s'assurer d'un débat autour des définitions de la menace, des cibles à privilégier et des moyens permis pour les atteindre. Considérant que la menace est une construction sociale, l'enjeu est la capacité d'en débattre en démocratie.

Un processus délibératif de définition de la menace, incluant la participation de la société civile, s'avère indispensable afin d'éviter que le politique et la communauté du renseignement possèdent une trop grande latitude dans le choix des cibles et des priorités. Puisque la sécurité est un concept gradué plutôt qu'absolu, qui comporte une dimension subjective et individuelle, une délibération sociale sur le degré de sécurité jugé suffisant est essentielle : « La détermination de ce seuil ne peut pas, de toute évidence, tenir compte des particularités individuelles, mais

plutôt des coûts sociaux impliqués par différents seuils » (Weinstock, 2002, p.355). Ces coûts sociaux sont de deux ordres : les coûts en termes d'investissement technologique et de main-d'œuvre, mais aussi en termes de limitation des droits et libertés des citoyens. La délibération sociale porte ainsi sur les coûts sociaux que les citoyens sont prêts à assumer pour garantir leur sécurité. Lorsque les citoyens sont suffisamment informés sur les activités des services de renseignement, ceux-ci sont plus susceptibles de se sentir interpellés et de participer aux débats sur les politiques de sécurité et les mécanismes de contrôle à mettre en place : « it encourages reflective political debate on the proper scope of intelligence service activity, it removes decision-making from service or executive discretion, and it gives the services a clear mandate with regard to actions that may infringe on human rights » (Leigh, 2012, p. 112).

La transparence dans la question de la bonne gouvernance du renseignement, particulièrement depuis la restructuration du secteur de la sécurité dans les années 1990-2000, est devenue de plus en plus difficile avec la multiplication des acteurs dans le renseignement, et s'est réduite comme peau de chagrin avec l'arrivée de la « menace terroriste » dans la rhétorique politique. Il importe de contrecarrer les discours qui insistent sur la mise en place urgente de mesures de sécurité sans débats, mettant de l'avant la notion de prérogative lockéenne qui nuit au processus délibératif normalement mis en œuvre dans l'édiction de nouvelles lois (Doran, 2012 ; Huysmans, 2014 ; Neal, 2010 ; Weinblum, 2011 ; 2015). La suspension de l'État de droit, sur la base de cette prérogative, est définie comme un principe provisoire qui autorise l'exécutif à suspendre un certain nombre de droits et de garanties constitutionnels, de façon exceptionnelle, pour faire face à une menace que l'on juge exceptionnelle et temporaire. Certes, lorsqu'il est effectivement possible de neutraliser une situation qu'on sait potentiellement dangereuse, il semble légitime de prendre les moyens nécessaires pour le faire (Delmas-Marty, 2009). Toutefois, certains avancent la thèse voulant que nous nous transposions dans un nouveau paradigme qui tend à définir l'État d'exception permanent comme une façon normale de gouverner (Agamben, 2005 ; Bigo, 2008 ; Gates, 2012 ; Huysman, 2014 ; Isin, 2013 ; Llobet-Angli & Masferrer, 2015 ; Neal, 2010). De plus, la question de la définition de la menace pour juger des cibles et des moyens acceptables au regard des droits et libertés des citoyens se joue de plus en plus dans une certaine indifférence populaire relativement à l'usage des dispositifs de surveillance de masses, normalisés par la construction de l'insécurité qui a su être mise de l'avant pour les justifier.

Ainsi, c'est dans ce contexte d'insécurité, d'élargissement de la menace tant politique

qu'économique, donc des cibles, de développements technologiques qui élargissent les moyens de surveillance, sans compter la multiplication des acteurs en matière de renseignements qui intensifie les échanges de données sur les citoyens entre agences et pays, que l'on doit aujourd'hui penser la bonne gouvernance des agences de renseignement. Cela rend la tâche beaucoup plus complexe et amène à ajouter un autre élément au tableau de la bonne gouvernance : l'importance d'une expertise, de ressources et de pouvoirs adéquats des mécanismes de contrôle pour obtenir l'information nécessaire à bien juger des situations, de manière à pouvoir transmettre au Parlement et à la population les grands paramètres de leurs activités. Sans cela, l'insécurité l'emportera sur des débats qui sont fondamentaux pour définir démocratiquement les choix à faire entre sécurité et droits et libertés.

Voyons maintenant comment s'est posée la question du contrôle politique des agences de renseignement au Canada à travers les rapports, les recommandations et les suivis de trois commissions : la Commission Mackenzie (1969), la Commission McDonald (1979 ; 1981a ; 1981b) et la Commission O'Connor (2006), insistant sur cette dernière, puisqu'elle est celle sur laquelle reposent les revendications pour un meilleur contrôle politique en tenant compte des modifications dans les activités des agences de renseignement ces dernières années, tel que nous venons de les exposer.

## **1.3 Contexte canadien**

### **1.3.1 Le contrôle des agences de renseignement au Canada : ce que nous révèlent trois commissions d'enquête**

Au Canada, le manque de contrôle politique adéquat des services de renseignement et sécurité pour assurer la protection des droits et libertés des citoyens fut le constat de trois grandes commissions d'enquête sur la sécurité qui dévoilèrent les pratiques problématiques du service de renseignement et de sécurité (SRS) de la GRC (les deux premières), puis du Service canadien de renseignement et de sécurité (SCRS) (la troisième).

La Commission Mackenzie, créée en 1966 fait suite à de nombreuses plaintes d'institutions sur les pratiques du SRS de la GRC, particulièrement son infiltration par ces derniers de groupes et de mouvements dont les activités étaient tout à fait légitimes, de même que de ses pratiques discriminatoires et abusives au regard des droits et libertés de nombreux citoyens. La Commission

McDonald, créée en 1977, fait suite à la création de la Commission Keable au Québec pour enquêter sur les activités de la GRC en territoire québécois à la suite des événements d'octobre 1970. Le gouvernement fédéral tenait à montrer qu'il ne cautionnait pas ces activités en créant une commission dont la portée était tout le territoire canadien. Les résultats de cette commission menèrent le gouvernement canadien à créer en 1984 le Service canadien de renseignement et sécurité. Enfin, la commission O'Connor fut initiée en 2006 pour faire la lumière sur le cas de Maher Arar, un Canadien extradé par les autorités américaines en Syrie où il a été détenu et torturé en raison de renseignements fournis par la GRC.

Voyons à présent les principales recommandations de ces commissions au regard de leurs constats.

### **Commission Mackenzie**

Les nombreux scandales qui éclatèrent à la fin des années cinquante de même que les plaintes qui se multipliaient au gouvernement montrant l'infiltration par le SRS de la GRC de groupes parfaitement légitimes, sans compter leurs multiples abus d'autorité et discriminations contre des citoyens, clairement en suivi des pratiques du FBI sous J.E. Hoover, menèrent le gouvernement libéral Pearson à créer la Commission Mackenzie en 1966 (Whitaker, Kealey & Parnaby, 2012). Son mandat était d'enquêter sur les pratiques abusives du SRS, mais plus globalement, sur les correctifs à apporter pour les réduire. Elle remit son rapport en octobre 1968.

Dans ce rapport, la commission souligne l'incompétence des agents du SRS de la GRC à faire du renseignement ; les constats de leurs pratiques par la commission montrent clairement qu'ils sont incapables de distinguer les cibles pertinentes, particulièrement pour ce qui est de distinguer la subversion de la simple dissidence (Leman-Langlois & Lemieux, 2007), de même que de savoir utiliser des moyens non abusifs pour obtenir du renseignement. La formation policière est jugée nettement insuffisante pour faire ce travail. La commission attribue grandement ces problèmes au manque flagrant de contrôle politique pour orienter adéquatement le service sur les cibles et les moyens à privilégier pour les atteindre, de même qu'aux lacunes dans la formation des agents qui les empêchent de faire adéquatement leur travail. C'est ce qui a amené le SRS de la GRC à se rapprocher des services américains pour aller chercher ces orientations, particulièrement en collaborant avec le FBI, composé également de policiers, et copiant certaines pratiques établies par J.E. Hoover. C'est ainsi que les recommandations de la commission vont dans le sens d'augmenter les compétences des agents de renseignements avec de nouveaux contrôles

politiques pour en guider les pratiques.

Un meilleur contrôle politique, explique la commission, nécessite de créer une agence civile et autonome de sécurité, sans pouvoir policier, ce qui veut dire sortir les services de renseignement et sécurité de la GRC (Mackenzie, 1969, paragr. 297). Cela permettra ainsi d'attacher cette nouvelle agence aux ministres responsables de la sécurité (comité parlementaire) afin d'assurer une plus grande responsabilité politique de ses activités par des limites juridiques (lois) et opérationnelles (cibles et moyens) adéquates et claires dans son mandat (Mackenzie, 1969, paragr.297a ; b). Ce comité parlementaire pourrait ainsi rendre des comptes au Parlement, assurant une certaine transparence des grandes orientations et permettant un débat public sur celles-ci.

Pour corriger les problèmes d'incompétence en matière de renseignement, la commission recommande que les agents possèdent une formation universitaire spécifique à leur travail afin qu'ils soient mieux préparés à leurs fonctions, soit une capacité à reconnaître les données pertinentes à cumuler à l'échelle nationale et internationale et une capacité d'analyse des données qui leur permette de les transformer en renseignements utiles (Mackenzie, 1969, paragr.53). Faire du renseignement utile demande un bagage de connaissances géopolitiques et une capacité d'analyse qui exigent des compétences universitaires. Une formation policière n'est pas suffisante. Elle demande également d'assurer par des méthodes plus souples et élargies de recrutement l'embauche de civils spécialisés dans divers domaines chaque fois que cela est nécessaire (Mackenzie, 1969, paragr.55). L'expertise universitaire dans diverses fonctions spécialisées fait partie de tout service de renseignement et de sécurité.

Le suivi de ces recommandations fut confié au Solliciteur général du Canada. Celui-ci ne réussit qu'à créer une séparation interne entre les services policiers et les services de renseignements, c'est-à-dire que les services de renseignement des quatre grandes divisions régionales se rapporteront désormais à une direction centrale de la GRC spécifiquement pour le renseignement à Ottawa. Ainsi, pas de Comité parlementaire ni contrôles internes, pas de formation universitaire obligatoire, etc. En fait, ni la GRC ni le gouvernement en place, le gouvernement libéral de Pierre-Elliott Trudeau, n'ont fait de suivi au travail du Solliciteur général pour aller dans cette direction. L'explication qui est émise sur cette situation est que le gouvernement ne voulait pas contrarier la GRC qui refusait ces recommandations, car il désirait qu'elle poursuive son travail actuel et de

manière plus intensive à l'égard du mouvement indépendantiste au Québec, qu'il désirait démanteler, comme l'indique sa directive aux services de renseignement du 19 décembre 1969 :

'In the past, Communism had been considered such a menace to democratic structure that the police had been empowered to gather information on Communist activities in Canada. This [separatism] being the case and the Federal Government being dedicated to the maintenance of Canada as a nation ... [redacted].' We do not know exactly how Trudeau concluded, but it would seem that the symmetry of his sentence would lead logically to the conclusion that he was recommending intrusive surveillance of the Parti Québécois by analogy to the Cold War surveillance of the Communist Party, which, like the PQ, was an ostensibly legitimate and legal party (Whitaker, Kealey & Parnaby, 2012, 299)

C'est en effet le suivi qui fut effectué par le SRS de la GRC suite à cette directive du premier ministre. Le SRS mit en place toute une structure spécifiquement pour cette infiltration des mouvements indépendantistes au Québec, la section G à l'intérieur de la Division C (région du Québec) (Whitaker, Kealey & Parnaby, 2012).

### **Commission McDonald**

Sans davantage de contrôle politique ni de pressions pour modifier leurs moyens d'action, les pratiques similaires au passé se sont poursuivies contre différents groupes politiques légitimes partout au Canada, avec une action plus intensive pour démanteler le mouvement indépendantiste au Québec. C'est ce que reflète, entre autres, le document d'orientation de la GRC du 11 juin 1972 portant sur les « tactiques de harcèlement » destinées à déstabiliser des groupes parfaitement légitimes (Cléroux, 1993, p.280), de même que le mandat de la section G à l'intérieur de la Division C (Québec) dont la mission est d'être informée le plus adéquatement possible sur tous les groupes sympathisants politiques au mouvement indépendantiste, leur leader, leur finance, leurs intentions, etc., que l'on désigne en tant qu'activité subversive :

"Clearly", he [John Starnes, directeur civil de la GRC] insisted, the PQ—precisely because of its success in gaining support—"must be regarded as a *prime target*" [...]. Focus should be on those activities within the party "which clearly are subversive" and "have as their aim the break-up of confederation," leaving ambiguous the question of whether the goal of separatism was itself subversive, or just the pursuit of separatism by illegal means. This is not an unimportant distinction (Whitaker, Kealey & Parnaby, p. 304).

La responsabilité du gouvernement fédéral dans les nombreux dérapages survenus au courant des années 1970 était évidente, particulièrement les événements d'Octobre au Québec.

D'ailleurs, dès le lendemain des événements d'Octobre, pour protéger son SRS, le gouvernement fédéral a commencé à changer des lois pour rendre difficile l'accès aux documents du SRS et l'obligation de témoigner de son personnel au cas où des enquêtes surviendraient au sujet de ses activités. La *Loi de la Cour fédérale* de décembre 1970, plus particulièrement, fut modifiée pour donner la capacité au gouvernement de refuser l'accès à certains documents ou témoins au nom de la sécurité nationale, les relations fédérales/provinciales faisant désormais partie de la sécurité nationale. De plus, la *Loi sur les secrets officiels*, amendée en 1973, de même que d'autres lois relatives à la vie privée et à l'immigration amendées dans la même période, renforçait le droit au secret des opérations et aux fondements des décisions du SRS de la GRC au nom de la sécurité nationale. Ainsi la notion de « sécurité nationale » fut non seulement étendue par ces lois, mais rendait impossible toute enquête sur les pratiques du SRS dans de nombreux secteurs (Ligue des droits de l'Homme du Québec, 1978).

C'est ce qui a rendu très difficile le travail de la Commission Keable en 1977, créée par le Parti Québécois afin d'enquêter sur les activités de la GRC au Québec. Toutefois, suffisamment de scandales commençaient à éclater, particulièrement en raison des coulages d'informations aux médias qui ont eu lieu à la suite de certains témoignages à cette commission, ce qui a obligé le gouvernement fédéral à se distancier du SRS de la GRC afin de ne pas être éclaboussé par ces révélations et, surtout, ne pas paraître complice de leurs opérations et pratiques (Brodeur, 1993 ; 2011b ; Martel, 2009 ; Whitaker, 2012 ; Whitaker, Kealey & Parnaby, 2012). C'est ainsi que le gouvernement fédéral a créé la Commission McDonald la même année, dont le mandat était de voir à la légitimité de l'ensemble des activités de renseignement au Canada (Whitaker, Kealey & Parnaby, 2012).

La Commission McDonald fit les mêmes constats que la Commission Mackenzie, insistant sur le fait que la définition de ce qui constituait une menace à la sécurité nationale par le SRS de la GRC était vraiment problématique, de même que ses moyens abusifs et parfaitement illégaux (Brodeur, 2011b ; Leman-Langlois & Lemieux, 2007 ; Martel, 2009). Enfin, elle s'inquiète sur le fait que, clairement, le SRS enquête sur les partis d'opposition et rend par la suite des comptes au gouvernement en place, ce qu'elle considère plutôt faible en matière de démocratie :

The expression of “concern” by the prime minister was deemed sufficient to authorize a domestic spying operation on a legal political party that was soon to assume the provincial office. Moreover, as the McDonald Commission

noted, this policy failed to distinguish between the “political and security implications of Quebec separatism.” (Whitaker, Kealey & Parnaby, 2012, p. 311).

Les recommandations des rapports McDonald (1979 ; 1981a ; 1981b) quant à l’amélioration du contrôle politique et des compétences du SRS iront dans le même sens que celles de Mackenzie (1969). Premièrement, il est nécessaire de créer une agence civile et autonome de renseignement et de sécurité (McDonald, 1981a, p.1153, paragr.104 ; 105 ; 107), sans pouvoir policier (McDonald, 1981a, p.1141, paragr.34), avec des agents formés pour faire du renseignement (McDonald, 1981a, p.1147, paragr.75). Deuxièmement, cette agence doit opérer à l’intérieur d’un mandat législatif clair sur les cibles et les limites opérationnelles (McDonald, 1981a, p.1130 paragr.5). Troisièmement, le rapport McDonald recommande l’instauration d’un comité parlementaire (contrôle externe) pour examiner la légitimité des activités du SCRS (McDonald, 1981a, p.1167, paragr.182), ainsi que la création d’un organe de surveillance (contrôle interne) avec suffisamment de pouvoirs pour assurer l’imputabilité et faire enquête quand il y a un problème (McDonald, 1981a, p.1165, paragr.178 ; 179 ; 180). Quatrièmement, McDonald recommande de réévaluer la loi mandatant le SCRS à chaque cinq ans pour voir s’il y a lieu de faire des correctifs (McDonald, 1981b, p.512, paragr.76).

Le gouvernement libéral de Pierre Elliott Trudeau se devait de réagir davantage à ces recommandations considérant que les audiences de la commission avaient été suivies pas à pas par les médias qui ont révélé scandale sur scandale, abus sur abus, durant les 3 ans d’audiences de la Commission. En 1981, il annonce la création du Service canadien de renseignement et sécurité (SCRS), un service civil sans pouvoirs policiers et qui devait avoir de plus grandes compétences à faire du renseignement que les agents la GRC. Une première loi (C-157) est déposée au Parlement le 18 mai 1983 pour créer le SCRS (Whitaker, Keanley & Parnaby, 2012). Ce sera la levée de boucliers, car cette loi donne des pouvoirs beaucoup plus étendus à cette agence que ceux du Service de sécurité de la GRC, et ce, sans qu’aucun des mécanismes de contrôle demandés par la commission McDonald ne soit là (Littlewood, 2010). Il fut forcé de réécrire la loi, et ce fut le dépôt de la loi C-9, adoptée le 21 juin 1984, créant le SCRS. Dans cette loi, le comité parlementaire censé assurer un contrôle externe n’est pas là, le directeur du SCRS décidant des cibles et des moyens, et un mécanisme de contrôle interne fut créé, le Comité de surveillance des activités en matière de renseignement de sécurité (CSARS), sans véritables pouvoirs ni expertise, et dont les mécanismes de révision lors de plaintes (*external review*) contre

le SCRS présentait peu de transparence :

In terms of *external review*, the Security Intelligence Review Committee exhibits some significant difference from the model proposed by McDonald, the most significant divergence being the decision not to follow up on the recommendation regarding a joint parliamentary committee to examine security and intelligence issues in camera (Whitaker, Kealey & Parnaby, 2012, p. 362)

À peu près tous les scandales qui sont survenus par la suite impliquant le SCRS, le CSARS les a appris par les médias. De plus, sans comité parlementaire pour le soutenir, il n'avait à peu près aucune autorité sur le SCRS ni grande capacité d'exiger des correctifs sur quoi que ce soit. Enfin, le gouvernement a chargé la GRC d'implanter le SCRS, ce qui a peu changé les compétences du personnel, puisque la GRC avait priorité d'embauche dans le SCRS. Ce n'est qu'avec le rapport Osbaldetson en 1987 suite à l'explosion de l'avion Air India en 1985 qu'un ménage fut fait à l'intérieur du SCRS et que les compétences furent modifiées pour devenir agents (Cléroux, 1993 ; Whitaker, Kealey & Parnaby, 2012).

### **Commission O'Connor**

Le politique fut encore saisi par la question du contrôle des agences de renseignement en 2006, lorsque le gouvernement libéral de Paul Martin, éclaboussé par le battage médiatique entourant l'affaire Maher Arar, donna finalement le mandat au juge Dennis O'Connor de présider la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar. L'affaire remonte à 2002 alors que M. Arar, un ingénieur canadien né en Syrie, a été la cible d'un suivi par les autorités américaines sur la base d'informations non validées et transformées pour aggraver les suspicions, fournies par la GRC dans le cadre du Projet A-O Canada, « the investigative unit of the RCMP charged with investigating any leads about the threat of a second wave of attacks following 9/11 » (Littlewood, 2010, p.96). En conséquence de ce dossier de la GRC transmis aux Américains, au moment où il transitait en sol américain à son retour au Canada, M. Arar fut arrêté puis détenu aux États-Unis, avant d'être renvoyé dans son pays de naissance malgré sa citoyenneté canadienne où, pendant près d'un an, il sera « interrogé, torturé et détenu dans des conditions dégradantes et inhumaines » (O'Connor, 2006, p.9).

Ces informations ont été communiquées aux agences américaines par la GRC sans obtenir le consentement de l'organisme à la source de celles-ci, le SCRS, ni validation avant d'être transmises, violant la politique interne de partage de données de la GRC. Les autorités américaines avaient donc des informations inexactes entre les mains, surtout que le risque que

M. Arar représentait avait été amplifié par la GRC. En effet, « the request from the RCMP [was] that United States authorities place lookouts for Mr. Arar and his wife, categorizing them as 'Islamic extremist individuals suspected of being linked to the Al Qaeda terrorist movement' » (Littlewood, 2010, p. 96). Le juge O'Connor souligne que la GRC aurait dû être d'autant plus prudente avec les données partagées aux Américains et leur contenu, sachant qu'ils envoyaient des gens se faire torturer à l'étranger dans le cadre de l'*Extraordinary Rendition Program* (Brossat, 2007).

Les défenseurs des droits de la personne ont la nette impression que les États-Unis choisissent de faire interroger les personnes soupçonnées d'activités terroristes par des responsables dans ces pays parce que leurs propres lois et leurs obligations internationales les empêchent de recourir à des méthodes musclées d'interrogation (O'Connor, 2006, p.575).

Cette enquête fut l'occasion de découvrir plusieurs autres cas similaires à Arar. En effet, Abdullah Almalki, Amhad El Maati et Muayyed Nureddin, trois citoyens canadiens liés aux pratiques de la GRC d'échanges de données avec les Américains dans le cadre du Projet A-O Canada, furent détenus, interrogés et torturés en Syrie par le Renseignement militaire syrien (RMS) sur la base d'informations en provenance du Canada, sans qu'aucune accusation ne soit portée contre eux :

Même si M. Almaki et M. El Maati étaient des cibles de l'enquête du Projet A-O Canada, ils n'ont été accusés d'aucune infraction au Canada. En outre, malgré leur long emprisonnement en Syrie, dans le cas de M. Almaki, en Syrie et en Égypte, dans le cas de M. El Maati, ni l'un ni l'autre n'a jamais été déclaré coupable d'une infraction dans ces pays. Ainsi, il faut présumer qu'ils sont innocents de toute infraction, et ce que j'avance au sujet de leurs cas ne doit pas être interprété autrement (O'Connor, 2006, p.288).

De plus, elle fut l'occasion de montrer que le SCRS aussi était coupable d'abus. Il était au courant de ces Canadiens torturés à l'étranger et, choisissant le camp américain, n'en a pas informé les autorités :

Je constate qu'après la première visite consulaire auprès de M. Arar en Syrie, les responsables du MAECI [ministère des Affaires étrangères et du Commerce international] n'ont pas informé le ministre Graham qu'il était probable que M. Arar avait été torturé. Ils ne l'ont pas non plus informé en août 2002 qu'Ahmad El Maati avait dit avoir été torturé pendant qu'il était détenu en Syrie. [...] lorsque l'on craint qu'il y a eu torture ou abus grave, on ne peut passer sous silence de tels comportements (O'Connor, 2006, p.386).

Bien sûr, le CSARS a appris tout cela dans les médias, montrant son peu de pouvoir et de capacité à faire son travail (Whitaker, Kealey & Parnaby, 2012).

La Commission O'Connor, devant ces constats, a donc relancé la question du contrôle politique des agences de renseignement et de sécurité au Canada en tenant compte des nouveaux enjeux de sécurité qui s'articulent autour de cette question.

Il faut reconnaître, explique la Commission, que la *Loi antiterroriste C-36* qui a suivi les événements du 11 septembre 2001 a brouillé la distinction entre les rôles du SCRS et de la GRC en matière de renseignements et qu'il est clair que la GRC pratique toujours des activités de renseignement : « La GRC devrait s'assurer que ses activités dans les affaires relatives à la sécurité nationale demeurent dans les limites de son mandat d'organismes d'application de la loi » (O'Connor, 2006, p.338). On doit aussi considérer que les agences de renseignements, les divers organismes policiers et les ministères qui participent à des activités de sécurité collaborent désormais entre eux, mais aussi avec d'autres organismes à l'étranger.

Pour cette raison, le CSARS est nettement insuffisant pour remplir cette tâche. Selon la Commission, la création de mécanismes de contrôle interne indépendants doit désormais englober les activités de la GRC, du SCRS et du CST. C'est essentiel pour s'assurer de l'imputabilité de ces organismes, tant dans leurs pratiques que pour le suivi des échanges de données afin de s'assurer de leur pertinence. Ces mécanismes de contrôle interne devront également s'assurer que les stratégies mobilisées pour atteindre les cibles respectent les directives transmises par un comité parlementaire à cette fin.

En effet, à l'instar de la Commission McDonald, le juge O'Connor réitère d'assujettir les agences de renseignement à un examen constant de la part d'un organisme de révision indépendant, soit un Comité parlementaire chargé de vérifier les opérations en cours, sans compromettre la confidentialité requise pour celles-ci, et qui possède la capacité de réagir en cas de problématique ou de résistance de la part des agences face au contrôle interne. Ce Comité aura le rôle de faire rapport au ministre ainsi qu'au Parlement et aux citoyens canadiens sur les priorités, mais également les problématiques liées aux agences de renseignement. De plus, ce Comité parlementaire est nécessaire pour guider et appuyer les mécanismes de contrôle interne en cas de problèmes ; sans cet appui très clair, ils auront très peu de pouvoir sur les agences de renseignement, tout comme le CSARS.

Le gouvernement conservateur de l'époque n'a fait aucun suivi de ces recommandations, expliquant qu'il fallait faire confiance aux agences de renseignement, le résultat étant que le

partage d'informations continua à s'amplifier sans les mécanismes de contrôle recommandés par le juge O'Connor :

The government procrastinated for years in responding to these proposals, citing the awaited report in the Air India Inquiry [...] it had no interest in pursuing more integrated or coordinated accountability for national security as a whole, apart from a vague promise to address "internal" (that is, non-public, non-transparent) accountability [...] leaving SIRC with a cloud surrounding its credibility. Effective accountability represents a major unfulfilled agenda for national-security policy (Whitaker, Kealey & Parnaby, 2012, pp. 518-519).

### **C-51 – Ce qui a réanimé le débat sur ces contrôles et les promesses du parti libéral**

Ces débats sur la nécessité d'un meilleur contrôle des agences de renseignement seront relancés au Canada après que deux attentats aient coûté la vie à des soldats canadiens à Saint-Jean-sur-Richelieu et Ottawa en octobre 2014. Dans les deux cas, les jeunes hommes responsables des attaques présentaient des signes de détresse psychologique et il fut démontré que Martin Couture-Rouleau, l'auteur de l'attaque à Saint-Jean-sur-Richelieu, avait exprimé sa détresse et avait tenté de trouver de l'aide, mais qu'aucune ressource d'intervention psychosociale n'était disponible pour le prendre en charge à ce moment (Leman-Langlois, 2018). Ce fut malgré tout l'occasion pour le gouvernement conservateur de Stephen Harper de décrire ces incidents comme des actes terroristes afin de justifier l'élargissement des pouvoirs des agences de renseignement prévu dans la nouvelle loi antiterroriste C-51 (Choon & George, 2017). En outre, ce projet de loi fut adopté dans un contexte où les manchettes des médias faisaient état de jeunes Canadiens partis appuyer des groupes religieux radicaux à l'étranger ; en fait, ces jeunes décidaient de partir « pour une foule de raisons assez disparates » et étaient loin d'avoir des motifs politiques ou religieux clairs (Leman-Langlois, 2018, p.122). Cette attention médiatique contribua tout de même à ce que le politique puisse justifier l'importance de s'occuper des individus dits « radicalisés » qui représentent une menace pour le Canada et ses alliés. Enfin, lorsqu'on s'attarde aux divers épisodes de violence politique au Canada, on constate que « ni les complots ni les attaques [...] ne sont reliés significativement à une organisation terroriste inscrite sur la liste des entités » terroristes du SCRS (Leman-Langlois, 2018, p.121) et que les complots pour organiser des attaques violentes sont, pour la plupart, « organisés à la sauvette par des acteurs sans compétence particulière, souvent en détresse psychologique, et pour des montants négligeables [...] » (Ibid.).

Tout le contexte de peur alimenté par ces différents éléments, pour la plupart qualifiée de terroristes, vont permettre au gouvernement de justifier la nécessité de C-51, permettant au CST, au SCRS ainsi qu'à quinze autres institutions d'utiliser des informations personnelles sur les citoyens canadiens en plus d'octroyer au SCRS de nouveaux pouvoirs de surveillance et de perturbation « including the ability to break Canadian and foreign laws and conduct surveillance and disruption outside of Canada » (Geist, 2015, p.164). Par ailleurs, elle élargit les pouvoirs des policiers lorsqu'il s'agit de combattre la cybercriminalité et le terrorisme. Enfin, la loi C-51 soulevait des inquiétudes parce qu'elle était « susceptible de renforcer les liens étroits qui existent entre les pratiques de surveillance au Canada et aux États-Unis » (Choon & George, 2017, p.6), ce qui avait d'ailleurs été mis en évidence par les révélations de Snowden en 2013.

Considérant que C-51 venait augmenter la surveillance électronique et faciliter le partage d'informations entre les institutions du renseignement et les corps policiers, criminaliser l'appui et la propagande terroriste et étendre les pouvoirs du SCRS, particulièrement quant à leur capacité de recueillir de l'information personnelle sur les citoyens, il y eut une grande mobilisation pour la remettre en question, certains voulant carrément le retrait du projet, d'autres voulant en modifier certaines parties. Mais tous avaient la même exigence, peu importe la suite des choses, cette loi venait plus que jamais montrer la nécessité de faire le suivi des recommandations du juge O'Connor en matière de contrôles politiques des activités de renseignement (Choon & George, 2017 ; Whitaker, 2015).

Justin Trudeau, alors chef du parti libéral, en campagne électorale, a promis de réformer C-51 (objet qui ne fait pas partie de cette thèse) et de faire le suivi des recommandations de la commission O'Connor (objet de la thèse). Voyons à présent comment cela s'est traduit à travers deux projets de loi, soit les lois C-22 (contrôle externe) et C-59 partie 1 et 2 (contrôle interne)<sup>2</sup>.

### **1.3.2 La modification de ces contrôles : C-22 et C-59 (parties 1 et 2)**

#### **C-22 – Intentions annoncées par le gouvernement et principaux éléments de son contenu**

Le projet de Loi constituant le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le

---

<sup>2</sup> Rappel. La politique du 2 juillet 2019 pour plus de transparence des grands objectifs et des moyens utilisés par les agences de renseignement en consultant la population à cet effet ne sera pas discutée ici, ayant été annoncée au milieu de la rédaction de cette thèse sans qu'un document ne permette encore d'en évaluer la portée.

renseignement (C-22), déposé le 16 juin 2016 à la Chambre des communes, fait suite à l'engagement électoral du Parti libéral de doter le pays d'un régime de reddition de comptes en matière de sécurité nationale qui se rapproche de ceux de nos alliés du Groupe des cinq (États-Unis, Angleterre, Nouvelle-Zélande et Australie). Le comité parlementaire créé par C-22 sera chargé de surveiller les opérations de tous les organismes fédéraux et ministères chargés de la sécurité nationale. Le discours de présentation du projet de loi par le gouvernement en deuxième lecture exprime cet objectif ainsi :

*« En présentant le projet de loi C-22, le gouvernement veut s'acquitter de son engagement à établir un comité de parlementaires. Le comité fournirait aux parlementaires un accès direct aux renseignements classifiés, de telle sorte qu'ils pourraient surveiller les activités du gouvernement, ce qui améliorerait l'obligation de rendre des comptes en démocratie sur ces activités. Grâce à ses rapports et ses recommandations, le comité veillerait à ce que les activités de sécurité nationale et de renseignement aient lieu dans le respect des valeurs démocratiques canadiennes. Il serait en mesure de décider en toute indépendance, par rapport au gouvernement, quelles questions il examinerait et quelles conclusions et recommandations il formulerait. » (Bardish Chagger, PLC<sup>3</sup>)*

Plus spécifiquement, son mandat est d'examiner le cadre législatif, réglementaire, stratégique, financier et administratif de la sécurité nationale et du renseignement et il doit se pencher sur toute question liée à la sécurité ou au renseignement dont il est saisi par un ministre.

Le modèle privilégié pour ce Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) s'inspirera de l'approche britannique, mais avec certaines couleurs locales (Porteous et Valiquet, 2016). En effet, il se démarque du modèle britannique, car il est également autorisé à faire des examens *a posteriori* sur n'importe quelle opération liée à la sécurité nationale, ainsi que celles en cours. La loi prévoit toutefois que le ministre responsable (Premier ministre) peut décider de mettre un terme à un examen s'il détermine que celui-ci est susceptible de porter atteinte à la sécurité nationale, sans qu'il soit tenu de justifier sa décision au CPSNR et sans possibilité de révision judiciaire. Le CPSNR sera composé d'au plus trois sénateurs, de huit députés dont un maximum de cinq membres du parti au pouvoir et d'un président nommé par le premier ministre, qui devront rendre des comptes à celui-ci<sup>4</sup>. Pour

---

<sup>3</sup> Hansard CDC, 27-09-2016, Par.5132, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature.

<sup>4</sup> Projet de loi C-22, art. 5 (1), (2)

assurer la confidentialité des renseignements qu'on leur fournira, souligne l'honorable Bardish Chagger, les membres devront prêter un serment de confidentialité avant de siéger au comité. Ils seront désignés comme « *personne astreinte au secret à perpétuité* » dans le cadre de la Loi sur la protection de l'information, s'exposant à des poursuites en cas de dévoilement d'informations sensibles sur des opérations en cours<sup>5</sup>.

### **C-59 (parties 1 et 2) - Intentions annoncées par le gouvernement et principaux éléments du contenu de ces sections**

Le gouvernement reconnaît que les organes d'examen des activités des agences de renseignements en place, c'est-à-dire le CSARS pour le SCRS, le commissaire du CST et la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, ne sont pas suffisants pour assurer l'imputabilité de ces agences en matière de renseignement, d'où la nécessité de mettre en place un comité de surveillance qui englobe toutes les activités liées à la sécurité nationale effectuées par ces trois agences. En effet, le gouvernement, en suivi des recommandations du juge O'Connor, dit vouloir se départir du système fragmentaire de contrôle des activités de sécurité nationale pour le remplacer par un système global d'examen, afin de mieux encadrer le pouvoir des agences de renseignement et d'organismes d'application de la loi qui font du renseignement, pouvoirs amplifiés depuis la loi antiterroriste de 2001 et C-51. Les parties 1 et 2 de C-59 visent ainsi, selon le gouvernement, à mettre en place une structure de contrôle qui tienne compte de l'évolution technologique ainsi que des innovations en matière de sécurité depuis les 25 dernières années et qui fait en sorte que la loi et la Constitution canadienne soient respectées<sup>6</sup>. De plus, l'honorable Ralph Goodale, parrain du projet de loi, reconnaît que la multiplication des échanges entre les organismes de sécurité et divers ministères nécessite une structure de responsabilisation qui prévoit des mesures de contrôle interne et externe complémentaires, réitérant le double objectif de protéger la sécurité des citoyens canadiens et de défendre leurs droits et libertés : « *Madame la Présidente, la plus importante responsabilité du gouvernement du Canada est d'assurer la sécurité des Canadiens. Nous devons nous acquitter de cette obligation essentielle et solennelle tout en protégeant les droits et libertés des*

---

<sup>5</sup> Hansard CDC, 27-09-2016, Par.5133, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature.

<sup>6</sup> Hansard CDC, 20-06-2017, Par.13013, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

*Canadiens* » (Ralph Goodale, PLC)<sup>7</sup>.

La partie 1 du projet de loi crée l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSASNR), une nouvelle entité fédérale chargée d'examiner les activités relatives à la sécurité nationale. Considéré par certains comme un « super CSARS », l'OSASNR remplacera les organismes de surveillance du SCRS et du CST afin d'y inclure toutes les activités relatives à la sécurité et au renseignement dans l'ensemble des institutions canadiennes. Cet office de surveillance sera composé d'un président désigné par le premier ministre ainsi que de trois à six autres membres.<sup>8</sup> L'article 8 du projet de loi donne à l'OSASNR le mandat d'examiner les activités du SCRS et du CST ; d'examiner l'exercice par les ministères de leurs activités liées à la sécurité ou au renseignement ; d'examiner les questions liées à la sécurité nationale ou au renseignement dont il pourrait être saisi par un ministre ; et de faire enquête sur les plaintes qu'il reçoit. Il devra aussi faire des examens sur des aspects qui concernent les instructions et directives ministérielles données au SCRS, au CST, ainsi qu'à tout autre ministère si elles concernent le renseignement ou la sécurité nationale, et il sera attendu qu'il présente des conclusions et recommandations en ce qui a trait « au respect par les ministères de la loi et des instructions et directives ministérielles applicables ; au caractère raisonnable et à la nécessité de l'exercice par les ministères de leurs pouvoirs »<sup>9</sup>.

La partie 2 de la loi C-59 édicte la Loi sur le commissaire au renseignement (LCR), créant le Bureau du commissaire au renseignement dont le mandat sera d'exercer une surveillance sur un sous-ensemble d'activités rattachées au CST et au SCRS<sup>10</sup>. Au terme de l'article 13, la LCR donne au commissaire au renseignement le pouvoir d'examiner les conclusions sur lesquelles reposent certaines autorisations et d'approuver le caractère raisonnable de celles-ci<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Hansard CDC, 20-11-2017, Par.15289, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>8</sup> Projet de loi C-59, art. 3.

<sup>9</sup> Projet de loi C-59, Art. 8(3)

<sup>10</sup> Projet de loi C-59, Art. 50

<sup>11</sup> Projet de loi C-59, Art. 13 de la Loi sur le commissaire au renseignement

## 1.4 Retour sur les questions de recherche et présentation des sous-questions

Notre question de recherche principale est la suivante : quel était l'argumentaire des positions mises de l'avant par les parlementaires et les témoins lors des débats sur C-22 et C-59 (parties 1 et 2) quant aux deux premiers éléments constitutifs d'une bonne gouvernance des agences de renseignement, soit des contrôles externes et internes adéquats, au regard des éléments constitutifs de cette gouvernance des agences de renseignement qui mettent en vis-à-vis la sécurité et les droits et libertés des citoyens ?

Notre revue de littérature a permis de dégager les cinq sous-questions suivantes :

- 1) Quels furent les arguments des parlementaires pour justifier une diminution ou une augmentation des pouvoirs des contrôles externes et internes quant à la question du recueil préventif d'informations et de leur partage au regard des quatre objectifs d'une bonne gouvernance à cet égard soit
  - La prévention des manipulations personnelles ou professionnelles de données ;
  - Les restrictions de surveillance à l'égard de groupes parfaitement légitimes dans leurs activités ;
  - La prévention de l'usage de données non validées ;
  - Le partage de données sensibles sur des citoyens canadiens avec des pays qui ont montré des pratiques peu respectueuses au regard des droits et libertés des citoyens et la prévention de l'usage de renseignements obtenus par la torture.
- 2) Quels furent les arguments des parlementaires pour justifier une diminution ou une augmentation des pouvoirs des contrôles externes et internes au regard du principe de dénégation ?
- 3) Quels furent les arguments des parlementaires pour justifier une diminution ou une augmentation des pouvoirs des contrôles externes et internes quant à la question de la connaissance de leurs activités pour être à même de juger de leur nécessité, particulièrement si elles risquent d'affecter les droits fondamentaux des citoyens ?
- 4) Quelles furent les définitions de la menace perçue en matière de sécurité dans les arguments des parlementaires pour justifier une diminution ou une augmentation des pouvoirs des contrôles externes et internes ?

- 5) Enfin, de manière plus globale, comment était perçu par les parlementaires le rôle de l'État en matière de sécurité au regard de la question des droits et libertés, ce qui au regard des grands changements en matière de sécurité depuis les années 1990-2000 a pu amener la question des ressources (financières, experts, etc.) que doivent posséder les mécanismes de contrôle pour mener à bien leur travail ?

Par les résultats de nos données sur ces sous-questions, nous espérons pouvoir répondre de manière plus globale à notre question principale.

Abordons maintenant la méthodologie pour recueillir ces données.

## CHAPITRE 2 Méthodologie

## **2.1 L'analyse documentaire et la recherche qualitative**

Dans les pages subséquentes, nous indiquerons les raisons qui nous ont amenés à privilégier une analyse documentaire adoptant une approche qualitative pour répondre à nos sous-questions de recherche. Nous expliquerons ensuite notre processus d'analyse, soit l'analyse de contenu, de même que sa portée et ses limites pour répondre à notre question de recherche. Puis nous présenterons plus spécifiquement notre corpus documentaire, soit les débats ayant mené à l'adoption de C-22 et de C-59 (partie 1 et 2), de même que les spécificités de ce type de document, pour enfin préciser le codage de ces documents issu de notre grille d'analyse.

### **2.1.1 L'analyse documentaire**

Dans cette thèse, nous avons privilégié l'analyse documentaire pour effectuer notre collecte de données. Parfois négligée par les sciences sociales (Prior, 2004), l'analyse documentaire se révèle pertinente dans notre étude des débats qui ont mené à l'adoption de C-22 et C-59 (partie 1 et 2). Le document constitue une source d'information riche et diversifiée (N'Da, 2015) qui amène notre attention sur des phénomènes sociaux parfois laissés de côté : « [...] bien souvent, il demeure le seul témoin d'activités particulières ayant eu lieu dans un passé récent » (Cellard, 1997, p.252). Par ailleurs, nous avons choisi une approche qualitative pour sa flexibilité qui permet d'ajuster le plan de recherche selon ce qui émerge des données en fonction de nos questions de recherche (Deslauriers, 1982).

Cette analyse documentaire atténue l'intervention du chercheur dans l'étape de cueillette des données et permet d'observer un phénomène social en tenant compte du contexte dans lequel il se situe (Cellard, 1997), contexte qui fut présenté au premier chapitre. Cet avantage de diminuer l'intervention du chercheur dans les données recueillies est également une faiblesse à d'autres égards. La production du document ne vise généralement pas à répondre aux exigences de la recherche scientifique (N'Da, 2015) et limite la possibilité d'obtenir des informations supplémentaires en cas d'imprécision (Bowen, 2009 ; Lune & Berg, 2017 ; Robert & Gaudet, 2018). Cela constitue un obstacle de taille pour le chercheur qui désire saisir les motivations et les intentions des interlocuteurs, car comme le souligne Cellard (1997) « [...] bien que bavard, le document demeure néanmoins sourd et le chercheur ne peut exiger de lui des précisions supplémentaires » (p.252). À cet égard, nous sommes conscients que l'analyse des comptes-

rendus des débats parlementaires ne nous permet pas d'accéder à l'arrière-scène du monde politique et à tous les mécanismes impliqués dans le processus de production d'une loi (ligne de parti, stratégies politiques, etc.) ; notre regard se limite aux communications politiques auxquelles nous avons accès. Malgré les limites inhérentes au document : « Il faut l'accepter comme il se présente, aussi incomplet, partial ou inexact soit-il » (Cellard, 1997, p.255). Il importe donc de demeurer prudent face au document à analyser, en ne le considérant pas comme explicatif des motivations de chacun à faire des affirmations, pour davantage dégager par une analyse critique les propos faisant écho à nos sous-questions de recherche (Bowen, 2009 ; N'Da, 2015). Cette précaution, indique Cellard (1997), implique un examen attentif des cinq dimensions suivantes.

### **Le contexte**

La première dimension est la connaissance du contexte social global et de la conjoncture politique, économique et culturelle qui ont mené à la production du document. Les aspects pris en compte furent détaillés dans notre premier chapitre.

### **Les auteurs**

La deuxième dimension est l'identification du ou des auteurs et des raisons qui ont mené à la rédaction du document, de même que celles pour lesquels nous y avons accès. Dans notre cas, les auteurs sont les parlementaires entendus à la Chambre des communes et au Sénat lors des débats en lien avec C-22 et C-59 (partie 1 et 2), ainsi que les témoins qui s'exprimeront lors des audiences au Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes, et au Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense. La composition politique de la Chambre et du Sénat ainsi que la composition des Comités permanents seront précisées dans la section 2.2, ce qui nous permettra de mieux saisir les rapports de force à la Chambre des communes et au Sénat et leur incidence sur l'adoption des projets de loi. De plus, nous ferons un tableau des témoins retenus pour notre propos, identifiant l'affiliation institutionnelle de ces derniers ou professionnelle s'ils se présentent à titre personnel (annexe C).

### **L'authenticité et la fiabilité du texte**

La troisième dimension à considérer se rattache à l'évaluation de l'authenticité et de la fiabilité du texte analysé dans le but, notamment, de s'assurer de la qualité des informations que l'on y retrouve. Notre corpus empirique est une transcription officielle des débats parlementaires. Les

documents sont publics, accessibles en ligne (<http://www.parl.gr.ca>) et furent approuvés avant leur publication. Les mémoires déposés par les différents organismes et témoins sont également disponibles sur le site du Parlement. Ainsi, nous n'émettons pas de doute quant à l'authenticité et à la fiabilité de notre corpus empirique.

### **La nature du texte**

La quatrième dimension relève de la nature du texte. Il importe de prendre en compte cette dimension, car, précise Cellard (1997) « on ne s'exprime pas avec la même liberté dans un rapport destiné à ses supérieurs et dans son journal intime » (p.258). Ici, la principale variable est la question des rapports de force politiques et la soumission aux procédures parlementaires. Dans la section 2.2.1, nous ferons état de ces rapports de force en insistant sur la particularité de ceux-ci au Sénat suite à des changements ces dernières années. Toutefois, comme mentionné précédemment, nous ne pouvons avoir accès à l'arrière-scène qui a stimulé certains propos. De plus, des documents écrits (mémoires, lois, rapports de comités), étant plus réfléchis, se distinguent également des propos oraux tenus dans le cadre des débats parlementaires. C'est pourquoi, dans la présentation des données, pour bien identifier les interventions orales, celles-ci seront toujours en italiques avec des guillemets, les distinguant ainsi des propos écrits.

### **Les concepts clés et la logique interne du texte**

La cinquième dimension réfère à la nécessité d'identifier les concepts clés qui nous permettront de comprendre la logique interne du texte afin de prendre un pas de recul et de raffiner notre compréhension du contexte dans lequel le document fut produit. Il s'avère en effet crucial de prendre cette précaution pour bien saisir le sens des mots utilisés et pour évaluer leur importance en fonction du contexte dans lequel ils sont prononcés. Nous avons présenté ce contexte et ce cadre conceptuel au premier chapitre. Lors de la présentation de notre méthode d'analyse de contenu et du codage découlant de notre grille d'analyse, nous indiquerons comment ils furent mobilisés pour recueillir nos données.

## **2.1.2 Critères de qualité d'une recherche qualitative**

La recherche qualitative fut longtemps remise en question par les défenseurs d'une logique positiviste qui lui reprochent un manque d'objectivité, de validité et même de scientificité (Makamurera, Lacourse & Couturier, 2006). Au fil des ans, des chercheurs qui ont favorisé la transparence de leur démarche et la systématisation de leur procédure de recherche ont su

répondre à ces critiques et montrer la pertinence de l'approche et la valeur des découvertes qui en découlent (Gohier, 2004 ; Guba & Lincoln, 2004 ; Lune & Berg, 2017 ; Makamurera, Lacourse & Couturier, 2006 ; Mucchielli, 2007 ; Pires, 1997). Pour que l'usage de la méthode qualitative soit réussi, « It is important to note here that qualitative research requires robust data collection technique and the documentation of research procedures. Detailed information about how the study was designed and conducted should be provided in the research report » (Bowen, 2009, p. 29).

Selon différents auteurs, la critériologie scientifique de la recherche qualitative découle de la position paradigmatique du chercheur (Canguilhem, 1988 ; Gohier, 2004 ; Guba & Lincoln, 2004 ; Pires, 1997). Ainsi, les termes relatifs aux critères de qualité de la recherche qualitative se distinguent de ceux utilisés dans une analyse quantitative : « En recherche interprétative [...], on parlera de rigueur et on évoquera principalement les paramètres de crédibilité, de transférabilité, de constance interne et de fiabilité » (Gohier, 2004, p.6).

La *crédibilité* réside dans la validation interne et externe de signifiante des interprétations. La validation interne d'une recherche signifie qu'un autre chercheur arriverait aux mêmes résultats en procédant de la même manière. La validation externe signifie la corroboration de l'interprétation du chercheur avec d'autres recherches similaires (Gohier, 2004).

La *transférabilité* réfère au potentiel de la recherche de faire sens ailleurs, dans des situations similaires. Makamurera, Lacourse & Couturier (2006) affirment que la transférabilité des résultats dépend de la constitution de l'échantillon et de sa représentativité en termes de processus sociaux. Pour cette raison, la description détaillée du contexte et de l'échantillon s'avère primordiale pour être en mesure d'évaluer la question de la transférabilité. Ces auteurs insistent aussi sur l'importance d'atteindre un bon niveau d'abstraction « [...] en d'autres termes, un bon niveau de concept générique qui rend intelligible, au-delà de "l'ici et maintenant", les processus sociaux et humains en jeu » (Makamurera, Lacourse & Couturier, 2006, p.131).

La *fiabilité* de la recherche qualitative se différencie du critère d'objectivité recherché dans une posture positiviste. En effet, le critère de fiabilité traduit l'intention de produire des analyses indépendantes des positions idéologiques du chercheur. Ce critère peut être atteint par la transparence du chercheur quant à ses *a priori* et par l'énonciation de ses orientations épistémologiques, qui furent pour notre part exposées au chapitre 1. Par cette démarche

transparente, le lecteur est en mesure de mieux saisir où se situent les limites de la subjectivité du chercheur dans son processus analytique. La description minutieuse des choix théoriques et méthodologiques de même que les difficultés et les moments d'incertitude devraient être inclus dans toute recherche, car ces éléments sont susceptibles de contribuer aux réflexions sur l'analyse qualitative, la littérature à ce sujet étant encore relativement modeste (Rondeau & Paillé, 2016). D'ailleurs, la démarche qualitative est souvent décrite comme un processus de va-et-vient constant entre les données et la théorie, ainsi qu'un travail d'essais et erreurs qui permet au chercheur d'adapter son cadre théorique et méthodologique avant de replonger dans ses données et de consolider son analyse. La démonstration de ce parcours de recherche permet donc d'ériger « [...] des garde-fous scientifiques pour que les interprétations finales des chercheurs aient une valeur indéniable et se distinguent des élucubrations des esprits polarisés ou dérangés » (Mucchielli, 2007, p.22). À cette fin, dans l'analyse de nos données, nous indiquerons avec le plus de minutie possible ce qui relève d'un corpus de données suffisant pour faire des affirmations fortes, de données plus éparses qui renvoient davantage pour notre part à l'émission d'hypothèses sur leur signification.

La connaissance en sciences sociales est donc subjective et il ne peut en être qu'ainsi, car l'activité de connaissance engage intimement le sujet (Gérard, 1998 ; Makamurera, Lacourse & Couturier, 2006). De ce point de vue, une connaissance objective et « pure » est illusoire, car le chercheur, en construisant la réalité, n'y accède que partiellement. En acceptant cette prémisse, le chercheur se doit tout de même de fixer le système d'interprétation à partir duquel il aborde le réel et présenter le monde de signification préalable qu'il mobilise pour interpréter la réalité et construire du sens avec ses données (Tardif, 2011). Ainsi, la recherche qualitative doit tendre continuellement vers cet objectif de neutralité et demande d'exposer nos *a priori*. Suivant Giorgi (1997), le chercheur doit tenter de « [...] mettre entre parenthèses ses connaissances passées relatives au phénomène étudié » (p.347), en adoptant une *attitude* neutre et en décrivant de façon rigoureuse le phénomène observé. C'est pourquoi nous avons clairement séparé le contenu des données recueillies à partir de nos sous-questions de recherche (chapitre 3) de l'analyse que nous en faisons au regard de notre question de recherche (chapitre 4).

Dans cette analyse, le chercheur doit se soumettre aux exigences du principe de réfutabilité, soit la nécessité pour le chercheur de considérer les données incompatibles et même qui infirment les prémisses de son analyse, afin d'étoffer la conclusion à la lumière de ces divergences et de ne pas

tomber dans une analyse anecdotique (Lune & Berg, 2017 ; Silverman, 2005). Le principe de réfutabilité se rattache d'ailleurs au concept de rationalisme critique de Karl Popper :

What characterizes the empirical method is its manner of exposing to falsification, in every conceivable way, the system to be tested. Its aim is not to save the lives of untenable systems but, on the contrary, to select the one which is by comparison the fittest, by exposing them all to the fiercest struggle for survival (Popper, 1959, p.42, cité dans Silverman, 2005, p.213).

Enfin, la posture critique privilégiée dans cette thèse nous amène à rendre intelligible dans notre analyse la portée sociale et politique qui peut en résulter. En effet, la perspective critique exige que les critères d'ordre éthique, en termes de retombées positives sur des groupes défavorisés, soient inclus parmi les critères méthodologico-scientifiques, considérant que

[...] le chercheur est un acteur de la société dont il reçoit souvent son mandat, financé à même les deniers publics, et est redevable envers celle-ci des résultats de sa recherche autant que du contexte dans lequel elle a été effectuée, dans le respect de tous. La pertinence sociale de sa recherche, ses visées et la valeur qu'elle a font partie intégrante de celle-ci (Gohier, 2004, pp.13-14).

Toutefois, il faut faire preuve de prudence dans cette démarche pour ne pas instrumentaliser la recherche au-delà du contenu des données (Castel, 2000). Il importe donc de baliser adéquatement la méthodologie employée afin de s'assurer de sa crédibilité au regard des influences politiques qui peuvent s'en dégager.

Cette thèse vise donc à contribuer à la discussion sur la bonne gouvernance des agences de renseignement, question qui fut négligée par les gouvernements canadiens jusqu'à récemment. Notre analyse des débats parlementaires lors de l'adoption des projets de loi C-22 et C-59 (partie 1 et 2) vise également à enrichir la compréhension des fondements discursifs qui amènent plus ou moins de contrôle politique des organismes de renseignement, ainsi qu'à saisir les lacunes et les progrès en matière de mécanismes de contrôle de leurs activités. Nous espérons ainsi alimenter les réflexions des organismes de droits et libertés, de même que celles des militants pour plus de justice sociale, car les activités des agences de renseignement sont susceptibles de contribuer à l'exclusion et à la stigmatisation de certaines communautés, mais aussi de porter atteinte aux droits fondamentaux de l'ensemble des citoyens.

## 2.2 Présentation du corpus documentaire

Le corpus empirique sélectionné dans cette thèse inclut l'ensemble des allocutions, verbatims et transcriptions des parlementaires et témoins entendus à la Chambre des communes et au Sénat lors des projets de loi C-22 et C-59 (partie 1 et 2). En outre, les mémoires déposés et les rapports des Comités permanents ont été retenus. En Annexe A, vous trouverez les tableaux 1 et 2, le tableau 1 indiquant le corpus des débats parlementaires et du travail des Comités permanents, et le tableau 2, les témoins retenus et leur affiliation, quand leurs propos touchaient à nos sous-questions de recherche.

### 2.2.1 Particularité des débats parlementaires comme données

Comme il fut mentionné plus haut, le chercheur qui adopte le paradigme critique se doit de porter une attention particulière au contexte dans lequel se déroule le phénomène observé (Cellard, 1997 ; Guba & Lincoln, 2004). Si au chapitre 1 nous avons exposé le contexte politique plus global qui a mené aux projets de loi qui sont l'objet de cette thèse, il faut également aborder le contexte plus immédiat de ces débats pour comprendre les modalités de leur déroulement. En d'autres termes, il s'agit de préciser certaines particularités relatives à la représentation politique dans les débats parlementaires et de dégager des éléments contextuels relatifs à ces communications au Canada.

D'abord, le travail de représentation politique, ou de « *mise en scène* de la politique » est au cœur de la vie d'un politicien. Pour avoir accès au pouvoir, ou pour le protéger, ce dernier doit apparaître aux yeux du public et de ses collègues comme une personnalité convaincante, digne de confiance et se montrer comme le meilleur représentant des intérêts de la population. Sous une perspective dramatologique

[...] « faire de la politique » professionnellement ou quasi professionnellement se joue moins dans le cadre de catégories de mesures appropriées ou non que dans celui de mises en scène réussies ou non. De ce point de vue, « faire de la politique » vise moins une action appropriée pour atteindre des objectifs positifs pour la collectivité qu'à désigner, expliciter, évaluer et légitimer des objectifs déterminés, en comparaison avec d'autres objectifs. De telles démarches de légitimation font naturellement partie des tâches de routine du politicien de métier, du moins dans la démocratie représentative (actuelle). Il en résulte que l'exercice quotidien du politicien apparaît bien moins comme une pratique instrumentale que comme une pratique expressive ou symbolique : ce dont il s'agit avant tout pour lui, quotidiennement, c'est

d'avoir et d'entretenir des contacts personnels rigoureusement à tous les niveaux de la hiérarchie sociale : des relations industrielles et organisationnelles directes et indirectes, des groupes « de référence », c'est-à-dire des contacts avec des électeurs, des lobbyistes, des membres de son parti, mai aussi des membres d'autres partis, des collègues, des collaborateurs, etc. (Hitzler, 2014, p.4)

Les débats parlementaires nous permettent donc d'observer le travail de mise en scène politique par le biais des comptes rendus de ces communications publiques et des explications qui s'y trouvent. S'il est difficile de nier l'existence d'une « arrière-scène politique », d'où émane la construction du sens et de l'agir politique, le compte rendu d'un débat parlementaire ne permettant pas à lui seul d'avoir accès aux « coulisses » du pouvoir, mais permet d'observer la dimension visible, celle mise en scène dans le cadre de ces débats (Hitzler, 2014). Ainsi, ces débats ne nous permettent pas d'avoir accès à la position idéologique ou aux préoccupations réelles des intervenants, mais plutôt à une mise en scène publique de ces positions qui varie selon les stratégies partisanes du moment.

Au Canada, le Parlement est le lieu des débats officiels des projets de loi qui sont adoptés ou modifiés : « c'est surtout le lieu qui confère, par son vote, une *légitimité* à l'action gouvernementale, légitimité issue de l'élection des députés par la population, population qui est elle-même la source de la souveraineté politique » (Montigny & Pelletier, 2013, p.332). Par ailleurs, le Canada a intégré le principe du bicaméralisme, c'est-à-dire que le Parlement comporte deux chambres législatives, la Chambre haute (Sénat) et la Chambre basse (Chambre des communes). Dans un processus délibératif, les députés et sénateurs sont invités à se prononcer sur les différents projets de loi qui émanent, le plus souvent, du gouvernement au pouvoir, ce qui est le cas des projets de loi analysés ici. Un droit parlementaire spécifique vient encadrer ces échanges ; des procédures ont été prévues, par exemple le temps de parole alloué, les dossiers prioritaires, l'ordre de prise de parole, etc. (Montigny & Pelletier, 2013). Pour les députés de la Chambre des communes, cette période de délibération vise essentiellement à persuader les autres intervenants du bien-fondé de la position qu'ils mettront de l'avant afin ultimement d'influencer l'issue du vote (Fairclough & Fairclough, 2012). Les résultats du vote permettent donc de voir le fruit de ces délibérations. Il faut toutefois noter que, généralement, le vote des acteurs est tributaire de leur appartenance politique (Montigny & Pelletier, 2013). Lors du vote, à moins de directives autres du parti — ce qui est exceptionnel, les parlementaires se soumettent à la ligne de parti, de manière à montrer l'unité au sein de leur formation, bien qu'il ne soit pas tenu

de le faire :

It is, of course, true that MPs normally vote in accordance with the party line and sometimes against their better judgment [...]. MPs that chose to vote against the party whip are certainly doing something unusual and with possible repercussions, but whatever consequences they suffer [...] there are no rules that say that MPs have to vote according to the party whip (Fairclough & Fairclough, 2012, p.205).

Au Canada, le Parti libéral dirigé par le premier ministre Justin Trudeau, au moment des projets de loi dont il est question dans cette thèse, dénombre 177 députés à la Chambre des communes sur un total de 338. Cette majorité de sièges confère ainsi *au gouvernement* une grande marge de manœuvre dans les dossiers qu'il *veut* prioriser. De leur côté, les membres de l'opposition officielle, de même que les députés des autres partis et les députés indépendants de la Chambre des communes ont la possibilité d'exercer une pression constante sur le gouvernement, *pression* susceptible d'influencer certains aspects d'une loi. Leur temps de parole est déterminé par l'importance de leur nombre au sein de la Chambre basse. Vous trouverez à l'Annexe B la répartition des députés selon leur affiliation politique (Graphique I). Par ailleurs, la représentation des partis dans les différents comités est proportionnelle à celle de la Chambre. Ainsi, le Comité permanent sur la sécurité publique et nationale (SECU) de la Chambre des communes, présidé par l'honorable John McKay (PLC) au moment des débats analysés, était composé de 7 députés libéraux (PLC/177 élus), de 3 députés conservateurs (PCC/95 élus) et d'un député du Nouveau Parti démocratique (NPD/39 élus), auquel il faut ajouter deux secrétaires parlementaires libéraux sans droit de vote. Voir leur répartition à l'annexe B, Graphique II.

À la Chambre haute, les sénateurs sont appelés à effectuer un examen « attentif, réfléchi et serein sur la législation » (Montigny & Pelletier, 2013, p.338) en fonction des intérêts du pays, ce qui peut contribuer à tempérer la Chambre basse à l'occasion. De plus, ils doivent faire cet examen à titre de représentants de leur région (le nombre de sénateurs par région est proportionnel à la population de celle-ci) et non de leur parti : « C'est pour cette raison que les membres du Sénat sont choisis par région et que la garantie de représentation régionale égale fait partie de notre Constitution » (Harder, 2018, p. 8). En raison du processus de nominations des membres, effectué principalement par le premier ministre, la nature partisane de la Chambre des communes se reflétait autrefois au Sénat et ses fonctions étaient passablement diluées.

Justin Trudeau, devenu chef du Parti libéral le 14 avril 2013, annonce qu'il veut redonner aux

sénateurs une capacité de jouer le rôle initial pour lequel le Sénat avait été créé, soit « [la] fonction de représentation des intérêts provinciaux et de participations des entités fédérées à l'exercice des compétences fédérales à l'intérieur des institutions centrales » (Montigny & Pelletier, 2013, p.340). À cette fin, le 29 janvier 2014, il expulsa les sénateurs libéraux de son caucus, mettant fin à l'affiliation politique de ces sénateurs (Parti libéral du Canada, 2004). S'ils le désirent, ces sénateurs indépendants sont désormais libres d'agir selon leur propre discernement et leurs convictions, n'étant officiellement plus soumis à une ligne de parti. Les sénateurs libéraux se sont alors divisés en deux groupes : un groupe siégeant comme indépendant, et un groupe qui a continué d'affirmer ses couleurs libérales, bien qu'ils aient été expulsés du caucus.

Une fois élu, le gouvernement Trudeau annonça la mise en place d'un conseil consultatif indépendant et non partisan pour formuler des recommandations fondées sur le mérite afin de désigner les membres du Sénat ; les nouveaux sénateurs ne sont donc plus nommés sur la base de leur affiliation politique « [...] l'approche actuelle du gouvernement envers le Sénat (tant en termes de nominations que de relations de travail) vise principalement à rétablir et à préserver l'indépendance institutionnelle du Sénat en tant que lieu moins partisan et plus efficace de second examen objectif » (Harder, 2018, p.10). Dès 2016, 22 nouveaux sénateurs indépendants furent nommés selon les choix du Comité consultatif. La majorité d'entre eux se sont alors regroupés pour former le Groupe des sénateurs indépendants (GSI), respectant la vision non partisane de cette réforme, auquel se sont joints plusieurs membres autrefois affiliés au Parti libéral et même du Parti conservateur, si bien que le nombre de sénateurs au sein de ce groupe s'élève maintenant à 58 sur un total de 105 sièges.

Le 6 décembre 2016, le Sénat accorda au nouveau groupe de sénateurs indépendants (GSI) un financement leur permettant de se doter d'un secrétariat, le GSI étant ainsi reconnu officiellement comme un nouveau regroupement au Sénat (BRG, 2019). Cela signifie que ces sénateurs indépendants, qui forment à présent un groupe distinct, ont désormais droit à une représentation proportionnelle de sièges au sein des comités du Sénat. De la même façon, les sénateurs qui ne sont ni membres de ce groupe ou d'un parti reconnu (les non-affiliés) ont maintenant droit à une représentation proportionnelle sur les comités et sont « uniquement à cette fin, traités comme s'ils étaient membres d'un groupe distinct » (Sénat du Canada, 2017, p.69). À ce propos, il importe de distinguer les sénateurs du Groupe des sénateurs indépendants (GSI) des membres non affiliés (NA) qui siègent au Sénat. Au départ, puisque le GSI était

majoritairement composé des membres exclus du caucus libéral, certains sénateurs non affiliés furent réticents à joindre le groupe d'indépendants et ont décidé de continuer de siéger comme sénateurs non affiliés, n'étant donc pas inclus dans le GSI. Toutefois, les sénateurs rejoignant le GSI devinrent de plus en plus nombreux puisque tous les sénateurs nommés après l'élection de Trudeau sont indépendants dans le cadre de la nouvelle procédure de sélection des sénateurs. Devant cette indépendance et diversification de plus en plus visible des membres du GSI, plusieurs non-affiliés se sont joints au GSI ; il ne reste aujourd'hui que 7 sénateurs non affiliés.

Ces changements ont amené un autre phénomène procédural. Traditionnellement, lorsque la Chambre des communes prend une décision concernant les amendements proposés par le Sénat, il est coutume pour le Sénat d'accepter la volonté de la Chambre des communes (Harder, 2018). Maintenant, il peut se produire un « ping-pong législatif » étant donné que les sénateurs indépendants sont susceptibles d'insister davantage sur certains amendements lorsqu'il s'agit de débats sur des questions sensibles (par exemple, lors du projet de loi C-14 sur l'aide médicale à mourir). Depuis 2015, le Sénat a néanmoins respecté son devoir de retenue à l'égard de la volonté de la Chambre tout en étant « plus efficace pour proposer de bons amendements à des projets de loi du gouvernement » (Harder, 2018, p.31). C'est une différence importante. À titre illustratif, entre juin 2016 et mai 2017, 20 % des projets de loi gouvernementaux qui ont reçu la sanction royale ont été amendés au Sénat, tandis que dans les 35 années précédentes, seulement 4,5 % des projets de loi ayant reçu la sanction royale avaient été amendés par le Sénat (GSI, 2019). Au moment des projets de loi, il y avait 105 sénateurs répartis de la manière suivante : 29 Conservateurs (SC), 9 Libéraux (SL), 7 Non affiliés (NA) et 58 membres du Groupe des sénateurs indépendants (GSI). Voir leur répartition à l'annexe B (graphique III). Le comité permanent de la Sécurité nationale et de la défense est composé à la présidence d'une sénatrice membre du GSI et de deux vice-présidents, un conservateur (SC) et un libéral (SL). Les neuf membres du comité sont composés de 4 conservateurs (SC), 4 GSI et 1 non affilié. Voir leur représentation à l'Annexe B (graphique IV).

## **2.3 Élaboration de la grille d'analyse**

Dans cette thèse, la stratégie analytique retenue pour répondre à notre question de recherche sera l'analyse de contenu. Cette méthode désigne l'ensemble des techniques d'analyse des communications qui consistent à décrire de façon systématique et objective le contenu des

messages (Bardin, 2013 ; Jackson & Verberg, 2007 ; Schreier, 2014). En fonction des objectifs de la recherche, l'analyste peut favoriser une approche inductive ou déductive, ou utiliser les deux. À l'instar de ce que Lune & Berg (2017) décrivent comme une analyse de contenu dirigée (*directed content analysis*), notre démarche repose sur une méthodologie qualitative et nous avons privilégié une approche déductive, en présentant au premier chapitre le cadre théorique et la littérature qui nous ont permis d'élaborer nos sous-questions.

Directed content analysis involves the use of more analytic codes and categories derived from existing theories and explanations relevant to the research focus. In this case, the investigator will immerse himself or herself in the raw data, using these themes and those that may emerge from the data itself. The code categories reflect the meanings and expectations inherent in the theoretical framework that the researcher has adopted in order to view the study (Lune & Berg, 2017, pp. 183-184).

Soulignons que nous n'excluons pas tout raisonnement inductif de notre démarche, particulièrement lors de l'étape de *préanalyse* qui sera présentée plus loin.

Dans une approche déductive, le chercheur aborde son analyse à l'aide de catégories ou de thèmes qui s'inscrivent dans sa perspective théorique. Ce cadre théorique est élaboré en fonction de la problématique examinée par le chercheur et l'aidera à développer des hypothèses qu'il mettra à l'épreuve des données recueillies. Effectuer un travail de recherche théorique préalable à l'élaboration de la grille d'analyse s'avère indispensable lorsqu'on procède par raisonnement déductif. Lorsqu'on a recours à une démarche inductive, on estime que les théories initiales du chercheur et les méthodes préétablies devraient être laissées de côté pour prioriser la théorie qui émerge des données empiriques (Makamurera, Lacourse & Couturier, 2006). Quoi qu'il en soit, la relation entre le contenu analysé et la perspective théorique implique, à certains moments, le passage d'un raisonnement déductif à inductif et il n'est pas rare de voir des recherches qui articulent les deux approches. L'aller-retour entre l'approche déductive, associée à la recherche classique et quantitative, et l'approche inductive de la recherche qualitative, n'est pas exclu « [...] tout processus de recherche nécessite des boucles inductivo-hypothético-déductives » (Paquay, 2006, cité dans Wanlin, 2007, p.269). Par ailleurs, la posture critique adoptée dans cette thèse n'exclut pas la possibilité que les expériences et les connaissances du chercheur soient mobilisées plus ou moins consciemment dans la démarche analytique : « Researchers, similarly, draw on these experiences in order to propose tentative comparisons that assist in creating various deductions. Experience, thus, underpins both inductive and

deductive reasoning » (Lune & Berg, 2017, p.189).

### **2.3.1 Les étapes de l'analyse de contenu**

Les étapes d'analyse que nous mobiliserons dans cette thèse sont basées sur l'analyse de contenu présenté par Bardin (2013) qui organise la recherche autour de trois pôles chronologiques, soit *la préanalyse, l'exploitation du matériel* et finalement, *le traitement des résultats, l'inférence et l'interprétation*.

#### **La préanalyse**

La préanalyse est l'étape d'intuition et d'organisation de notre matériel : « [...] elle a pour objectif l'opérationnalisation et la systématisation des idées de départ de manière à aboutir à un schéma précis du déroulement des opérations successives, à un plan d'analyse » (Bardin, 2013, p.125). Cette étape vise à s'assurer de la pertinence des matériaux choisis, à préciser les hypothèses et à élaborer les indicateurs sur lesquels s'appuiera l'interprétation finale (Wanlin, 2007). Si ces objectifs sont liés, cette étape d'organisation demeure ouverte et les différentes phases de la préanalyse ne se succèdent pas obligatoirement dans un ordre chronologique.

Ainsi, une première lecture de notre corpus documentaire a permis de préciser les sous-questions de recherche élaborées au premier chapitre. Nous avons également effectué un premier découpage de notre corpus à la lumière des cinq éléments sélectionnés pour notre analyse des projets de loi. Pour le projet C-22 : À la Chambre basse furent retenues 257 pages sur un total de 908 pages incluant les rapports et mémoires à cette étape. À la Chambre haute furent retenues 123 pages sur un total de 580 incluant les rapports et mémoires à cette étape. Pour le projet C-59 (partie 1 et 2) : À la Chambre basse furent retenues 220 pages sur un total de 1826 pages incluant les rapports et mémoires à cette étape. À la Chambre haute furent retenues 95 pages sur un total de 1074 pages incluant les rapports et mémoires à cette étape. Pour l'Étude des messages entre le Sénat et la Chambre des communes furent retenues 4 pages sur un total de 255. Au final, lors de cette première étape qui nous a permis de réduire notre corpus empirique, nous avons retenu 695 pages sur un total initial de 4643 pages. Ce travail a également réduit le nombre de témoins retenus aux Comités permanents à la Chambre basse et à la Chambre haute, parce que leurs propos avaient trait à nos sous-questions de recherches. Ainsi, à la Chambre basse, sur 140 témoins, furent retenus 54 d'entre eux. À la Chambre haute, sur 86 témoins, furent retenus 38 d'entre eux. Vous retrouverez la liste de ceux qui furent retenus et leur affiliation à l'annexe C.

## L'exploitation du matériel

La seconde étape proposée par Bardin (2013) est celle de l'exploitation du matériel qui fut retenu lors de la préanalyse. Comme nous l'avons vu dans notre revue de littérature et comme souligné par les commissions d'enquête sur le renseignement et la sécurité (Mackenzie, 1969 ; McDonald, 1979 ; 1981a ; 1981b ; O'Connor, 2006), pour une imputabilité adéquate, il est nécessaire d'avoir des mécanismes internes et externes adéquats pour encadrer les activités et les opérations des agences de renseignements, notamment en raison de l'extension de la surveillance qui a lieu depuis les années 1990-2000 (O'Connor, 2006) et de la nature particulière de leurs activités (Mackenzie, 1969 ; McDonald, 1979 ; 1981a ; 1981b ; O'Connor, 2006). Par ailleurs, la bonne gouvernance de ces institutions nécessite de prendre en compte les défis particuliers qui s'y rattachent, à l'égard des éléments suivants :

- Le recueil préventif d'informations et leur partage
  - Prévention des manipulations personnelles ou professionnelles des données ;
  - Restriction de la surveillance à l'égard de groupes parfaitement légitimes dans leurs activités ;
  - Prévention de l'usage de données non validées ;
  - Le partage de données sensibles sur des citoyens canadiens avec des pays qui ont des pratiques peu respectueuses des droits humains et la prévention de l'usage de renseignements obtenus par la torture.
- Le principe de dénégation
- Le secret des activités et opérations
- La définition de la menace
- La perception des exigences de sécurité au regard des droits et libertés des citoyens

Afin d'organiser nos données au chapitre suivant, nous avons emprunté le modèle de Martin, Fichelet & Fichelet (1977), qui propose d'organiser les données selon trois aspects : 1) l'identification de l'acteur du discours (qui parle ?) ; 2) l'identification de son contenu (pour dire quoi ?) ; 3) l'identification de la perspective de l'acteur en lien avec le projet de loi et les éléments de notre grille d'analyse (dans quel but ?).

**Tableau 3**

Observation	Questions
1) Qui parle ?	Parlementaire (affiliation ?) Témoign (à quel titre) ?
2) Pour dire quoi sur les projets de loi C-22 et C-59 (partie 1 et 2)	Recueil préventif d'information et leur partage <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prévention des manipulations personnelles ou professionnelles de données ;</li> <li>• Restriction de la surveillance à l'égard de groupes parfaitement légitimes dans leurs activités ;</li> <li>• Prévention de l'usage de donnée non validée ;</li> <li>• Partage de données sensibles sur des citoyens canadiens avec des pays qui ont des pratiques peu respectueuses au regard des droits et libertés des citoyens et prévention de l'usage de renseignements obtenus par la torture</li> </ul> Principe de dénégiation Le secret des activités et opérations Définition de la menace Perception des exigences de sécurité au regard des droits et libertés
3) Dans quel but au regard du projet de loi en lien avec les éléments fondamentaux d'une bonne gouvernance ?	Quels arguments sont avancés pour justifier une diminution ou une augmentation des pouvoirs des contrôles internes et externes des agences ?

Si le travail de préanalyse a été effectué judicieusement, cette étape n'est simplement que l'administration systématique des choix du chercheur : « Cette phase, longue et fastidieuse, consiste essentiellement en opérations de codage, décompte ou énumération en fonction des consignes préalablement formulées » (Bardin, 2013, p.132).

Cette étape de découpage et de transformation des données brutes permet au chercheur d'organiser ses données selon ses questionnements (objet du troisième chapitre) pour ensuite procéder au traitement, à l'interprétation et à l'inférence des données, soit la troisième étape de l'analyse de contenu qui fera l'objet du quatrième chapitre.

Réitérons que si l'approche déductive privilégiée dans cette thèse nous a amenés à développer nos catégories de codage à l'issue de notre chapitre 1, nous accorderons une place à l'induction analytique afin d'intégrer une certaine souplesse à notre démarche et d'y inclure, si cela se révèle pertinent, d'autres catégories qui se dévoileraient lors de l'analyse. Vous retrouverez la grille de codage utilisée pour organiser nos données à l'annexe D.

## CHAPITRE 3 Présentation des données

Dans ce chapitre, nous présenterons les données issues de notre corpus documentaire, soit les débats parlementaires entourant les projets de loi C-22 et C-59 (partie 1 et 2) présentés par le gouvernement libéral de Justin Trudeau. Lors des débats à la Chambre basse, les interventions ayant trait à notre propos proviennent du Parti libéral du Canada (PLC), du Parti conservateur du Canada (PCC), du Nouveau Parti démocratique (NPD) et du Bloc Québécois (BQ), de même que du Parti Vert (PV). À la Chambre haute, les interventions retenues proviennent du Groupe de sénateurs indépendants (GSI) ainsi que des sénateurs conservateurs (SC).

Les éléments de notre grille d'analyse qui ont retenu le plus d'attention dans les débats sont, en ordre décroissant : (1) le secret des activités et opérations ; (2) la perception des exigences de sécurité au regard des droits et libertés des citoyens ; (3) le recueil préventif d'informations et leur partage, où l'on se pencha principalement sur la restriction de la surveillance à l'égard de groupes parfaitement légitimes dans leurs activités, de même que le partage de données sensibles sur des citoyens canadiens avec des pays qui ont des pratiques peu respectueuses des droits humains ; (4) la définition de la menace, et finalement (5) le principe de dénégation. Toutefois, nous conserverons l'ordre de présentation de notre grille d'analyse qui mettait davantage en valeur l'écho entre certains éléments débattus dans les données.

## **3.1 Recueil préventif d'informations et leur partage**

### **3.1.1 La prévention des manipulations personnelles et professionnelles des données**

Cet élément de notre grille d'analyse ne fut abordé que par des témoins. Dans son mémoire sur le projet de loi C-59 soumis au Comité permanent de la sécurité publique et nationale (SECU), l'organisme Law Union Ontario souleva des préoccupations quant à l'utilisation abusive de renseignements sur les citoyens recueillis par les dispositifs technologiques dont disposent les agences de renseignement<sup>12</sup>. L'Association canadienne des libertés civiles, faisant écho à ces préoccupations, souligna le manque de précision de C-59 quant aux conséquences pour les employés du SCRS tentés d'utiliser des données auxquels ils ont accès en dehors du cadre de leurs

---

<sup>12</sup> Law Union Ontario, Groupe de travail sur la sécurité nationale « Mémoire sur le projet de loi C-59, Loi de 2017 sur la sécurité nationale, soumis au Comité permanent de la sécurité publique et nationale ».

opérations<sup>13</sup>. Toutefois, leurs inquiétudes ne trouvèrent pas d'écho dans les propos des parlementaires qui ne firent pas mention de ces possibilités d'abus.

### **3.1.2 La restriction de la surveillance à l'égard de groupes parfaitement légitimes dans leurs activités**

À l'étape du rapport de C-22, près de la moitié des interventions du PLC, sur une dizaine touchant cet élément de notre grille, furent pour souligner l'importance de ce comité des parlementaires afin de s'assurer, entre autres, que des groupes parfaitement légitimes dans leurs activités ne fassent pas l'objet d'une surveillance abusive ; on soulignait les sentiments de crainte et d'injustice rapportés par certaines communautés face à la surveillance dont elles font l'objet.

*« Je suis musulmane canadienne d'ascendance pakistanaise. Il y a plus d'un million de musulmans au Canada. Je fais partie d'une communauté qui se sent souvent injustement visée par les agences sécurité et stigmatisée dans le cadre de ces débats sur la sécurité. Depuis les attaques du 11 septembre, nous nous sentons marginalisés, profilés et vus comme une partie du problème plutôt que comme une partie de la solution [...] trop souvent, comme je l'ai dit, on nous traite avec suspicions et méfiance. C'est comme si les agences de sécurité adoptaient une approche de la sécurité nationale fondée sur le profilage racial plutôt que d'essayer de travailler avec la communauté, et il faut que cela change. » (Mme Salma Zahib, PLC<sup>14</sup>)*

Cet argumentaire fut appuyé par le député libéral Lloyd Longfield qui spécifia que des préoccupations similaires furent soulevées lors d'une table ronde qu'il a animée et à laquelle prenaient part des membres de la communauté sikhe, des sociétés musulmanes et islamiques ainsi que des groupes civiques<sup>15</sup>. D'autres députés libéraux, soit Joël Lightbound et Arif Virani, ont rappelé que les agences de renseignement collectent et partagent des données personnelles sur l'ensemble des Canadiens et que ces derniers jugent que cela « *pouvait compromettre leur droit à la protection de la vie privée*<sup>16</sup> ».

*« Dans ce contexte, je pense donc que ce n'est pas un luxe d'avoir un comité parlementaire indépendant qui fera la révision des activités de nos agences de renseignement, de sorte qu'elles n'agissent pas en toute impunité et qu'elles soient redevables, non pas envers elles-mêmes, mais envers les parlementaires*

---

<sup>13</sup> Association canadienne des libertés civiles, « Mémoire présenté au Comité permanent de la sécurité publique et de la défense nationale au sujet du projet de loi C-59, Loi concernant les questions de sécurité nationale », janvier 2018.

<sup>14</sup> Hansard CDC, 27-09-2016, Par.5159, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>15</sup> Lloyd Longfield (PLC), Hansard CDC, 27-09-2016, Par.5177, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>16</sup> Arif Virani (PLC), Hansard CDC-28-09-2016, Par.5219, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

*élus pour faire ce genre de révision. » (M. Joël Lightbound, PLC<sup>17</sup>)*

Les députés néodémocrates ont également mobilisé cet aspect pour appuyer la mise en place du comité parlementaire, exprimant des préoccupations sur la collecte et le partage d'informations par les agences de renseignement dont ont fait l'objet certains groupes de gauche, des militants environnementaux, des peuples autochtones et des membres de certains partis politiques légitimes<sup>18</sup>. Si le NPD exprima à cet égard que C-22 est essentiel, le député Wayne Stetski dénonça toutefois que le projet de loi « *autorise toujours la communication généralisée de renseignements personnels des Canadiens pour constituer une liste de surveillance en matière de sécurité* » et qu'il « *ne prévoit aucune mesure de surveillance en temps réel de la collecte massive des renseignements personnels des Canadiens*<sup>19</sup> », un aspect aussi relevé par le commissaire à la protection de la vie privée, M. Daniel Therrien. À ce sujet, Cara Zwibel de l'Association canadienne des libertés civiles ira d'une recommandation à propos de définitions jugées problématiques à l'article 23 de C-59, qui donne au CST la possibilité de surveillance de masse des Canadiens : « *Au minimum, nous recommandons une surveillance externe de telles activités de collecte de renseignements par le commissaire au renseignement qui n'a actuellement aucun rôle à jouer relativement à l'information accessible au public* »<sup>20</sup>. Cet avis fut soutenu par trois professeurs en droit, M. Craig Forcese<sup>21</sup>, M. Michael Nesbitt<sup>22</sup> et M. Errol Mendes. Ce dernier appuya l'argumentaire de Mme Zwibel en soulevant le récent scandale de Cambridge Analytica, où une entreprise canadienne fut impliquée dans le recueil et le partage de données personnelles utilisées dans le cadre d'une campagne politique aux États-Unis<sup>23</sup>.

### **3.1.3 La prévention du partage et de l'usage de données non validées**

Dans l'ensemble de notre corpus de données, seul le député Sean Fraser du PLC mobilisa cet aspect pour réagir aux propos de Glen Motz du PCC. Ce dernier utilisa son temps de parole lors de la deuxième lecture de C-59, qui s'est exceptionnellement déroulée après l'étude du Comité

---

<sup>17</sup> Hansard CDC, 27-09-2016, Par.5177, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>18</sup> Randall Garrison (NPD), Hansard CDC, 27-09-2016, Par. 5186-5187, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>19</sup> Wayne Stetski (NPD), Hansard CDC, 20-11-2017, Par. 15343, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>20</sup> SECD n°41 02-05-2019, Par.23, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>21</sup> Craig Forcese (professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel), SECD n°41 02-05-2019, Par.52, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>22</sup> Michael Nesbitt (professeur, faculté de droit, Université de Calgary, à titre personnel) SECD n°41 02-05-2019, Par.57, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>23</sup> Errol Mendes (professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel) Ibid.

permanent sur la sécurité publique et nationale, pour remettre de l'avant des inquiétudes exprimées par l'ancien directeur du SCRS, M. Richard Fadden. Ce dernier disait craindre que C-59 nuise à la sécurité, car il mènera les organismes de sécurité nationale à ne plus partager certaines informations vitales dans la prévention de l'espionnage, du terrorisme ou du cybercrime, parce que pas encore parfaitement validées, au nom du droit à la vie privée.

*« L'ancien directeur du SCRS, Dick Fadden, a fait remarquer au comité que les nombreuses références superflues à la vie privée et à la Charte mèneraient les fonctionnaires de carrière, dont les agents de la sécurité nationale, à éviter le partage d'information. Il a décrit un scénario catastrophe où le gouvernement n'agirait pas contre une attaque parce que le secteur du gouvernement au courant n'aurait pas partagé l'information qu'il détenait. Le projet de loi C-59 ferait reculer le Canada à l'époque du travail en vase clos en plus de potentiellement exposer les Canadiens à l'espionnage, au terrorisme et au cybercrime. » (M. Glen Motz, PCC<sup>24</sup>)*

En réaction à ces propos, le député Fraser (PLC) affirma que s'assurer de la fiabilité des renseignements partagés est primordial pour éviter des dérapages comme dans l'Affaire Arar<sup>25</sup>. L'importance du partage de données fiables fut également soulignée dans les mémoires de l'organisme Canadian Unitarian for Social Justice (CUJS)<sup>26</sup> et de la Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles<sup>27</sup>, déposés au SECU sur le projet de Loi C-59. Ces organismes ont respectivement cité en exemples les cas de Maher Arar et de Mohammed Harkat, pour témoigner des problématiques relatives à la transmission de données non validées dans les deux situations.

### **3.1.4 Le partage de données sensibles sur des citoyens canadiens avec des pays qui ont des pratiques peu respectueuses des droits humains et la prévention de l'usage de renseignements obtenus par la torture**

Une seule intervention mettait de l'avant l'importance de prévenir l'échange de données personnelles des Canadiens avec des pays qui ont des pratiques peu respectueuses des droits humains et ce, dans l'ensemble de nos données. Le député M. Dubé (NPD) fut en effet le seul parlementaire à soulever l'absence de disposition dans le projet de loi qui permettrait d'éviter

---

<sup>24</sup> Hansard CDC, 7-06-2018, Par. 20514, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>25</sup> Hansard CDC, 7-06-2018, Par. 20515, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>26</sup> Canadian Unitarians for Social Justice, « Projet de loi C-59, Loi concernant des questions de sécurité nationale. Mémoire présenté par Canadian Unitarians for Social Justice (CUSJ) au Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes (SECU) ». 16 janvier 2018

<sup>27</sup> Coalition pour la surveillance des libertés civiles, « Mémoire sur le projet de loi C-59, Loi de 2017 sur la sécurité nationale », présenté au Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes, janvier 2018.

des situations où la protection des droits et libertés des Canadiens est menacée et rappela que les pays avec lesquels on partage des informations, même s'ils sont nos alliés, n'ont pas toujours des pratiques exemplaires en ce qui a trait aux droits humains.

*« Par exemple, on sait que les services consulaires et les affaires étrangères peuvent obtenir de l'information concernant un Canadien détenu dans un pays ayant un horrible bilan au chapitre des droits de la personne. L'information obtenue est communiquée au SCRS qui, à son tour, la communiquera peut-être avec nos alliés du Groupe des cinq, dont les États-Unis, qui dans le passé, non pas été à la hauteur en ce qui concerne le traitement réservé à certains Canadiens emprisonnés dans des pays affichant un terrible bilan en matière de respect des droits de la personne. » (M. Matthew Dubé, NPD<sup>28</sup>)*

Ce qui a retenu davantage l'attention des parlementaires et des témoins, principalement dans les débats sur C-59, est la question de l'usage de renseignements obtenus sous la torture. Ce sont les membres du NPD qui, à l'étape du renvoi à un comité avant la deuxième lecture, furent le plus vocal sur cet aspect. Ils soulevaient l'absence de disposition dans la loi qui permettrait de s'assurer que les organismes de renseignement évitent d'utiliser des informations obtenues sous la torture. Le Canada, ont-ils exprimé, ne devrait pas pratiquer la torture ni être complice d'États qui la pratiquent. Ils ont ainsi dénoncé les directives ministérielles liées à la torture qui autorisent toujours la Gendarmerie Royale du Canada (GRC), l'Agence des services frontaliers (AFC) ou encore le Service canadien de renseignement et sécurité (SCRS) à utiliser des renseignements obtenus sous torture de la part d'un État étranger. Les membres du NPD se sont positionnés unanimement contre l'usage de la torture, peu importe les circonstances, demandant au gouvernement de prévoir clairement une interdiction à cet effet dans C-59.

*« L'autre problème qui n'est pas mentionné dans ce projet de loi, mais qu'il faut mentionner, ce sont toutes les directives ministérielles liées à la torture. C'est très grave.*

*[...] Nous demandons que le ministre de la Sécurité publique et la Protection civile abroge et remplace la directive ministérielle de 2010 sur la torture pour veiller à ce que le Canada défende l'interdiction absolue de la torture et, particulièrement, qu'on n'utilise en aucun cas des renseignements que d'autres pays auraient pu obtenir sous la torture ni qu'on communique des renseignements susceptibles de donner lieu à de la torture. Ici au Canada, on dit qu'on ne torturera pas, mais d'autres pays tortureront pour nous. Ensuite, on prendra ces renseignements et on va appliquer des sanctions. Cela n'a pas*

---

<sup>28</sup> Hansard CDC, 20-11-2017, Par.15293, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

*de sens.* » (M. François Choquette, NPD<sup>29</sup>)

Exprimant son insatisfaction d'avoir vu tous les amendements du NPD qui visaient à interdire aux agences de sécurité d'utiliser des renseignements obtenus sous la torture rejetés par le comité permanent, le député Matthew Dubé (NPD) demanda au gouvernement de justifier ce rejet. Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, l'honorable Ralph Goodale<sup>30</sup>, expliqua que ces aspects seront désormais couverts à la partie 1.1 du projet de loi, suivant l'amendement LIB-16 qui réfère à la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères*. Cette loi autorise sous des circonstances spéciales l'usage de renseignement obtenu par la torture, mais on prévoit l'obligation de rendre publique la justification de cet usage et de faire examiner les justificatifs par le Comité des parlementaires, de même que par l'organisme de surveillance compétent. M. Dubé (NPD), qui s'était montré favorable quant à cet amendement lors du Comité permanent de la Chambre<sup>31</sup>, revint finalement sur sa position à la troisième lecture du projet de loi, mettant de l'avant qu'il était inacceptable que cette loi comporte encore des brèches pour autoriser l'usage de renseignement obtenu par la torture. Dans l'échange suivant, le ministre Ralph Goodale (PLC), alors questionné par Matthew Dubé (NPD) au sujet de cet amendement, expliqua l'objectif de ce dernier.

*« Si les libéraux croient vraiment que nous, en tant que Canadiens, croyons qu'il est fondamentalement inacceptable d'obtenir des renseignements ou de s'en servir s'ils ont été obtenus sous la torture, pourquoi — dans des votes par appel nominal — ont-ils voté clairement contre chacun de mes amendements qui proposaient que le projet de loi dise exactement cela, qu'il interdise explicitement le recours à la torture ? Pourquoi se contentent-ils de directives ministérielles ? »* (M. Matthew Dubé, NPD)

*« Monsieur le Président, comme la loi l'indique maintenant, il n'y a plus de directives ministérielles. En fait, après l'adoption du projet de loi C-59 et l'inclusion de la partie 1.1, elles deviennent des décrets du gouverneur en conseil, qui sont pleinement en vigueur en vertu de la loi. Le libellé a été adopté ainsi afin de s'assurer que nos organismes de police et de sécurité aient la capacité d'agir lorsqu'ils croient que la vie des Canadiens est en péril. Si les renseignements présentés au Service canadien du renseignement de sécurité ou à la GRC, qui sont crédibles à leurs yeux, indiquent que la vie de Canadiens est en danger imminent, les Canadiens s'attendent à ce que leur gouvernement autorise ses services de sécurité à agir à la lumière de ces renseignements afin de sauver des vies canadiennes. Voilà pourquoi il est rédigé ainsi. »* (l'hon.

---

<sup>29</sup> Hansard CDC, 20-11-2017, Par. 15326, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>30</sup> Hansard CDC, 18-06-2018, Par. 21208, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>31</sup> SECU n°105, 19-04-2018, Par. 10, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

Ralph Goodale, PLC<sup>32</sup>)

Lors de l'étape du comité permanent à la Chambre basse, les députés Pierre Paul-Hus et Glen Motz<sup>33</sup> du PCC ont exprimé des doutes quant à cet amendement, avançant que dans certaines circonstances où les Canadiens seraient potentiellement en danger, il est raisonnable d'utiliser tout renseignement pertinent, y compris ceux qui auraient été obtenus sous la torture.

*« Pour ce qui est de l'esprit de la loi, nous sommes tous d'accord. Seule la question de l'information provenant des agences étrangères, qui est abordée à l'alinéa 3(1)C, à la page 51, nous pose problème. Nous voulons simplement nous assurer que, si les services de renseignement de la Jordanie, par exemple, nous envoient une information, nous n'aurons pas à en évaluer la qualité. [...] Si des Canadiens sont en danger, nous voulons être en mesure d'utiliser cette information. » (Pierre Paul-Hus, PCC<sup>34</sup>)*

Le député Blaine Calkins du PCC, souligna quant à lui son inquiétude de voir un nouveau projet de loi inséré dans C-59 à l'étape de l'étude en comité, et se prononça contre l'amendement édictant la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères pour des raisons de principes et de procédures<sup>35</sup>.

En résumé, les parlementaires ne se sont pas exprimés sur la question des manipulations personnelles et professionnelles de données par les agents de renseignements. Par ailleurs, les préoccupations mises de l'avant par certains membres du PLC et du NPD se rattachent à la question de la surveillance abusive de certaines communautés, inquiétude qui a fondé leur appui pour le Comité des parlementaires institué par C-22. Le NPD a également mis de l'avant des préoccupations relatives au recueil d'informations personnelles sur l'ensemble des Canadiens et affirma que C-59 laissait encore trop de pouvoir aux agences de renseignements à cet effet. La prévention de l'usage de données non validées ne fut mobilisée qu'une seule fois par le PLC pour faire valoir qu'il est nécessaire de s'assurer que les services de renseignements utilisent des données fiables, pour éviter d'autres cas comme celui de Maher Arar, contrant ainsi une remarque du PCC qui avançait que cela risquait de mettre à risque la sécurité si l'on attendait que tout soit validé au nom du droit à la vie privée. Finalement, le partage de données sensibles sur

---

<sup>32</sup> Hansard CDC, 18-06-2018, Par. 21208, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>33</sup> SECU n°105, 19-04-2018, Par. 11, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid.

des citoyens canadiens avec des pays qui ont des pratiques peu respectueuses des droits humains ne fut soulevé qu'une fois par le NPD. Les débats ont ainsi porté sur l'obtention et l'usage de renseignements obtenus par la torture. Le NPD fit valoir qu'un pays démocratique comme le Canada ne peut accepter d'être complice d'actes de torture. Ceux en faveur de l'usage de tels renseignements, les Conservateurs, ont principalement bâti leur argumentaire sur la nécessité d'agir en cas d'urgence, afin de protéger les Canadiens. Ceux qui ont soulevé des craintes furent rassurés par l'insertion d'une Loi à l'intérieur de C-59 afin de ne pas utiliser les renseignements obtenus sous la torture ni de partager des renseignements qui risqueraient de mener à la torture de citoyens, bien que le NPD ait affirmé qu'il aurait préféré voir une mention explicite interdisant l'acquisition ou l'utilisation de renseignements obtenus par la torture dans la loi<sup>36</sup>.

## 3.2 Le principe de dénégation

Rappelons que le principe de dénégation fait référence à la latitude entre les structures de pouvoir et la chaîne de commandement des agences qui permet au politique, en cas de dévoilement d'une activité ou d'une opération qui prête à controverse, d'en nier la connaissance ou son implication. Très peu évoqué dans les débats, le principe de dénégation ne fut mobilisé qu'une seule fois par la sénatrice Pamela Wallin du GSI pour appuyer les mesures de contrôle prévues par C-59, car même si ce principe peut à l'occasion être utilisé, cela ne doit pas signifier que les agences de renseignement ont le droit de cacher aux agences de contrôle leurs opérations<sup>37</sup>. À cet effet, la sénatrice conservatrice Carolyn Stewart Olsen attira l'attention sur un élément mis de l'avant par l'ancien directeur du SCRS, M. Richard Fadden, entendu à titre personnel lors de l'étape de l'étude du projet de loi C-59 par le SECU. Bien que M. Fadden se montra généralement favorable à C-59 dans l'ensemble, il a émis une préoccupation précise concernant les dispositions prévues pour le commissaire au renseignement, à l'effet qu'il devra se prononcer sur le « *caractère raisonnable* » d'un certain nombre d'activités du CST et du SCRS, ce qui, à son avis, relève plutôt de la responsabilité des ministres.

*« Le projet de loi confère au commissaire la décision finale au sujet d'un certain nombre d'activités du CSTC et du SCRS, ce qui, à mon avis, devrait être la responsabilité des ministres de la Couronne et non pas d'un représentant*

---

<sup>36</sup> Matthew Dubé (NPD), Hansard CDC, 18-06-2018, Par.21213, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>37</sup> Pamela Wallin (GSI), Hansard Débat du Sénat, 23-10-2018, Par.6546, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

*nommé [...] il me semble que le veto que l'on propose d'accorder à un représentant nommé fera en sorte qu'il sera trop facile pour le ministre du moment d'échapper à l'obligation de rendre des comptes. » (M. Richard Fadden, à titre personnel<sup>38</sup>)*

*« La surveillance sans reddition de compte ne sert à rien. Sans reddition de comptes ministérielle, sans capacité de tenir les dirigeants élus responsables de la prise de décisions, nous faisons en sorte qu'il est plus difficile pour les Canadiens d'influencer le fonctionnement du gouvernement. Les politiciens doivent être tenus responsables des choix qu'ils font. Les fonctionnaires ne devraient jamais être un substitut pour les ministres lorsque des erreurs sont commises. » (L'hon. Carolyn Stewart Olsen, SC<sup>39</sup>)*

Cette crainte qu'il soit trop facile de blâmer le commissaire au renseignement pour ses décisions afin de ne pas imputer le gouvernement d'une décision si politiquement c'était mieux ainsi fut aussi soulevée dans le mémoire déposé par M. Wesley Wark, professeur à l'Université d'Ottawa. Il soutient qu'il n'est pas approprié pour le commissaire au renseignement d'être placé dans une situation d'autorité opérationnelle qui risque de faire de lui le bouc émissaire si de mauvaises décisions sont prises sans consultations des autorités politiques. Lors de l'étape de l'étude des messages entre le Sénat et la Chambre, l'honorable Ralph Goodale demanda toutefois de voter contre l'amendement 1 proposé par le Sénat, qui précisait à l'article 50 de la loi que dans les cas où le commissaire détermine que les conclusions sur lesquelles reposent une autorisation ne sont pas raisonnables, celui-ci pourrait renvoyer la question au ministre compétent pour réexamen ou fournir à ce ministre une description de la condition à ajouter à l'autorisation pour rendre ces conclusions raisonnables. L'objet de la loi, explique le ministre Goodale, « est de garantir la responsabilité ministérielle et la reddition de comptes », le rôle du commissaire au renseignement étant d'examiner « si oui ou non les conclusions du ministre de la Défense nationale concernant la délivrance d'une autorisation de renseignement étranger sont raisonnables<sup>40</sup> ». Il a dit suivre les recommandations du Bureau du commissaire au CST et affirma que le comité permanent de la Chambre avait amené un amendement adéquat pour régler cet aspect.

*« Le comité de la sécurité publique de la Chambre a amendé l'article 20 en exigeant que le commissaire fournisse les raisons qui l'ont amené à approuver ou à rejeter une autorisation. C'est la bonne formule. Le ministre de la Défense nationale examinera ces raisons lorsqu'il préparera une nouvelle demande d'autorisation. Cette approche permet au nouveau commissionnaire*

---

<sup>38</sup> SECU n°95 06-02-2018, Par. 3, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>39</sup> Hansard Débat du Sénat, 29-05-2019, Par. 9257, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>40</sup> Hansard CDC, 07-06-2019, Par. 28779, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

*d'exprimer très clairement son point de vue et au ministre de la Défense nationale de conserver les pouvoirs et la responsabilité nécessaires.*

*Dans l'avenir, advenant qu'une autorisation fasse l'objet d'une contestation judiciaire, c'est le ministre de la Défense nationale, et non le commissaire au renseignement, qui devra rendre des comptes devant le tribunal. Le ministre ne devra pas invoquer comme argument que l'autorisation correspond précisément à la demande explicite du commissaire au renseignement pour que le CST entreprenne une activité importante. Autrement dit, il ne faut pas imputer la responsabilité au commissaire au renseignement. Le ministre de la Défense nationale demeure responsable, et c'est à lui qu'il incombe de rendre des comptes. » (L'hon. Ralph Goodale, PLC<sup>41</sup>)*

Ainsi, les interventions concernant le principe de dénégalion ont visé à s'assurer que le commissaire au renseignement rende des comptes à ce propos au ministre de la Défense nationale, car c'est à ce dernier que revient la responsabilité de rendre des comptes de ses décisions aux citoyens.

Comme nous le verrons maintenant, certains aspects touchés par les deux premiers points présentés vont rebondir à l'intérieur de la question de la nécessité (ou non) de préserver le secret de certaines activités ou opérations, élément qui a accaparé la majorité des interventions.

### **3.3 Le secret des activités et opérations**

Si cet aspect fut moins présent dans les débats sur C-59, c'est lors des débats entourant C-22 qu'il fut le plus controversé. Ce projet de loi présenté par le gouvernement prévoit plusieurs restrictions quant à l'information à laquelle pourrait avoir accès le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) et sur sa capacité à communiquer ses constatations avec le public. Il est fait référence plus spécifiquement dans les débats sur cette question aux articles 8, par.b, et aux articles 14 et 16.

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

- a. d'examiner les cadres législatif, réglementaire, stratégique, financier et administratif de la sécurité nationale et du renseignement ;
- b. à moins que le ministre compétent ne détermine que l'examen porterait atteinte à la sécurité nationale, d'examiner les activités des ministères liées à la sécurité nationale ou au renseignement ;

---

<sup>41</sup> Hansard CDC, 07-06-2019, Par. 28781, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

c. d'examiner toute question liée à la sécurité nationale ou au renseignement dont il est saisi par un ministre.

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

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

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

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

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

Aux termes du paragraphe 16(2), le ministre qui refuse de communiquer un renseignement au CPSNR en vertu du paragraphe 16(1) est tenu de l'informer de sa décision et des motifs de celle-ci. Le paragraphe 16(3) exige du ministre

qu'il informe également de sa décision et des motifs de celles-ci l'organisme de surveillance compétent, c'est-à-dire le CSARS, le commissaire du CST ou la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC (CCETP), selon l'entité dont relève le renseignement.

Étant donné qu'aucun des organismes de surveillance n'a le pouvoir de contester la décision du ministre, l'information fournie au titre du paragraphe 16(3) tient aussi lieu d'avis indiquant à l'organisme qui reçoit cette information qu'il lui est interdit de la transmettre au CPSNR. Cette interprétation s'appuie sur l'alinéa 22(2)b), qui prévoit qu'un organisme de surveillance ne peut communiquer un renseignement visé par une décision qui lui a été communiqué en application du paragraphe 16(3).<sup>42</sup>

En deuxième lecture du projet de loi, le député néodémocrate Murray Rankin souleva d'emblée que le projet de loi C-22 va empêcher le comité de faire son travail, car comme l'avait souligné un comité représentant tous les partis en 2004 qui s'était penché sur cette question, un comité de surveillance doit avoir accès à toute l'information à défaut de quoi, il sera incapable de remplir son mandat.

*« Ce projet de loi important impose des restrictions majeures sur le plan de l'accès à l'information. Par exemple, il y a, d'une part, sept exceptions à la règle sur l'accès et, d'autre part, une disposition qui empêche le comité d'accéder à l'information dont il a besoin si le ministre détermine que l'examen de cette information porterait atteinte à la sécurité nationale.*

*Pourquoi créer un projet de loi qui restreindrait l'accès à l'information davantage que ne l'ont fait les personnes et les organismes actuellement chargés de ce genre d'examen comme le Comité de surveillances des activités de renseignement de sécurité et le commissaire du CST ? Le gouvernement ne fait-il pas confiance aux élus qui feront partie du comité et qui auront été soumis à une vérification de sécurité, et ne croit-il pas que l'imposition de telles entraves rendrait cet organisme de surveillance moins efficace et moins crédible aux yeux des Canadiens ? » (M. Murray Rankin, NPD<sup>43</sup>)*

Le député conservateur Garnett Genuis interpela aussi la leader du gouvernement à la Chambre pour souligner l'incohérence de certaines dispositions du projet loi vis-à-vis l'objectif que dit poursuivre le gouvernement, à savoir le paragraphe 21(5), qui précise que le premier ministre pourrait demander un rapport révisé au comité, s'il juge que celui-ci pourrait porter atteinte aux « relations internationales » du Canada : « *Or, quand on y pense, tout ce qui pourrait intéresser le*

---

<sup>42</sup> Porteous, H. et Valiquet (2016) *Résumé législatif du projet de loi C-22*, articles 8, 14 et 16. Division des affaires juridiques et sociales, Parlement du Canada.

<sup>43</sup> Hansard CDC, 27-09-2016, Par. 5143, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

comité aurait d'une façon ou d'une autre, des conséquences sur les relations internationales du Canada<sup>44</sup>». En réponse à cette capacité de censure du premier ministre et aux multiples exceptions prévues dans la loi, le député Arnold Viersen (PCC) affirma que ce comité sera un « écran de fumée<sup>45</sup>», un avis partagé par le néodémocrate Alistair MacGregor qui avança que le projet de loi a encore beaucoup de chemin à faire pour assurer la surveillance des services de renseignement<sup>46</sup>.

Pour tenter de rassurer leurs collègues de la Chambre, les membres du PLC ont martelé que les élus auront accès aux renseignements classifiés comme jamais auparavant<sup>47</sup> de façon à combler les lacunes des organismes de surveillance en place tels que le Comité de surveillance des activités de renseignement et sécurité (CSARS) ou le Bureau du commissaire au CST<sup>48</sup>. Le comité parlementaire va améliorer la transparence envers les Canadiens<sup>49</sup> et transformer « le cadre régissant la sécurité nationale [qui] était pour ainsi dire contrôlé par le gouvernement et un de ses ministres, qui veillaient jalousement sur leurs secrets, et [où] on ne faisait à peu près pas confiance aux députés<sup>50</sup> ». Le PLC a également rappelé à maintes reprises que les limites d'accès à l'information prévues dans la loi C-22 sont nécessaires et raisonnables pour ne pas nuire à la sécurité du pays<sup>51</sup>.

À cet effet, le ministre de la Sécurité publique viendra préciser que les membres du comité qui découvrirait une problématique grave, mais qu'il serait impossible de dévoiler en raison de leur serment de confidentialité<sup>52</sup>, pourraient tout de même exercer une pression sur le gouvernement et « décrire le problème en détail dans son rapport au premier ministre, et ce dernier devrait rendre compte aux Canadiens<sup>53</sup> ». Le PLC mentionne que la possibilité pour le comité d'exercer une forme

---

<sup>44</sup> Garnet Genuis (PCC), Hansard CDC, 27-09-2016, Par. 5134-5135, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>45</sup> Arnold Viersen (PCC), Hansard CDC, 27-09-2016, Par.5190, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>46</sup> Alistair MacGregor (NPD), Ibid.

<sup>47</sup> Ralph Goodale (PLC), Hansard CDC, 27-09-2016, Par.5182, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>48</sup> Michel Picard (PLC), Hansard CDC, 28-09-2016, Par.5225, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>49</sup> Ali Ehsassi (PLC), Hansard CDC, 30-09-2016, Par. 5320, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>50</sup> Bill Blair (PLC), Hansard, CDC, 30-09-2016, Par. 5326, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>51</sup> Marco Mendicino (PLC), Hansard CDC, 27-09-2016, Par. 5152, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>52</sup>« Toute communication faite en vertu du projet de loi devra rester confidentielle. Par exemple, un FSI ne devra pas informer une personne qu'elle a été l'objet d'un avis à la police » Porteous, H. et Valiquet (2016) *Résumé législatif du projet de loi C-22*, articles 6. Division des affaires juridiques et sociales, Parlement du Canada.

<sup>53</sup>Ralph Goodale (PLC), Hansard CDC, 27-09-2016, Par. 5183, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

de pression sur le gouvernement ou un organisme réticent à collaborer avec lui est un mécanisme de contrôle suffisant<sup>54</sup>. Également, les Libéraux ont rappelé à maintes reprises que le rôle du premier ministre à l'égard des rapports « *consiste strictement à examiner ces rapports pour s'assurer qu'ils ne contiennent pas de renseignements classifiés*<sup>55</sup> » et qu'il n'aura pas le pouvoir de modifier les recommandations ou conclusions du comité, soulignant que la nécessité de justifier un refus de divulgation « *aurait un effet dissuasif suffisant pour prévenir l'obstruction inutile des demandes de renseignement*<sup>56</sup> ».

En réponse aux justifications présentées par le PLC, les députés néodémocrates ont affirmé qu'il fallait au moins limiter le pouvoir du premier ministre de censurer les rapports du comité<sup>57</sup> et d'émettre des restrictions trop larges à l'accès aux renseignements prévues dans C-22 ; cela constitue, selon eux, « *des lacunes très importantes, des problèmes très graves*<sup>58</sup> ». Le député Randal Garrison du NPD rappela d'ailleurs qu'« *[u]ne surveillance efficace permettra de renforcer la confiance de la population et rendra nos services de sécurité plus efficaces* ». Il affirma que les Canadiens s'attendent à « *un chien de garde qui est indépendant tout en ayant du mordant* », allant jusqu'à dire que certaines parties du projet de loi « *sont presque orwelliennes* », puisque le premier ministre pourrait mettre fin à une enquête du Comité « *sur des questions de sécurité nationale en invoquant la sécurité nationale*<sup>59</sup> ».

Dans le même ordre d'idées, le député néodémocrate Peter Julian qualifia de « *double censure*<sup>60</sup> » les restrictions imposées au comité et soutint, à l'instar de l'honorable Candice Bergen du PCC, que la nomination du président du comité par le premier ministre allait à l'encontre de la façon de faire de nos alliés, dont l'Angleterre, où les membres du Comité du renseignement et de la sécurité sont recommandés par le premier ministre et doivent être approuvés par le Parlement, ce qui fut expliqué par l'ancien président du Comité du renseignement et de la sécurité du Parlement du Royaume-Uni, le très honorable sir Malcom Rifkind<sup>61</sup>. Par ailleurs, le député Pierre

---

<sup>54</sup> Kevin Lamoureux (PLC), Hansard CDC, 27-09-2016, Par. 5192, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>55</sup> Kevin Lamoureux (PLC), Hansard CDC, 28-09-2016, Par.5214, 1<sup>ère</sup> session 42<sup>ème</sup> législature

<sup>56</sup> Randeep Sarai (PLC), Hansard CDC, 27-09-2016, Par. 5153, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>57</sup> Randall Garrison (NPD), 27-09-2016, Par. 5188, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>58</sup> Peter Julian (NPD), 27-09-2016, Par.5154, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>59</sup> Hansard CDC, 27-09-2016, Par.5188, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>60</sup> Hansard, CDC, 28-09-2016, Par.5216, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>61</sup> Le très honorable sir Malcolm Rifkind (KCMG, C.P., c.r., ex-président du Comité du renseignement et de

Nantel (NPD), appuyé par la majorité des experts venus témoigner, expliqua qu'il était d'autant plus important que le comité ait les pouvoirs suffisants, en considération des pouvoirs étendus donnés aux services de renseignement par la loi C-51, la Loi antiterroriste de 2015.

*« Les Québécois et Canadiens veulent un chien de garde avec de longs crocs. Le nouveau comité doit bénéficier d'un plein accès aux renseignements classifiés, disposer de ressources suffisantes, jouir d'une certaine autonomie et, uniquement sous réserve de limites justifiables, pouvoir faire part de ses constatations aux Canadiens de manière instructive et transparente.*

*[...] MM. Kent Roach et Craig Forcese, des experts juridiques et auteurs d'un livre récent sur le projet de loi C-51 et les lois antiterroristes canadiennes, ont dit à ce sujet qu'à défaut d'avoir plein accès aux renseignements classifiés, le comité ne sera pas en mesure d'accomplir sa tâche. [...] Même si le projet de loi C-22 est un bon début, on a beau instaurer le meilleur mécanisme d'examen au monde, rien ne peut compenser une mauvaise loi de fond comme le projet de loi C-51. Il est donc important de ne pas perdre de vue le tableau d'ensemble. » (M. Pierre Nantel, NPD<sup>62</sup>)*

Rejoignant l'argumentaire du NPD, les membres du Parti conservateur du Canada ont eux aussi fait valoir qu'ils ne pourraient appuyer le projet de loi, à moins de modifications profondes concernant les exceptions qui empêchent le comité d'avoir accès aux renseignements confidentiels et la capacité du premier ministre de censurer les rapports parce que, selon le PLC, l'on ne pouvait faire confiance aux membres du Comité sur leur capacité à ne pas partager ou utiliser à mauvais escient ces renseignements. Le député conservateur Peter Van Loan a dénoncé le manque de confiance du gouvernement envers les membres du futur comité des parlementaires à cet égard.

*« Le second argument que l'on entend de temps à autre est que l'on ne peut pas vraiment faire confiance aux politiciens, surtout ceux qui auraient des intérêts partisans, et leur confier des renseignements de sécurité délicats. S'ils voient un gain potentiel pour leur parti, ils trouveront moyen d'utiliser l'information à leur avantage, même si c'est au détriment de la sécurité nationale. [...] La solution des libéraux sous-entend qu'ils ne croient pas que l'on peut faire confiance aux politiciens, et c'est l'un des arguments avancés contre l'existence d'un tel comité. Il y a ici un tour de passe-passe fascinant. On crée une chose qui s'appelle le "Comité des parlementaires sur la sécurité nationale", mais ce n'est pas un comité parlementaire ; c'est un comité de parlementaires. On dirait un groupe rapproché du premier ministre, mais ce*

---

la sécurité du Parlement, Royaume-Uni, à titre personnel), SECD n°16 15-06-2017, Par.130, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>62</sup> Hansard CDC, 30-09-2016, Par.5343, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

*n'est pas un comité parlementaire. Il n'a aucun des privilèges de ces comités. Ce n'est qu'une coquille vide sans aucun des pouvoirs qu'un tel comité devrait avoir. » (L'hon. Peter Van Loan, PCC<sup>63</sup>)*

L'honorable Erin O'Toole, porte-parole de l'opposition officielle en matière de sécurité publique, exprima la position du Parti conservateur à ce sujet :

*« Je vais maintenant vous dire pourquoi j'estime que ce projet de loi ne sera pas efficace et pourquoi nous allons quand même continuer de collaborer avec le gouvernement pour l'améliorer. Il va falloir y apporter des amendements substantiels, ce dont j'ai déjà parlé à mon collègue du NPD.*

*L'article 14 prévoit 7 exceptions, notamment une selon laquelle le comité ne pourra voir aucun renseignement qui a un lien direct avec une enquête en cours et pouvant mener à des accusations criminelles, ce qui est le cas de presque toutes les enquêtes ou les opérations des organismes chargés de l'application de la loi ou de la sécurité au Canada. Pas d'accès concernant les activités de renseignement de défense. Pas d'accès à certains autres liés à la Loi sur Investissement Canada. Outre ces sept exceptions, il y a aussi l'article 16, qui table sur deux exceptions générales "fourre-tout". Tout renseignement opérationnel spécial est exclu de même que tout ce qui porterait "atteinte à la sécurité nationale". » (M. Erin O'Toole, PCC<sup>64</sup>)*

De plus, M. O'Toole affirma que le projet de loi porte atteinte au privilège parlementaire en raison d'une décision prise par l'ancien président à la Chambre, M. Peter Milliken.

*Je suis d'avis qu'il y a ici atteinte au privilège parlementaire des députés parce que votre prédécesseur, M. le Président, l'a déclaré en faisant lecture de la décision du Président Milliken, rendue le 27 avril 2010.*

*[...] Le président Milliken a dit très clairement que l'existence de renseignements de nature délicate, de documents de renseignements ou de renseignements liés à une enquête en cours ne soustrayait pas le gouvernement à son obligation de communiquer ces documents à la Chambre.*

*[...] Le président Milliken a été clair : il est possible d'établir un équilibre entre la protection des renseignements de nature délicate et le droit absolu de la Chambre de consulter l'information et d'obliger le gouvernement à rendre des comptes. » (L'hon. Erin O'Toole, PCC<sup>65</sup>)*

Toujours à propos de l'atteinte au privilège parlementaire, le député Pierre Paul-Hus du PCC réaffirma l'importance de divulguer l'information sensible à la Chambre lorsqu'il fut questionné par le député David de Burgh Graham du PLC sur cet aspect.

---

<sup>63</sup> Hansard CDC, 10-03-2017, Par.9647, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>64</sup> Hansard CDC, 27-09-2016, Par.5136, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>65</sup> Hansard CDC, 27-09-2016, Par.5137, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

*« Cependant, ne trouve-t-il pas important qu'un député qui siège à ce comité n'ait pas le privilège de divulguer de l'information privilégiée à la Chambre sans conséquence ? Ne trouve-t-il pas important de retirer aux membres du comité ce privilège quant aux questions extrêmement secrètes du gouvernement ? » (M. David de Burgh Graham, PLC)*

*« [...] en raison de la façon dont le projet de loi C-22 a été préparé, tout relève du premier ministre. Par conséquent, les députés de l'opposition qui feront partie du comité de parlementaire ne pourront pas parler, de par leurs fonctions, ni même parler à leur chef de parti, parce qu'ils seront tenus au secret.*

*Ainsi, le premier ministre s'est attribué tout le contrôle, et les parlementaires qui seront membres du comité ne pourront même pas en parler. Si on veut un comité qui soit parlementaire à 100 %, on doit retirer certains pouvoirs du premier ministre et laisser une autonomie au comité. Voilà le problème de base.*

*Oui, le secret pour des motifs de sécurité nationale est très important, mais il faut que les députés de l'opposition qui sont membres de ce comité aient un certain contrôle. Sinon le comité est caduc. » (M. Pierre Paul-Hus, PCC<sup>66</sup>)*

Cette préoccupation quant à l'immunité parlementaire fut clarifiée en comité permanent par Mme Heather Sheehy, directrice des opérations au Bureau du Conseil privé.

*« Je préciserais seulement que le projet de loi limite seulement l'immunité que les privilèges parlementaires accorderaient aux membres du comité. S'ils divulguent des renseignements confidentiels qu'ils ont obtenus en participant au comité des parlementaires, cela ne limite pas leurs privilèges. Pour que ce soit bien clair, cela ne limite pas leurs privilèges parlementaires à l'égard des autres questions. C'est seulement pour les renseignements qu'ils ont reçus en participant au comité. J'ajouterais, si vous le permettez, que cela ne limite pas non plus la capacité des membres du comité de porter à l'attention du Parlement les lacunes qu'ils ont constatées dans la gestion du gouvernement du moment qu'ils ne divulguent pas en détail les renseignements confidentiels. » (Mme Heather Sheehy, directrice des opérations, Appareil gouvernemental, Bureau du Conseil privé<sup>67</sup>)*

En outre, interpellée par David de Burgh Graham du PLC sur la capacité du premier ministre à filtrer de l'information, la députée conservatrice Kelly Block concéda qu'il est nécessaire de protéger les renseignements de nature délicate pour ne pas nuire à la sécurité, mais soutint qu'un comité de surveillance qui n'a pas accès à ces renseignements délicats nuirait à la sécurité des Canadiens.

---

<sup>66</sup> Hansard CDC, 28-09-2016, Par.5218, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>67</sup> SECU n°46 29-11-2016, Par.17, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

*« Madame la Présidente, comme nous avons pu le constater en raison des événements survenus un peu partout dans le monde, nous ne pouvons pas tenir notre sécurité pour acquis. Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi la divulgation de renseignements de nature délicate pourrait exposer à des dangers les hommes et les femmes qui sont chargés de nous protéger. Cependant, nous ne pouvons pas effectuer la surveillance d'une organisation si nous ne disposons pas du pouvoir ou des renseignements nécessaires pour le faire. Les documents et les séances d'information hautement censurés qui sont fournis aux députés ne feront pas du Canada un endroit plus sûr. Pour que ce comité fonctionne, le premier ministre ne peut pas censurer ses activités. »*  
(Mme Kelly Bloc, PCC<sup>68</sup>)

Sans surprise, le Comité permanent sur la sécurité nationale (SECU) se pencha essentiellement sur les mêmes aspects du projet de loi. La majorité des témoins entendus provenant du milieu universitaire ont insisté sur la portée excessivement large des restrictions à l'accès à l'information pour le comité. Voici les propos du professeur Craig Forcese de l'Université d'Ottawa qui qualifia de « *triple obstacle* » les articles de C-22 qui vont empêcher le comité de faire son travail, une expression qui sera reprise par plusieurs ensuite.

*« Il y a trois niveaux de restriction qui réduisent dans une certaine mesure la possibilité pour le comité des parlementaires d'être un organisme de révision efficace : l'article 8, paragraphe b), l'article 14 et l'article 16. Il s'agit d'un triple obstacle pour les examens parlementaires, sur lequel le comité des parlementaires pourrait bien trébucher, selon moi.*

*[...] En somme, le projet de loi C-22 opte pour un modèle qui considère les parlementaires comme des personnes moins fiables que beaucoup d'anciens politiciens qui font partie du CSARS, les juges qui entendent les affaires sur la sécurité ou les ministres qui siègent au plus au niveau des services de la sécurité et de renseignement. Pour moi, je ne suis pas certain de bien comprendre pourquoi les parlementaires titulaires d'une cote de sécurité, tenus au secret d'État sous la foi du serment, assujettis à des sanctions pénales en vertu de la Loi sur la sécurité de l'information et privés de leurs privilèges parlementaires pour se défendre contre ce genre d'Accusation, sont moins fiables que leurs collègues précédents qui constituent souvent le personnel des organisations de révision.*

*Par conséquent, je demande instamment d'apporter des modifications qui mettraient le comité sur un pied d'égalité, du point de vue de l'accès à l'information, avec ces organisations de révisions : l'accès complet à l'information, sauf aux documents confidentiels du cabinet.»* (M. Craig Forcese, professeur agrégé, Faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre

---

<sup>68</sup> Hansard CDC, 30-09-2016, Par. 5322, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

personnel<sup>69</sup>)

Questionné par M. Nathaniel Erskine-Smith du PLC sur le « triple verrou » évoqué par Craig Forcese, l'ancien chef du SCRS, M. Richard Fadden soutint, quant à lui, que les exceptions prévues dans la loi sont justifiées.

*« Selon votre expérience, pourquoi le comité dont il est question ici se verrait-il offrir un accès différent de celui qu'on offre au CSARS ? En quoi cela serait-il justifié ? » (M. Nathaniel Erskine-Smith, PLC)*

*« Essentiellement, je pense que cela tiendrait, monsieur le président, au fait que le comité des parlementaires et le CSARS ont des mandats quelque peu différents. Si vous consultez la Loi sur le SCRS et allez voir le mandat du CSARS, vous verrez qu'on le charge vraiment de se pencher sur les détails, de s'assurer que les activités continues sont licites et diverses autre chose. Mon collègue de l'Association du Barreau canadien a dit que le mandat du comité n'est pas tout à fait clair. Selon mon interprétation du projet de loi, le comité aura pour mandat d'effectuer un examen global de toutes les activités menées dans le domaine de la sécurité nationale, ce qui n'exigerait pas un accès à de l'information aussi pointue. » (M. Richard Fadden, à titre personnel<sup>70</sup>)*

Michel Coulombe, directeur du Service canadien de renseignement et sécurité (SCRS) au moment de ces débats, apporta un exemple appuyant l'argumentaire en faveur de restreindre l'accès à l'information sur des opérations en cours.

*« Le problème est plus lié au choix du moment qu'au fait de donner l'information.*

*Prenons par exemple ce qui est arrivé le 10 août<sup>71</sup>. Si cela avait duré trois ou quatre journées et qu'il s'était agi d'une enquête antiterroriste — à un rythme accéléré avec beaucoup de ressources impliquées — et qu'il avait fallu affecter des ressources pour transmettre des documents au comité, cela aurait eu un effet de distraction sur l'opération en cours. Dans un tel cas, on demanderait de reporter cette révision à plus tard.*

*Encore une fois, le problème est plus lié au choix du moment qu'au fait de transmettre de l'information au comité. » (M. Michel Coulombe, directeur du Service canadien de renseignement et sécurité<sup>72</sup>)*

---

<sup>69</sup> SECU n°41 03-11-2016, Par.13, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>70</sup> SECU n°44 22-11-2016, Par.13, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>71</sup> « Un sympathisant de l'EI qui planifiait un attentat à Toronto tué », Louis-Samuel Perron, La Presse, [en ligne], [<https://www.lapresse.ca/actualites/justice-et-affaires-criminelles/affaires-criminelles/201608/10/01-5009244-un-sympathisant-de-lei-qui-planifiait-un-attentat-a-toronto-tue.php>], publié le 10 août 2016, consulté le 30 novembre 2019.

<sup>72</sup> SECU n°40 22-11-2016, Par.17, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

Ce témoignage fut entendu par les membres de tous les partis du SECU qui ont cru bon de clarifier cette disposition du projet de loi et d'amender l'article 8 de C-22 en conséquence. Le député néodémocrate Matthew Dubé proposa quatre sous-amendements à LIB-4, dont celui-ci.

*« [...] Je propose de modifier l'article 8 par substitution des lignes 9 à 12, page 4, à l'intention de ceux qui veulent lire en même temps, de ce qui suit :*

*b) d'examiner les activités des ministères liées à la sécurité nationale ou au renseignement, à moins qu'il ne s'agisse d'activités en cours et que le ministre compétent ne détermine que l'examen porterait atteinte à la sécurité nationale. » (M. Marco Mendicino, PLC)*

*« [...] le premier amendement que je proposerais concerne la partie a) de l'amendement de M. Mendicino. Après le mot "d'activités", nous ajouterions le mot "opérationnelles", et l'amendement se lirait : "d'examiner les activités des ministères liées à la sécurité nationale ou au renseignement, à moins qu'il ne s'agisse d'activités opérationnelles en cours et que le ministre compétent ne détermine que l'examen porterait." » (M. Matthew Dubé, NPD<sup>73</sup>)*

L'hon. Tony Clement (PCC) appuie l'amendement libéral, mais ne juge pas la modification à cet amendement par le NPD nécessaire, modification qui sera d'ailleurs rejetée.

*« Je suis d'accord avec M. Erskine-Smith et le caucus du NPD. Le but ici est que personne ne veuille se retrouver dans une situation où en temps réel une activité est en cours et que le comité s'ingère dans le succès de cette activité. Je ne pense pas qu'il y en ait un seul d'entre nous qui veuille se retrouver dans cette situation. Par contre, nous avons également entendu dire que parfois une activité n'est pas "opérationnelle", mais "en cours", comme ce fut le cas de l'affaire Air India. Je pense que ce sous-amendement offre le bon équilibre pour s'assurer que le comité peut faire son travail tout en ne s'ingérant pas dans des activités en cours au détriment de la sécurité nationale du pays. » (L'hon. Tony Clement, PCC<sup>74</sup>)*

Enfin, M. Daniel Therrien<sup>75</sup>, commissaire à la protection de la vie privée du Canada, ainsi que Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada, ont salué l'arrivée du CPSNR en raison de l'opacité dans laquelle opèrent actuellement les organismes de renseignement et sécurité, mais ont néanmoins demandé d'accroître l'accès aux renseignements du comité des

---

<sup>73</sup> SECU n°46 29-11-2016, Par.8, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>74</sup> SECU n°46 29-11-2016, Par.9, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>75</sup> Daniel Therrien (commissaire à la protection de la vie privée du Canada, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada), SECU n°43 17-11-2016, Par.4, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

parlementaires<sup>76</sup>. À l'étape de l'étude du rapport du comité permanent, l'honorable Bardish Chagger (PLC) fit savoir son désaccord avec le comité permanent qui a éliminé les exceptions sur l'accès aux renseignements et le pouvoir discrétionnaire du ministre de les fournir en amendant les articles 14 et 16. Elle proposa de réintroduire certaines des dispositions initiales ; les articles 14 et 16, qui touchent les restrictions à l'accès à l'information pour le Comité. Elle fit valoir qu'ils étaient équilibrés et plus conformes à leur vision initiale du projet de loi.

*« Ma proposition visant à réintroduire certaines dispositions obligatoires relatives au droit d'accès du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, tel que le prévoyait à l'origine l'article 14, veillerait à ce que les protections nécessaires pour la sécurité de la population soient en place et à ce que les enquêtes policières en cours relatives à la sécurité nationale ne soient pas touchées.*

*Enfin, le rétablissement de l'article 16 que je propose, tel qu'il était lorsque le projet de loi a été déposé, vise à, selon le pouvoir discrétionnaire d'un ministre, contrer les risques de divulgation involontaire qui pourrait causer du tort au Canada ou à la sécurité nationale des partenaires du Canada. Les amendements proposés visent une approche équilibrée entre la version initiale du projet de loi et les modifications apportées par le comité permanent. Nous répondons aux préoccupations du comité permanent tout en essayant de conserver les protections essentielles. » (L'hon. Bardish Chagger<sup>77</sup>)*

Le Parti conservateur du Canada exprima son insatisfaction face à cette proposition. Les membres de ce parti dénoncèrent le droit de veto du ministre sur ce que le comité aurait le droit de voir<sup>78</sup>, la possibilité d'évoquer la sécurité nationale pour motiver le refus de donner de l'information au comité<sup>79</sup> et enfin, les nombreux mécanismes dans la loi qui empêcheront selon eux le comité de faire son travail. Ainsi, les Conservateurs ont remis en question la volonté du Parti libéral de mettre en place un comité qui pourra remplir son mandat.

*« Monsieur le Président, l'un des problèmes auxquels le comité remédiera, c'est que, s'il y a des difficultés relevées à la GRC ou au SCRS, le comité pourra suivre les éléments de preuve de la GRC au SCRS ou du SCRS à la GRC. À l'heure actuelle, les organismes d'examen ne sont pas en mesure de procéder ainsi. Le député ne convient-il pas qu'il s'agit d'une importante amélioration en ce qui concerne ce comité en particulier ? » (M. Francis Drouin, PLC)*

*« Monsieur le Président, c'est très optimiste. Le comité pourrait peut-être le*

---

<sup>76</sup> (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada, Commissariat à l'information du Canada), SECU n°45 24-11-2016, Par.5, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>77</sup> Hansard CDC, 8-03-2017, Par.9533-9534, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>78</sup> Diane Watts (PCC), Hansard CDC, 10-03-2017, Par.9708, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>79</sup> Kelly McCauley (PCC), Hansard CDC, 10-03-2017, Par.9670, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

*faire concernant quelque chose qui s'est produit il y a 25 ans. Cependant, compte tenu des exceptions prévues, le comité ne pourra rien faire en ce qui concerne les activités actuelles. J'ai déjà expliqué qu'il existe encore des liens entre les activités de lutte contre le terrorisme des cinq à dix dernières années et les enquêtes en cours. Le comité ne pourra pas obtenir cette information.*

*[...] Le fait est que le comité serait purement symbolique. Il ne servirait que de décoration suggérant que le gouvernement a respecté une promesse qu'il n'a, en réalité, pas respectée du tout. » (L'hon. Peter Van Loan, PCC<sup>80</sup>)*

Les Néo-démocrates ont quant à eux rappelé que la majorité des experts qui ont témoigné au SECU ont recommandé d'annuler les restrictions à l'accès à l'information<sup>81</sup>, sans quoi le comité sera « *de la poudre aux yeux*<sup>82</sup> », et ont souligné que les Canadiens s'attendent à un « *chien de garde, avec de longs crocs*<sup>83</sup> ». La députée Rachel Blaney fut sans équivoque : le NPD ne donnera pas son appui au projet de loi si les amendements proposés par le comité ne sont pas adoptés<sup>84</sup>.

Lors des délibérations au Sénat, tous les groupes ont fait part de préoccupations similaires à celles des députés du NPD et du PCC. Ils s'inquiètent eux aussi du « triple verrou » évoqué par Craig Force, soit les articles 8(1)b), 14 et 16, qui seront des obstacles majeurs à la réalisation du mandat du comité<sup>85</sup> et considèrent que le privilège parlementaire devrait s'appliquer pour les membres du comité<sup>86</sup>. Seul l'honorable André Pratte du groupe de sénateurs indépendants (GSI) se montra plus prudent face à l'accès à l'information pour le comité, en affirmant que le temps permettra d'ajuster les dispositions qui se révéleraient problématiques : « *Autrement dit, je milite pour mettre à l'épreuve les dispositions sur l'accès à l'information du projet de loi C-22. Le temps nous dira s'il faut les améliorer*<sup>87</sup> ». La sénatrice conservatrice Carolyn Stewart Olsen fera quant à elle valoir son opposition au projet après avoir entendu les inquiétudes de nombreux témoins.

*« [...] même si certains témoins ont exprimé leur appui au projet de loi, plusieurs d'entre eux ont fait part de leurs préoccupations quant au type de renseignements qui seraient mis à la disposition du comité proposé et à la façon dont ils seraient traités. Des inquiétudes ont également été soulevées à propos de l'absence de directives pour interpréter la manière dont les*

---

<sup>80</sup> Hansard CDC, 10-03-2017, Par.4649, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>81</sup> Murray Rankin (NPD), Hansard CDC, 8-03-2017, Par.9537, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>82</sup> Daniel Blaikie (NPD), Hansard CDC, 10-08-2017, Par.9651, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>83</sup> Karine Trudel (NPD), Hansard CDC, 10-08-2017, Par.9740, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>84</sup> Hansard CDC, 20-03-2017, Par.9749, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>85</sup> Mobina S.B. Jaffer (GSI), Hansard Débat du Sénat, 10-05-2017, Par.3031, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>86</sup> Diane Griffin (GSI), Hansard Débat du Sénat, 18-05-2017, Par.2124, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>87</sup> Hansard Débat du Sénat, 30-05-2017, Par.3151, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

*prérogatives des ministres et du premier ministre seront exercées au sein du comité. L'Association du Barreau canadien a dit craindre la politisation de ce comité. » (L'Hon. Carolyn Stewart Olsen, SC<sup>88</sup>)*

Les échanges sur l'aspect du secret des activités et opérations des agences de renseignements meublèrent beaucoup moins de temps dans les débats sur C-59. Malgré tout, de nombreux témoins entendus lors des comités permanents de la Chambre et du Sénat se sont exprimés pour exiger que le nouveau commissaire au renseignement produise des rapports sur ses activités, ainsi que les organismes qu'il sera chargé de surveiller. Mme Michael Von de l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique, alors questionnée par la députée libérale Pam Damoff à savoir si elle estimait « *bénéfique que le SCRS publie un rapport annuel<sup>89</sup>* », affirma que les rapports annuels produits par le SCRS et le commissaire au CST sont très utiles pour les organismes de protection des droits et libertés. Elle favorisait clairement « *trop de rapports plutôt que pas assez pour assurer l'imputabilité et maintenir la confiance<sup>90</sup>* ».

Par ailleurs, si l'Association du Barreau canadien s'est dite préoccupée par le vaste accès à l'information pour l'Office de surveillance, le lieutenant général à la retraite Michael Day défendit fermement l'accès de l'Office « *à tous les documents vus et utilisés par le comité du renseignement, sans égard aux mesures de contrôle de leur source<sup>91</sup>* », un argumentaire appuyé par Mme Chantelle Bowers du CSARS.

*« En ce qui concerne les plaintes devant l'organisme, l'accès à l'information est plus étroit. Jusqu'à présent, nous avons accès à tout, y compris aux documents protégés par le secret professionnel de l'avocat. Maintenant, nous remarquons que le projet de loi C-59 restreint cet accès à l'information. L'accès aux documents protégés par le secret professionnel de l'avocat est spécifiquement éliminé, par exemple. C'est le problème que nous soulignons. » (Mme Chantelle Bowers, directrice exécutive intérimaire, Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité<sup>92</sup>)*

Les témoins entendus lors du Comité sénatorial permanent de la sécurité et de la défense soulevèrent dans l'ensemble les mêmes éléments. Mme Cara Zwibel de l'Association canadienne

---

<sup>88</sup> Hansard Débat du Sénat, 30-05-2017, Par.3152-3153, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>89</sup> SECU n°93 30-01-2018, Par.13, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>90</sup> SECU n°93 30-01-2018, Par.13, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>91</sup> SECU n°98 15-03-2018, Par.2-3, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>92</sup> SECU n°95 36-02-2018, Par.17, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

des libertés civiles réitéra la recommandation voulant « *que l'on puisse s'assurer que les rapports qui sont rendus publics incluent toutes les activités de l'office et les versions non classifiées de toutes les constatations et de toutes les recommandations de l'organisme*<sup>93</sup>. » Par ailleurs, le président du CSARS, M. Pierre Blais, voit d'un très bon œil l'arrivée d'un mécanisme de reddition de comptes qui aura la « *capacité de suivre le fil*<sup>94</sup> », ce qu'il considère être une lacune importante du système actuel. Il souligna lui aussi que la publication de rapports par les nouveaux organismes constitue une force du projet de loi C-59<sup>95</sup>.

En somme, ceux en faveur de plus d'accès aux renseignements jugés sensibles aux différents organismes de contrôle de C-22 et C-59 ont trouvé appui auprès de nombreux experts en sécurité, de différents témoins provenant des organismes de contrôle existants et des organismes de défense des droits et libertés. Ceux qui demandaient de conserver les restrictions aux renseignements telles que libellées dans la loi ont fait valoir que de divulguer trop d'informations sensibles aux membres des différents organismes risquait de compromettre la sécurité des Canadiens. Par ailleurs, ceux en faveur de la publication des rapports par les différents organes prévus par les lois ont expliqué qu'ils sont indispensables si on veut engendrer la confiance du public. Ils ont en outre insisté pour que le CPSNR ait suffisamment d'indépendance pour alerter la population en cas de problématique constatée, en tentant d'éliminer la disposition permettant au premier ministre de censurer des éléments des rapports. En réponse, ceux en faveur de ce pouvoir du premier ministre ont souligné qu'il pourrait seulement éliminer les renseignements confidentiels susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale. Finalement, un certain consensus est apparu sur la question de l'accès à l'information dans le cas d'opérations en cours, où l'on jugea préférable de restreindre l'accès de ces informations au comité des parlementaires.

---

<sup>93</sup> Cara Zwibel (directrice, Programme des libertés fondamentales, Association canadienne des libertés civiles) SECD n°41 02-05-2019, Par.25, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>94</sup> SECD n°41 02-05-2019, Par.134, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>95</sup> Pierre Blais (C.P., président, Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité), SECD n°41 02-05-2019, Par.135, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

### 3.4 La définition de la menace

Dans l'ensemble de notre corpus documentaire, les intervenants qui ont abordé la définition de la menace se sont entendus pour dire que celle-ci est en évolution constante. Si les membres de tous les partis ont abordé la menace terroriste et souligné qu'il ne fait aucun doute que celle-ci est bien réelle, les avis furent partagés à propos du rôle de l'Office de surveillance en matière de sécurité en renseignement et du commissaire au renseignement à cet égard. Les membres du Parti libéral du Canada ont évoqué la menace terroriste pour appuyer la mise en place des mécanismes de contrôle prévus par C-22 et C-59. M. Ali Ehsassi, citant le premier ministre, justifia ainsi le mandat du comité parlementaire prévu dans C-22.

*« Les raisons qui justifient ce mandat sont évidentes. Nous vivons dans un monde où les menaces à la sécurité sont d'un nouveau genre, sans précédent et en évolution constante.*

*[...] À une époque où les menaces à la sécurité sont de plus en plus nombreuses et interdépendantes partout sur la planète, le Canada ne peut se permettre de rester sur la ligne de touche. L'absence de surveillance a limité la capacité des parlementaires d'examiner en profondeur les enjeux en matière de sécurité nationale. » (M. Ali Ehsassi, PLC<sup>96</sup>)*

Murray Rankin du NPD affirma quant à lui que les Canadiens sont certes préoccupés par les menaces soulevées par le PLC, mais qu'ils le sont tout autant à l'égard de la protection de leurs libertés et de leur vie privée, exprimant certaines réserves sur C-22.

*« Soyons clairs : nous faisons face à des menaces réelles tant sur le plan de la sécurité que sur celui des droits. La menace terroriste au Canada comme à l'étranger de même que la cybersécurité, la violence armée et l'agitation sur la scène mondiale inquiètent les Canadiens. Ils sont également profondément préoccupés en ce qui concerne leurs libertés et la protection de leur vie privée. Ils s'inquiètent de l'opacité du gouvernement et de la surveillance exercée par ce dernier et surtout, ils se demandent pourquoi, après près d'une année au pouvoir, le gouvernement a conservé le projet C-51<sup>97</sup> sans y changer un iota.*

*J'appuie le principe du projet de loi et je voterai pour qu'il soit étudié en comité afin que les bonnes décisions soient prises. Cependant, plusieurs aspects me préoccupent vivement. » (M. Murray Rankin, NPD<sup>98</sup>)*

---

<sup>96</sup> Hansard CDC, 30-09-2016, Par. 5319-5320, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>97</sup> Loi antiterroriste adoptée au gouvernement précédent et qui est très critiquée quant aux pouvoirs potentiellement abusifs qu'elle contient à l'égard des droits et des libertés des citoyens.

<sup>98</sup> Hansard CDC, 27-09-2016, Par.5193, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

Lors du comité permanent de la Chambre, le député libéral Nathaniel Erskine-Smith interrogea M. Ian McCowan, sous-secrétaire du Cabinet au Bureau du Conseil privé, à propos de la définition « d'atteinte à la sécurité nationale ».

*« Nous retrouvons “atteinte à la sécurité nationale” au moins trois fois aux articles 8, 16 et 21, et probablement ailleurs aussi. Lorsqu’il est question de l’exclusion d’information dans la loi de nos alliés, l’inclusion est très précise et définie dans la loi. Je remarque qu’il n’y a pas de définition du terme “atteinte à la sécurité nationale”. Faudrait-il ajouter une définition dans la loi ? » (M. Nathaniel Erskine-Smith, PLC)*

*« Il n’y a pas de définition de sécurité nationale et renseignement et il n’y a pas de définition du terme “atteinte à la sécurité nationale”. Ce sont des termes qui sont employés ailleurs dans le cadre juridique. On a l’impression qu’ils donnent l’orientation nécessaire par rapport aux décisions appropriées auxquelles vous venez de faire allusion.*

*Je pense, M. le ministre Goodale l’a indiqué plus tôt, cependant, dans la perspective des modifications proposées, qu’il était disposé à examiner ce que le comité pourrait représenter sur ces questions. J’imagine que ce que j’ai dit, c’est que les mots qui ont été employés étaient les meilleurs que nous pouvions trouver pour rétablir le seuil nécessaire. » (M. Ian McCowan, sous-secrétaire du Cabinet, Bureau du Conseil privé<sup>99</sup>)*

M. Peter Edelman de l’Association du Barreau canadien accompagné par M. Richard Fadden, ancien chef du SCRS, présenta aussi certains enjeux liés aux différentes définitions possibles de « menace à la sécurité nationale » lorsqu’ils furent questionnés par Dianne L. Watts du PCC sur l’orientation qui devrait être adoptée par le SECU.

*« Pour ce qui est de notre recommandation quant à la définition à utiliser, nous avons présenté des observations au moment de l’adoption du projet de loi C-51 au sujet des raisons pour lesquelles la définition prévue dans la loi sur la communication d’informations était problématique, c’est-à-dire qu’elle est extrêmement vaste. Elle n’est pas utile à cet égard, car elle donne lieu à une portée excessive, puis à une dilution des ressources dont on dispose relativement à l’examen des renseignements pertinents. Si le mandat qu’on établit est extrêmement vaste ou flou, le comité pourrait ne pas avoir d’objectif à cibler, ou bien on ne sera pas convaincu qu’il se concentre sur les enjeux qui ont vraiment de l’importance.*

*Le revers de la médaille, c’est que, si on établit une définition qui est trop étroite, le comité pourrait être cloisonné ou ne pas être en mesure de se*

---

<sup>99</sup> SECU n°40 01-11-2016, Par.11, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

*pencher sur d'autres enjeux. [...] Si la loi sur la communication d'informations doit continuer à prévoir cette définition très vaste, il est logique d'établir un comité dont le mandat est tout aussi vaste. Notre scénario idéal, ou la suggestion que nous ferions, c'est de limiter la définition établie dans la loi sur la communication d'informations à une portée appropriée qui refléterait alors celle du comité quant à ce qui suscite vraiment des préoccupations au sujet de la sécurité nationale. » (M. Peter Edelman, membre à titre particulier, Section du droit de l'immigration, Association du Barreau canadien)*

*« Je pars du principe suivant : quoi que vous fassiez, veuillez ne pas ajouter une autre définition du terme "terrorisme". D'un point de vue opérationnel, ce serait terrible. [...] Selon moi, M. Edelman a tout à fait raison. Si les gens ne comprennent pas ce que le comité a pour mandat de faire et quels sont ses paramètres, je pense qu'il sera très difficile d'obtenir son appui en public. » (M. Richard Fadden, à titre personnel<sup>100</sup>)*

Si le manque de définition de ce qui constituait une menace à la sécurité nationale fut le premier point où cela fut discuté, le second est que, face à des menaces diverses, aujourd'hui, le comité des parlementaires pourrait être très vulnérable, tel que l'a souligné la sénatrice conservatrice Carolyn Stewart Olsen, s'opposant pour cette raison à C-22<sup>101</sup>.

Du côté du Parti conservateur, on dit craindre davantage que les mécanismes de contrôle prévus dans C-59 n'en viennent à agir sur la base que ce sont les agents de sécurité nationale et du renseignement qui constituent une menace pour les citoyens, plutôt que de considérer véritablement les menaces extérieures. Cette perspective, souligne Gérard Deltell (PCC), rendra le travail de nos organismes de sécurité plus difficile<sup>102</sup>, tandis que Glen Motz affirma que la sécurité du Canada sera amoindrie en raison de cette perspective dans C-59<sup>103</sup>. En d'autres termes, on devrait cesser de craindre les agents de l'État.

*« Soyons clairs sur ce point. Les agents de la sécurité nationale et du renseignement et les fonctionnaires ne constituent pas une menace pour la sécurité publique ou la protection de la vie privée. Ils font preuve de dévouement pour nous protéger, nous et notre pays, d'une manière professionnelle. Toutefois, le projet de loi C-59 se préoccupe davantage de ce que quelqu'un pourrait faire pour protéger ses concitoyens que de ce que les criminels, les extrémistes et d'autres pourraient faire pour nous nuire.*

*[...] Ce projet de loi sur la sécurité nationale n'est pas à la hauteur de son titre. »*

---

<sup>100</sup> SECU n°44 22-11-2016, Par.19, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>101</sup> Hansard Débat du Sénat, 30-05-2017, Par.3154, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>102</sup> Hansard CDC, 20-11-2017, Par.15303, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>103</sup> Hansard CDC, 07-06-2018, Par.20515, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

(M. Glen Motz, PCC<sup>104</sup>)

Dans le même ordre d'idées, le sénateur conservateur Jean-Guy Dagenais dit craindre que les nouveaux mécanismes de contrôle amenés par C-59 nuisent au travail des agences de renseignement en raison de la surabondance d'examens et du manque d'attention qui est accordé aux menaces à la sécurité nationale, rappelant « *que les terroristes ne suivent aucune règle, mais [...] tirent avantage des règles que nous imposons à nos services de sécurité*<sup>105</sup> ».

Ainsi, l'ensemble des intervenants ont qualifié de la même manière, à peu de chose près, les menaces à la sécurité du Canada : elles sont en constante évolution, réelles, diverses et peuvent même toucher les membres du comité des parlementaires. Toutefois, ceux en faveur d'accorder plus de pouvoirs aux mécanismes de contrôle ont exprimé des inquiétudes quant à la définition de ce qui constituait une menace à la sécurité nationale qui demeure, selon eux, trop floue, empêchant les membres du Comité de repérer ce qui constitue un travail légitime de la part des agences en fonction des moyens mobilisés. Ceux en faveur de moins de contrôles affirment qu'on en vient presque à considérer les agences de renseignement elles-mêmes comme des menaces et qu'on nuira à leur travail, qu'il faut faire confiance aux agents qui travaillent dans ces agences. Le Canada, ont-ils signifié, sera moins en sécurité si le gouvernement se soucie plus de la reddition de comptes que de donner les moyens adéquats aux organismes de renseignement pour nous protéger des diverses menaces. Cette perception de la menace, de même que les éléments précédemment mentionnés viendront se répercuter sur notre questionnement plus global, soit la perception des exigences de sécurité au regard des droits et libertés des citoyens.

### **3.5 La perception des exigences de sécurité au regard des droits et libertés des citoyens**

Cet élément de notre grille d'analyse fut abordé par presque tous les témoins et partis qui se sont exprimés lors des débats sur C-22 et C-59. En deuxième lecture de C-22, le Parti libéral scandait haut et fort que son gouvernement était parvenu à trouver l'équilibre entre la protection des droits et libertés des citoyens et les exigences de sécurité au pays. Le ministre de la Sécurité

---

<sup>104</sup> Hansard CDC, 18-06-2018, Par.21221, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>105</sup> Débat du Sénat, 30-05-2019, Par. 8274, Hansard 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

publique expliqua qu'il s'agissait des deux principaux objectifs de son gouvernement au regard de cette loi. D'une part, « nous devons garantir que tous les organismes préservent avec succès la sécurité des Canadiens », et d'autre part, « nous devons garantir tout autant la préservation des droits et libertés canadiens ainsi que de l'égalité et du caractère de notre vie démocratique<sup>106</sup>». De nombreux membres du PLC ont rejeté la prémisse voulant que l'on doive faire un choix entre notre sécurité et nos libertés.

*« Les débats sur ces enjeux sont souvent présentés comme un jeu à somme nulle. Apparemment, le fait d'accroître la sécurité nuit à la liberté, ou si la sécurité est réduite, la liberté est accrue. C'est très simple : ce n'est pas vrai. Parfois, il est nécessaire de trouver un compromis ou un équilibre, mais en réalité la liberté et la sécurité sont, la plupart du temps, des idéaux entièrement complémentaires. Il n'existe pas de liberté à long terme sans sécurité. Il n'y a pas de sécurité stable sans liberté. La liberté sans la sécurité est une tromperie. Une telle liberté dans un environnement absent de sécurité est un concept vide de sens. Elle se traduirait par une vie au sein d'un campement ou d'une communauté fermée où les gens craignent constamment pour leur vie. Pareillement, la sécurité sans la liberté serait une vie dans une cellule de prison, réelle ou virtuelle. C'est l'une des raisons pour lesquelles j'appuie ce projet de loi : il favorise nos objectifs complémentaires en matière de liberté et de sécurité.*

*[...] Pour terminer, je suis fier d'appuyer le projet de loi, car il soumet des questions fondamentales pour les Canadiens — parce qu'elles touchent directement leur liberté et leur sécurité — à un indispensable processus d'examen externe. Je souscris aussi au projet de loi parce que cet examen se fera par les personnes les plus compétentes qui soient, c'est-à-dire les parlementaires canadiens. À ce comité de surveillance, dont la composition sera bien équilibrée, seront confiés un vaste mandat et d'énormes pouvoirs. Ce comité de première importance pourra aussi compter sur un secrétariat et un directeur général, qui sont, comme je l'ai déjà dit, absolument essentiels. Tout cela nous permettra de trouver le juste équilibre entre, d'une part, les droits et libertés et, d'autre part, la sécurité des Canadiens. » (M. Peter Fonseca, PLC<sup>107</sup>)*

Ces propos du député Fonseca résument essentiellement l'argumentaire du PLC dans les débats sur C-22. Toutefois, les députés de l'opposition ne se sont pas montrés convaincus par l'équilibre évoqué par les Libéraux à propos du projet de loi.

*« Ce comité n'a pas pour but de favoriser la transparence des services de sécurité ou de vérifier qu'ils agissent de manière transparente, ils le font déjà dans les limites de ce que leur permet leur mandat, qui est de protéger le*

---

<sup>106</sup> Ralph Goodale (PLC), Hansard CDC, 27-09-2016, Par.5184, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>107</sup> Hansard CDC, 20-03-2017, Par.9744 ; 9746, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

*Canada et ses intérêts. [...] Le projet de loi C-22 fournira au Cabinet du premier ministre un moyen détourné de contrôler le fonctionnement des services de sécurité du pays et de politiser des institutions qui devraient toujours être imperméables aux considérations politiques. Si le projet de loi avait réussi à équilibrer la surveillance exercée par les parlementaires et celle exercée par le comité tout en contribuant à la sécurité nationale, les Conservateurs l'auraient peut-être appuyé, mais dans sa forme actuelle, il ne sert à absolument rien. » (M. Kelly McCauley, PCC<sup>108</sup>)*

Lors d'un vif échange avec Jennifer O'Connell (PLC), le député conservateur James Bezan remet en question la capacité du comité de réellement protéger les droits et libertés des Canadiens ainsi que leur sécurité, affirmant que de nombreuses dispositions vont l'empêcher de mener à bien ce double objectif.

*« La députée pense-t-elle que le gouvernement a raison de limiter la capacité du comité de demander la production de documents et de rapports et de convoquer des personnes, de même que sa capacité de publier des rapports sur une question d'intérêt public sans que ceux-ci soient revus et censurés par le Cabinet du premier ministre ? » (M. James Bezan, PCC)*

*« [...] La mesure législative et le comité visent l'équilibre : comment peut-on s'assurer d'appliquer la surveillance adéquate sans nuire à la sécurité nationale ? Je crois que les Canadiens, de façon générale, sont conscients que nous cherchons à atteindre ce délicat équilibre. Je suis fière que le gouvernement arrive à le préserver. Franchement, j'ai peu de leçons à recevoir des députés du Parti conservateur qui, sous l'ancien gouvernement, ont décidé de ne jamais consulter les Canadiens sur ce type d'enjeux pour plutôt imposer leur volonté et leurs opinions. Les Canadiens s'attendent à ce que nous réalisions cet équilibre. » (Mme Jennifer O'Connell, PLC<sup>109</sup>)*

Le NPD construit aussi son argumentaire en évoquant l'équilibre à atteindre pour concilier ces deux responsabilités du gouvernement<sup>110</sup>. Le député Pierre Nantel concéda qu'il est important que « *la GRC, le CST et le SCRS, disposent des outils et des ressources nécessaires pour faire leur travail* », mais que cela ne devrait pas se faire dans une « *opacité administrative* » si les Canadiens veulent être convaincus que ces organisations « *soient efficaces et qu'elles protègent les droits des Canadiens de façon optimale*<sup>111</sup> ». Le NPD fit valoir que la transparence des agences est un aspect essentiel si on veut qu'elles regagnent la confiance de la population, sans quoi tant les

---

<sup>108</sup> Hansard CDC, 10-03-2017, Par.9668, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>109</sup> Hansard CDC, 20-03-2017, Par.9760, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>110</sup> Hansard CDC, 27-09-2016, Par.5186, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>111</sup> Hansard CDC, 30-09-2016, Par.5186, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

droits et libertés des Canadiens que leur sécurité seront compromis. Pour cette raison, la députée Rachel Blaney (NPD) dénonça vigoureusement le rejet des amendements proposés par le SECU visant à enlever la plupart des restrictions à la connaissance des activités des agences. Ces amendements avaient été proposés, explique-t-elle, à la suite de nombreux témoignages d'experts qui ont fait valoir la nécessité « *d'une surveillance parlementaire permanente et proactive* » pour éviter les abus au regard des droits et libertés. Elle rapporta également les propos de l'ancienne vérificatrice générale qui avait déclaré « *que les pouvoirs d'examen doivent être proportionnels au degré d'intrusion des pouvoirs exercés par les organismes de sécurité et que, si ce n'est pas le cas, on est loin de la vraie surveillance* <sup>112</sup> ». Elle affirma que C-22 n'y parviendra tout simplement pas sans les amendements du SECU. À l'étape de la troisième lecture du projet de loi, le député Rankin (NPD) a tenu à rappeler que la surveillance opérationnelle « *ne vise pas uniquement à garantir que les organismes respectent les règles, protégeant ainsi les libertés civiles des Canadiens* » ; elle contribue aussi à « *améliorer la sécurité* », car « *si le comité possède les outils nécessaires pour faire son travail, il pourrait découvrir que certains organismes sont mal gérés et que nous pourrions assurer la sécurité des Canadiens plus adéquatement* <sup>113</sup> ».

Cet argumentaire fut soutenu par Alex Neve d'Amnistie internationale Canada qui mis de l'avant que le respect de nos libertés fondamentales ne nuit aucunement à notre sécurité, considérant le premier aspect comme étant fondamental au second. En outre, il mentionna que la confiance du public envers nos organismes de surveillance « *augmente la probabilité que les dirigeants respectent les droits de la personne* », puisque les autorités seront « *conscientes que leurs activités sont examinées à la loupe* <sup>114</sup> ». M. Neve insista également pour que la loi précise que « *l'examen de la sécurité nationale est censé jouer un rôle déterminant dans la protection des droits de la personne* <sup>115</sup> » et que « *des mesures visant à assurer une réparation juste pour les personnes dont les droits ont été violés dans le passé dans le cadre d'opérations liées à la sécurité nationale* <sup>116</sup> » soient prévues dans la loi. Un avis qui sera partagé par divers experts en sécurité, notamment le professeur Errol Mendes, entendu lors du Comité sénatorial sur la Sécurité nationale et la

---

<sup>112</sup> Rachel Blaney (NPD), Hansard CDC, 20-03-2017, Par.9749, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>113</sup> Murray Rankin (NPD), Hansard CDC, 24-03-2017, Par. 10016, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>114</sup> Alex Neve (secrétaire général, Amnistie internationale Canada), SECU n°43 17-11-2016, Par.12, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>115</sup> Ibid.

<sup>116</sup> SECU n°43 17-11-2016, Par.13, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

défense, qui proposa également d'ajouter au mandat du comité qu'il doit examiner notre cadre de sécurité « *dans la mesure où cela respecte la Charte canadienne des droits et libertés* <sup>117</sup> ».

En outre, une sénatrice du GSI, l'honorable Mobina S.B Jaffer, mentionna à plusieurs reprises qu'il est crucial d'équilibrer la tension entre la sécurité et les droits et libertés, car il s'agit d'« *une obligation envers les plus vulnérables de la société canadienne* » afin de s'assurer que ces personnes « *ne seront pas persécutées au nom de la sécurité nationale* <sup>118</sup> ». Le sénateur André Pratte (GSI) se positionna de façon plus modérée lors des débats du Sénat, mentionnant que le Comité aura du travail à faire pour obtenir la coopération des organismes qu'il devra surveiller, exprimant ainsi son appui à l'approche prônée par le gouvernement.

*« Les parlementaires doivent reconnaître qu'ils ont des choses à apprendre dans le domaine. Cela étant dit, ceux qui affirment que la surveillance des organismes de renseignement et de sécurité par le Parlement est nécessaire pour protéger les droits fondamentaux des Canadiens doivent convaincre ces organismes qu'ils n'ont rien à craindre et que les députés et sénateurs agiront de manière responsable.*

*Selon moi, cela donne raison au représentant du gouvernement au Sénat, le sénateur Harder, qui a prôné une approche progressive dans son allocution. Les parlementaires et l'appareil de renseignement doivent apprendre à se faire confiance mutuellement. »* (L'hon. André Pratte, GSI<sup>119</sup>)

Les débats relatifs au projet de loi C-59 quant à la perception des exigences de sécurité au regard des droits et libertés des citoyens furent encore plus nombreux et vigoureux. En réponse au discours de présentation du projet de loi par le ministre Goodale (PLC), le député conservateur Pierre Paul-Hus accusa le gouvernement de mettre en danger le Canada, en favorisant les terroristes.

*« Le Parti conservateur est conscient de l'importance des mesures concernant les institutions de sécurité nationale et la responsabilité qui en découle. Pour nous et sans aucun doute, la sécurité des Canadiens passe avant le confort des terroristes et des criminels. Les Canadiens qui aiment leur pays passent avant ceux qui cherchent à le détruire. »* (M. Pierre Paul-Hus, PCC<sup>120</sup>)

---

<sup>117</sup> Errol Mendes (professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel), SECD n°15 07-06-2017, Par.78, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>118</sup> Hansard Débat du Sénat, 10-05-2017, Par.3030, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>119</sup> Hansard Débat du Sénat, 30-05-2017, Par.3152, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>120</sup> Hansard CDC, 20-11-2017, Par.15291, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

Du côté des députés néodémocrates, M. Alexandre Boulerice exprima des craintes par rapport à C-59 qui élargit les pouvoirs accordés aux agences de renseignement sans prévoir de mécanismes de contrôle suffisants capables d'assurer le respect de la Charte.

*« Un peu plus tôt, le ministre de la Sécurité publique disait qu'il n'y avait pas de responsabilité plus grande pour un gouvernement que celle d'assurer la sécurité de ses concitoyens et de ses concitoyennes. [...] Le ministre de la Sécurité publique a raison.*

*[...] Toutefois, le ministre a été incapable de dire du même souffle que la responsabilité d'assurer les libertés des citoyens et des citoyennes était également importante. Dès le départ, on voit bien qu'il y a une dérive vers un point de vue privilégiant la sécurité et la police, et on ne parle plus de la nécessité de défendre nos libertés.*

*[...] Nous voudrions tout faire pour éviter que des terroristes ou des gens mal intentionnés puissent venir chez nous, comploter ou préparer des attentats ou des attaques au sein de la population. Or, nous voudrions permettre également aux institutions démocratiques et aux chiens de garde de faire leur travail nécessaire pour surveiller ceux qui nous surveillent. Si cela n'est pas fait adéquatement, il peut y avoir une dérive vers un État policier qui fouille dans nos vies privées et dans nos vies personnelles et accumule un paquet d'informations, même si nous n'avons aucune raison d'être soupçonnés de velléité ou de tentative de mal faire dans la société. » (M. Alexandre Boulerice, NPD<sup>121</sup>)*

Le député Michel Picard (PLC) revint quant à lui sur le double objectif du gouvernement et affirma que les mesures prévues dans C-59 et C-22 viennent équilibrer le nouveau cadre en matière de sécurité nationale, et ce, à la suite d'un vaste processus de consultation publique mené par le gouvernement.

*« J'insiste : l'équilibre entre la sécurité et les droits et les libertés est primordial dans l'établissement d'un nouveau cadre en matière de sécurité nationale. Avec les travaux du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement qui vont commencer bientôt, le Canada ne sera plus le seul pays du Five Eyes à ne pas disposer d'une surveillance parlementaire des activités de renseignement.*

*Avec le projet de loi C-59 qui est devant nous, nous allons combler d'autres failles, notamment en créant l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement, qui va permettre la surveillance des 17 agences fédérales qui ont un mandat relatif à la sécurité nationale.*

*Cela permet de combler une lacune importante pour le Canada vis-à-vis de ses partenaires. Le gouvernement va créer un commissaire aux renseignements,*

---

<sup>121</sup> Hansard CDC, 20-11-2017, Par.15299, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

*afin de surveiller la légalité des autorisations données au SCRS et au CST. »*  
(M. Michel Picard, PLC<sup>122</sup>)

Le député Glen Motz (PCC) exprima toutefois un avis contraire, considérant que le gouvernement est en train d'imposer des « *contraintes déraisonnables aux policiers, aux juges et aux organismes de sécurité nationale relativement à la surveillance des menaces connues* ». S'il affirma tout de même que des « *freins et contrepoids sont nécessaires* », ceux-ci ne devraient pas limiter les pouvoirs des agences, mais plutôt « *les renforcer et les rendre plus efficaces* »<sup>123</sup>.

Par ailleurs, lors de l'étude en comité, nombreux sont les témoins qui ont amené des recommandations abordant la sécurité et les droits et libertés. D'abord, Alex Neve d'Amnistie internationale Canada demanda de modifier le mandat de l'organisme d'examen « *pour que l'on puisse s'assurer que les activités des organismes responsables de la sécurité et du renseignement seront examinées précisément pour en garantir la conformité avec les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne* »<sup>124</sup>. Le professeur Kent Roach, à l'instar d'autres témoins<sup>125</sup>, soutint que le nouveau « *super-CSARS* » qui sera créé par C-59 devrait être constitué de « *gens qui ont de l'expérience dans le domaine de la protection des renseignements personnels* » et de membres issus des communautés qui sont « *disproportionnellement touchées par les activités en matière de sécurité nationale* »<sup>126</sup>. Les professeurs Craig Forcese et Michael Nesbitt proposèrent d'accroître la surveillance du commissaire au renseignement en obligeant le CST à demander une autorisation ministérielle lorsque « *ses activités contreviendront à une loi du Parlement [...] ou impliqueront l'acquisition de renseignements là où un Canadien ou une personne qui vit au Canada a des atteintes raisonnables en matière de vie privée* »<sup>127</sup>.

Ces opinions émises par les témoins amenèrent Matthew Dubé du NPD à proposer des amendements accordant à l'Office de surveillance le pouvoir « *de prendre des ordonnances pour*

---

<sup>122</sup> Hansard CDC, 20-11-2017, Par.15327, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>123</sup> Hansard CDC, 20-11-2017, Par.15329, 1<sup>ère</sup> session 42<sup>ème</sup> législature.

<sup>124</sup> Alex Neve (secrétaire général, Amnistie internationale Canada) SECU n°89, 05-12-2017, Par.3, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>125</sup> Daniel Therrien (commissaire à la protection de la vie privée du Canada, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada), SECU°90, 07-12-2017, Par. 1, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>126</sup> Kent Roach (professeur, Faculté de droit, University of Toronto, à titre personnel), SECU n°92, 12-12-2017

<sup>127</sup> Michael Nesbitt (professeur de droit, University of Calgary, à titre personnel) SECU n°96, 8-02-2018, Par.12, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

*exiger le comportement approprié et légal de la part des ministères liés à la sécurité<sup>128</sup> », c'est-à-dire exiger que les recommandations du Comité soient appliquées, et au commissaire au renseignement de se prononcer sur la légalité des activités du CST. Michel Picard du PLC s'opposa à ces amendements, sous motif que « lorsqu'une agence commence à intervenir, ou potentiellement intervenir dans des opérations, sa vision de ces activités, et sûrement la connaissance des conséquences éventuelles ne sont peut-être pas adéquate », ajoutant que « le fait d'intervenir avec une plus grande capacité mettrait à risque les opérations en cours<sup>129</sup> ».*

Lors de l'étape de l'étude du rapport et de la 3<sup>e</sup> lecture, le député conservateur Glen Motz s'opposa à C-59, car le projet de loi met trop l'emphasis sur les droits et libertés au détriment de la sécurité des citoyens. L'extrait suivant explique son opposition au projet de loi et résume la position du PCC quant à C-59.

*« Peut-être qu'on pourrait l'appeler le projet de loi sur les libertés civiles, puisque, en comité, nous avons entendu le témoignage de deux fois plus d'avocats et de défenseurs des droits civils que d'expert en sécurité nationale.*

*[...] Chose certaine, le projet de loi C-59 augmente les risques pour le pays. Il y a d'abord la surveillance accrue, ce qui peut être positif si elle est bien appliquée. Cependant, lorsqu'on prévoit de multiples couches de surveillance, qu'on n'établit pas clairement les liens entre ces organismes et qu'on ne prévoit aucun fonds pour la nouvelle administration créée, les ressources qui servaient à assurer la sécurité du Canada doivent être réaffectées aux tâches et aux formalités administratives. » (M. Glen Motz, PCC<sup>130</sup>)*

Le député exprimait ainsi une préoccupation liée à la lourdeur administrative de la nouvelle structure de reddition de comptes. Il note que le projet de loi ne prévoit pas de nouveaux fonds pour répondre à cette nouvelle réalité et craint que les ressources accordées aux agences pour nous protéger ne soient affectées à des tâches administratives pour assurer la reddition de comptes.

Au Sénat, les sénateurs du GSI ont bien accueilli le projet de loi, affirmant qu'il établit un niveau de surveillance adéquat des agences de renseignement<sup>131</sup> en raison des nouveaux organismes

---

<sup>128</sup> SECU°104, 17-04-2018, Par. 12, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Hansard CDC, 07-06-2018, Par.20514, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>131</sup> Marc Gold (GSI), Débat du Sénat, 25-09-2018, Par. 6321 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

créés qui permettront d'avoir l'assurance que leurs opérations sont conformes à la Charte<sup>132</sup>. Par contre, les sénateurs conservateurs ont exprimé des craintes quant à la multiplication des structures de surveillance des organismes, craignant que cela nuise aux actions des services de renseignement.

*« Ma foi, arrêtons de structurer par-dessus nos structures. C'est de la folie pure, et cela ne fait que ralentir, pour ne pas dire nuire à nos services de sécurité en ce qui a trait à la lutte au terrorisme.*

*Lorsque vous vous déclarez en faveur de la multiplication des strates de surveillance, cela laisse croire que vous êtes plus enclin à octroyer des droits aux criminels et aux terroristes qu'à vous préoccuper de la sécurité des honnêtes citoyens du Canada. » (L'Hon. Jean-Guy Dagenais, SC<sup>133</sup>)*

Le directeur du SCRS, M. David Vigneault, viendra atténuer quelque peu ces craintes en soutenant que les nouveaux outils de reddition de comptes permettront à son service « *d'avoir la légitimité sociale nécessaire pour fonctionner en utilisant des outils intrusifs qui sont nécessaires pour protéger les Canadiens* », ajoutant que la reddition de comptes « *n'est pas un fardeau*<sup>134</sup> ».

Finalement, à l'étape de l'étude des messages entre le Sénat et la Chambre des Communes, le ministre Goodale affirma que le Sénat avait amélioré C-59, en édictant la partie 1.1 du projet de loi, soit la Loi visant à éviter la complicité dans le cas de mauvais traitements par des entités étrangères, en laissant la possibilité au gouverneur en conseil d'inscrire de nouveaux organismes qui devraient être examinés au besoin<sup>135</sup>.

En somme, la perception des exigences de sécurité au regard des droits et libertés des citoyens fut l'un des aspects les plus controversés entre les partis lors des débats sur les deux projets de loi. La majorité des députés et témoins entendus ont fait valoir qu'il est nécessaire que le cadre de sécurité implanté tienne compte des deux objectifs fondamentaux que sont la sécurité des citoyens et la protection des droits et libertés. Toutefois, l'argumentaire concernant cet aspect fut développé de façon opposée à bien des égards. D'un côté, certains intervenants ont fait valoir que la protection des droits et libertés était un élément fondamental pour assurer la sécurité des

---

<sup>132</sup> Tony Dean (GSI), Débat du Sénat, 30-10-2018, Par.6655, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>133</sup> Hansard Débat du Sénat, 11-12-2018, Par. 7278, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>134</sup> David Vigneault (directeur, SCRS) SECD n°40 10-04-2010, Par.100, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>135</sup> Hansard CDC, 07-06-2019, Par. 28780, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

Canadiens, voyant d'un bon œil l'arrivée des mécanismes de surveillance et d'examen qui viendront combler une lacune de contrôle dénoncée depuis des décennies. Certains ont même exigé que les pouvoirs accordés à ces nouveaux organismes soient élargis, que les experts soient en nombre suffisant de même que les ressources, afin que ceux-ci puissent mener à bien leurs mandats et que les agences de renseignement respectent la Charte. Par contre, certains ont plutôt défendu que le gouvernement était en train de mettre des bâtons dans les roues de nos organismes de renseignement en multipliant les structures de reddition de comptes. Ils ont généralement fait pencher la balance en faveur de plus de pouvoir des agences de renseignement et de moins de contrôles, puisque ceux-ci pourraient nuire au travail des agences et faciliter la tâche de ceux qui nous menacent.

À la lumière de ces données, attardons-nous maintenant à la troisième étape de notre processus d'analyse de contenu, c'est-à-dire le *traitement*, l'*interprétation* et l'*inférence des données* en lien avec notre revue de littérature et notre posture théorique.

## CHAPITRE 4 Traitement, interprétation et inférence des données

Le présent chapitre sera consacré au traitement, à l'interprétation et à l'inférence des données issues de notre grille d'analyse afin de répondre à notre question de recherche. D'abord, un résumé des principaux constats des données recueillies au chapitre 3 sera présenté à l'étape du *traitement des données*, soulignant ce qui est ressorti des débats parlementaires selon les partis, sur les projets de loi C-22 et C-59 (partie 1 et 2). Nous poursuivrons par l'*interprétation des données*, en mobilisant notre cadre théorique et nos sous-questions recherche, afin d'analyser les différents argumentaires mobilisés lors de l'adoption des projets de loi et d'identifier la façon dont ceux-ci s'articulent autour de la bonne gouvernance des agences de renseignement. Enfin, ce chapitre se terminera par l'étape de l'*inférence des données*, où nous reviendrons sur notre question de recherche principale afin de déterminer dans quelle mesure nos résultats de recherche ont le potentiel de faire sens ailleurs, dans des contextes similaires.

## 4.1 Le traitement des données

Comme on l'a vu, le Parti libéral a justifié ses projets en soutenant que les organismes de contrôle prévus sont nécessaires pour protéger la vie privée de l'ensemble des Canadiens, et plus particulièrement des groupes qui se sentent injustement visés par les activités des agences de renseignements et qui en subissent les conséquences directes, un aspect également soulevé par le NPD. Les Libéraux ont affirmé que le contexte et les menaces actuels justifient les mesures à la disposition de ces organisations pour assurer la sécurité des citoyens, mais qu'il est aussi nécessaire d'avoir des mécanismes de contrôle qui permettent d'assurer l'imputabilité des agences et un niveau de transparence suffisant pour rendre des comptes à la population. Ces contrôles, assurent-ils, contribuent tant à la protection qu'à la liberté des Canadiens. En outre, le PLC a défendu les limites d'accès à l'information des organismes de contrôle et le pouvoir du premier ministre de censurer certains aspects de leurs rapports au nom de la sécurité nationale. En contrepartie, mentionnent-ils, ces organismes auront la possibilité de dévoiler au public que quelque chose ne va pas et de faire pression sur un gouvernement qui serait tenté de cacher des choses. Essentiellement, les membres du PLC ont affirmé que protéger la sécurité des citoyens n'implique pas le sacrifice de leurs droits et libertés. Ils ont mis de l'avant qu'il fallait plutôt chercher l'équilibre entre ces deux éléments. Ils poursuivent ainsi deux objectifs et affirment que les projets de loi C-22 et C-59 (parties 1-2) vont combler les lacunes actuelles et équilibrer ces enjeux, une opinion également soutenue par les membres du GSI.

Nous avons également vu que les députés néodémocrates se sont catégoriquement opposés à l'usage de renseignements obtenus par la torture et ont fait valoir qu'une interdiction à cet effet devrait être explicitement incluse dans la loi C-59. Le NPD s'est aussi fortement opposé aux restrictions liées à l'accès à l'information pour les mécanismes de contrôle et à la capacité du premier ministre de censurer les rapports qu'ils produisent. Ils ont soutenu que le Comité doit avoir un accès complet à l'information, sans quoi il sera incapable de faire son travail, un argumentaire aussi mis de l'avant par plusieurs témoins ainsi que les membres du PCC. De plus, le Comité devrait être libre de livrer ses constats aux Canadiens de manière indépendante si l'on veut engendrer la confiance du public envers les agences de renseignements et envers la structure de gouvernance mise en place par ces projets de loi. Les membres du NPD furent les plus vocaux à exiger que les projets de loi prévoient des mesures de surveillance en temps réel de la collecte massive de renseignements personnels sur des Canadiens, car C-59 laisse encore beaucoup trop de latitude aux agences de renseignement ; ce point de vue fut également soutenu par divers experts et témoins des associations de protection des droits et libertés.

Enfin, nos données montrent que le Parti conservateur reproche au gouvernement de manquer de confiance envers le nouveau Comité parlementaire, tel qu'il est proposé dans C-22. À l'instar du NPD, les membres du PCC ont mentionné qu'il y a trop de restrictions à l'accès à l'information pour le Comité des parlementaires, ce qui porte atteinte au privilège parlementaire. Ils soulignèrent qu'il manquera d'indépendance si le premier ministre maintient le pouvoir de demander des rapports révisés. Toutefois, leur perspective pour émettre ces critiques est différente du NPD. Si les membres du PCC s'entendent avec le NPD et le PLC sur la nature des menaces, ils ont souligné que les agents de la sécurité nationale ne font pas partie de celles-ci, ce que laissent sous-entendre certains objectifs des mécanismes de contrôle, selon eux. À cet égard, les Conservateurs ont mentionné qu'on porte trop d'attention sur la reddition de comptes des agences, oubliant les réelles menaces à la sécurité, comme le terrorisme, et qu'on devrait donner les moyens adéquats à nos agents pour nous protéger. C'est pourquoi ils ont signifié que l'usage de renseignement obtenu par la torture est envisageable, si cela est susceptible d'assurer notre sécurité et que c'est aux agences de sécurité d'en juger.

Ainsi, les députés et sénateurs conservateurs disent ne pas s'opposer à la présence de freins et de contrepoids, mais pour eux il est primordial que ces derniers ne nuisent pas au travail des agences de renseignement et qu'ils contribuent à les rendre plus efficaces. Ils se disent

préoccupés par la lourdeur administrative amenée par les mécanismes de contrôle, ainsi que par leur capacité réelle à mener à bien leur mandat ; ils affirment que les projets de loi ne parviennent pas à atteindre l'équilibre annoncé par les Libéraux entre la sécurité et la protection des droits et libertés. Ils expriment également des inquiétudes de voir le commissaire au renseignement blâmé pour des décisions qui concernent les activités du CST et du SCRS, si le commissaire ne tient pas le ministre de la Défense au courant des diverses opérations en cours.

## **4.2 L'interprétation des données**

Cette section sera consacrée à l'étape d'interprétation des données issues du chapitre précédent, où elles seront mises en relation avec le cadre théorique et les sous-questions de recherche élaborées au premier chapitre de cette thèse. Nous reprendrons ainsi chacune des composantes de notre grille d'analyse et situerons les interventions que nous avons retenues au regard des éléments d'une bonne gouvernance des agences de renseignement. Rappelons que la bonne gouvernance se définit comme un processus en continu d'encadrement des institutions, qui se fonde sur : 1) un contrôle politique qui oriente le mandat de même que les objectifs institutionnels et qui prend en compte que les acteurs qui devront s'y investir proviennent de différents secteurs ; 2) des mécanismes de reddition de compte qui assurent l'imputabilité de ces acteurs et finalement 3) un système suffisamment transparent pour rendre des comptes à la population et favoriser le débat public à l'égard des orientations et des moyens à privilégier pour atteindre les objectifs (Bevir, 2016; Boll, 2016; Jianling, 2016 ; Khan, 2016, OCDE, 2015 ; Raco ; 2016 ; Sarrasin, 2004 ; Smith, 2007 ; Van Doeveren, 2011 ; Wei, 2016). Les agences de renseignements présentent toutefois des caractéristiques qui rendent cette gouvernance plus complexe dans une démocratie, en raison de la nature particulière de leurs activités.

Voyons la façon dont les différents argumentaires des parlementaires furent mis de l'avant au regard des éléments d'une gouvernance démocratique du renseignement.

### **4.2.1 Le recueil préventif d'informations et leur partage au regard de la bonne gouvernance**

Un premier défi relatif à leur gouvernance se rattache à certaines de leurs activités qui ouvrent la porte à de potentiels abus, soit le recueil préventif d'informations. Une bonne gouvernance, face

à cette possibilité d'abus, implique de prévenir les manipulations personnelles ou professionnelles de données par les agents de renseignements (Caparini, 2007 ; Johnson, 2007a) ; d'éviter que des individus ou des groupes dont les activités sont tout à fait légitimes soient la cible de surveillance (Born & Wetzling, 2007 ; Décéné, 2011) ; de prévenir l'usage et le partage de données non validées (Karazivan & Crépeau, 2009) ; et d'empêcher les agences d'échanger des informations sensibles sur les citoyens avec des États peu respectueux des droits et libertés et de ne pas utiliser de renseignements obtenus sous la torture (Bigo & Piazza, 2011).

On constate que la possibilité que les agents de renseignements eux-mêmes soient la source d'usages abusifs d'information pour leur avancée personnelle ou professionnelle n'a fait l'objet d'aucun débat parlementaire, même si des témoins ont attiré leur attention sur ces possibilités. Cela signifierait-il que personne ne considère que les mécanismes de contrôle en place ont cela dans leur mission ? Pourtant, la littérature montre clairement que certains contextes mènent à ce que le produit du renseignement soit perçu comme une « commodité politique », ce qui ouvre la porte à une utilisation inappropriée du renseignement, sous la couverture du secret (Bar-Joseph & McDermott, 2010). Ce cumul et cette manipulation du renseignement à des fins autres que des cibles qui menacent la sécurité peuvent également se produire lorsque le politique utilise à des fins de pouvoir ces renseignements.

Ministerial abuse of intelligence is a potential problem, as in the politicization of intelligence, which may result from too close relationship between the agency and the government. Politicization of intelligence may appear in the form of intelligence that is tailored to support government policy. There is also the risk that intelligence agencies may be used to gather information on a government's political opponents. (Caparini, 2007, p.11)

Les parlementaires n'ont même pas mentionné cette possibilité d'abus, donc personne n'a soulevé la question du rôle des mécanismes de surveillance à cet égard. Pourtant, il est crucial d'inclure cet enjeu dans les réflexions sur la gouvernance des agences de renseignement si l'on veut éviter que les renseignements cumulés ne soient utilisés en dehors de fins opérationnelles approuvées, que ce soit à des fins personnelles, professionnelles dont certaines raisons peuvent impliquer le politique (Johnson, 2007). Il est de plus étrange que le NPD n'ait pas été vocal à cet effet, son parti ayant fait l'objet d'infiltration de la part des agences de renseignement pendant plusieurs années tel que constaté par la Commission McDonald (1981a), de même que le Parti Québécois et plusieurs groupes indépendantistes à la demande de Pierre-Elliott Trudeau. La

Commission McDonald a dit considérer peu démocratiques ces infiltrations de la part du service de sécurité de la GRC, qui par la suite a rendu des comptes au gouvernement sur ces activités. Considère-t-on que cela ne risque plus d'arriver avec le SCRS ?

La restriction de la surveillance à l'égard de groupes parfaitement légitimes dans leurs activités fut l'objet de plus de considérations dans les débats. Le PLC<sup>136</sup> et le NPD<sup>137</sup> s'attardèrent à cet aspect en soulevant d'abord le sentiment d'injustice vécu par certaines communautés, particulièrement les membres des communautés maghrébines et les gens de confession musulmane qui se sentent indument visés par la surveillance des agences de renseignement. Le PLC et le NPD ont ainsi semblé vouloir s'éloigner de la nouvelle représentation de l'ennemi intérieur apparu après le 11 septembre 2001, représentation qui découle de l'« Homeland security » des États-Unis auquel de nombreux États ont adhéré en raison de la « guerre au terrorisme ». Dans ce nouveau fondement des politiques de sécurité, de nombreux discours amalgament terrorisme et immigration, ce qui attire grandement l'attention sur les ressortissants des pays du Moyen-Orient, de l'Asie centrale, ainsi que sur les communautés musulmanes (Ceyhan, 2001). Le PLC et le NPD rejoignent ainsi l'argumentaire voulant qu'en matière de sécurité, les minorités ne doivent pas être vues comme suspectes aux yeux des agences de renseignement, mais qu'il faille plutôt assurer la neutralité politique et éviter de surveiller des groupes légitimes dans leurs activités (Born & Wetzling, 2007). D'ailleurs, le PLC et le NPD se sont dits préoccupés par rapport à la collecte massive de données personnelles qui touche l'ensemble des citoyens canadiens. Ils ont reconnu que l'élargissement des pouvoirs et de la surveillance des agences de renseignements qu'on observe ces dernières années doit en contrepartie être sous la surveillance de mécanismes de contrôle adéquats qui contribuent à la protection du droit à la vie privée des citoyens (Guelton, 2007 ; Llobet-Angli & Masferrer, 2015).

De plus, ils ont touché un aspect fort présent dans la littérature sur la gouvernance démocratique du renseignement, soit que ces mécanismes doivent être indépendants, de sorte qu'il soit possible de résister aux pressions d'un gouvernement qui chercherait à protéger son pouvoir en ciblant les groupes qui s'opposent à celui-ci (Born & Wetzling, 2007). Toutefois, dans les débats,

---

<sup>136</sup> Salma Zahib (PLC), Hansard CDC, 27-09-2016, Par.5159, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>137</sup> Randall Garrison (NPD), Hansard CDC, 27-09-2016, Par. 5186-5187, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

les partis politiques adverses ne semblaient pas faire partie de ces groupes.

Un autre silence dans les débats est sur le partage de renseignements sur des citoyens canadiens avec des pays qui ont des pratiques peu respectueuses des droits humains, considérant que ces citoyens peuvent devenir à risque d'être interceptés par ces États et d'en payer le prix, la torture y inclut. Peut-être n'a-t-on pas ouvert le débat, car cela aurait obligé à mentionner le programme d'extradition américain qui envoie des citoyens se faire torturer dans les « black sites » de la CIA, programme avec lequel les États européens sont complices (Brossat, 2007), ou encore la torture à Guantanamo, ou encore le cas des prisonniers torturés dans les prisons afghanes, ce que la commission O'Connor (2006) avait souligné. En d'autres termes, peut-être a-t-on voulu éviter de définir ce qu'est un État qui ne respecte pas les droits humains, ni d'identifier quels sont les États qui pratiquent la torture directement, ou en sous-traitance avec des pays étrangers, ou encore qui ferme volontairement les yeux sur ces activités.

En fait, le seul sujet touché quant à la torture a trait à la légitimité ou non d'utiliser des renseignements obtenus sous la torture, sans en mentionner la provenance.

Le NPD manifesta son opposition de façon catégorique face à l'usage de renseignements obtenus par la torture, dénonçant l'utilisation de renseignements ainsi obtenus, et ce, en toute circonstance, car « [d]e toute façon, on sait très bien que lorsqu'on est sous la torture, on va dire n'importe quoi<sup>138</sup> ». Les Néo-démocrates expriment ici une position validée par de nombreux experts, voulant que la torture « [...] n'est et ne peut jamais être un moyen *fiable* d'accès à la vérité » (Terestchenko, 2008). De plus, ils refusent toute acceptation morale de la torture ou de complicité de torture dans le cadre de la gouvernance des agences de renseignement. Pourtant, toujours à la Commission O'Connor (2006), il a été fait mention que le SCRS et la GRC savaient que des citoyens canadiens étaient torturés et n'ont rien fait, le CSARS n'étant pas au courant de leur complicité dans ces activités, car faites par les États-Unis.

On constate d'un autre côté que les membres du Parti conservateur n'adhèrent pas à cet argumentaire, disant craindre qu'on néglige un type de renseignement qui puisse être utile dans certaines circonstances pour protéger la sécurité des citoyens, particulièrement dans des

---

<sup>138</sup> François Choquette (PLC), Hansard CDC, 20-11-2017, Par. 15326, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

situations où le Canada court un « *risque imminent*<sup>139</sup> ». Cette position évoque en quelque sorte le processus d'*(in)securitization*, où on observe des représentants d'État utiliser les notions de danger et de menace imminente pour venir justifier des restrictions, voire des violations des droits et libertés (Buzan, Weaver & Wilde, 1998 ; Chopin & Oudet, 2016). Même les Libéraux ont admis la possibilité qu'il pouvait être nécessaire d'utiliser des renseignements obtenus sous la torture avec l'amendement LIB-16, mais il fallait qu'une structure transparente encadre cet usage de façon stricte. Ainsi, les deux partis semblent considérer que le renseignement obtenu par la torture présente une certaine valeur pour protéger notre sécurité, mettant de l'avant des situations hypothétiques où la nation serait en danger. Or la littérature indique que « la parole du prisonnier torturé est une parole à laquelle on ne peut se confier : il dira ce qu'on attend de lui et, loin que ces informations soient fiables, elles ne sont données que pour mettre fin à la souffrance infligée » (Terestchenko, 2008, p.151).

Quant à la question de la prévention du partage et de l'usage de données non validées, il est assez surprenant qu'un seul parlementaire en ait parlé considérant qu'il s'agit du principal manquement de la GRC dans les événements qui ont mené à l'extradition, à l'emprisonnement dans des conditions inhumaines, puis à la torture de Maher Arar en 2002 dans le cadre du Projet A-O Canada (Littlewood, 2010). En effet, cet aspect ne fut amené qu'une seule fois par le député libéral Sean Fraser pour rappeler qu'il y a des leçons à tirer « *de l'enquête sur l'affaire Maher Arar* » et que les renseignements communiqués par les agences doivent à tout le moins être « *fiables pour éviter de répéter nos erreurs du passé et empêcher que d'innocents citoyens canadiens soient torturés*<sup>140</sup> ». Le député Fraser (PLC) évoquait ainsi les conséquences d'échanger des informations inexacts ou incomplètes sur des individus ou des groupes ciblés, le cas Arar étant un exemple de « [...] flagrante violation de la primauté du droit et d'une négation des droits fondamentaux dus à la réaction excessive de l'État face à la menace sécuritaire » (Karazivan & Crépeau, 2009, p.41), ce qui a été mis en lumière lors de la Commission O'Connor (2006). Encore plus inquiétant, dans les débats, les députés n'ont pas considéré la nécessité de garder à l'œil le partage d'informations par la GRC, même si le juge O'Connor (2006) avait insisté pour que l'on reconnaisse que la GRC fait maintenant du renseignement, pouvoir qui lui a été redonné par la

---

<sup>139</sup> Glen Motz (PCC), SECU n°105, 19-04-2018, Par. 11, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>140</sup> Sean Fraser (PLC), Hansard CDC, 7-06-2018, Par. 20515, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

Loi antiterroriste de 2001. De plus, la littérature souligne clairement l'accélération et l'amplification « du processus d'exploitation, de partage et d'échange d'informations sur les personnes » (Bigo & Piazza, 2011, p.71). Il importe par conséquent de resserrer le contrôle politique afin de s'assurer de la qualité du renseignement (Lemieux, 2007) et d'éviter de cibler des groupes ou des individus à la lumière d'informations inexacts ou partielles (Karazivan & Crépeau), et surtout de partager ces informations. Toutefois, cet aspect fut quasi évacué des débats.

#### **4.2.2 Le principe de dénégation au regard de la bonne gouvernance**

Le principe de dénégation est un autre défi relatif à la bonne gouvernance du renseignement. Il implique que le politique peut décider d'éviter d'en savoir trop sur les détails des opérations, car il doit parfois plaider l'ignorance en cas de mis au jour de leurs activités, ce qui, mal géré, peut laisser un grand pouvoir décisionnel aux agences sur les cibles et les moyens à privilégier (Born & Leigh, 2005 ; Caparini, 2007 ; Gill & Phythian, 2012). La bonne gouvernance à l'égard de cet aspect implique l'instauration de mécanismes de contrôle qui permettent de connaître les cibles et les moyens des agences, sans compromettre la confidentialité de leurs opérations (Melley, 2012).

Encore une fois, cet aspect suscita bien peu d'attention dans des débats sur C-22 et C-59. Dans l'ensemble, seule l'honorable Pamela Wallin (GSI) l'évoqua pour appuyer les mécanismes de contrôle du projet de loi C-59 et pour demander de clarifier la définition de « *surveillance en temps opportun*<sup>141</sup> », craignant un manque de rigueur des examens officiels. Pour répondre aux inquiétudes exprimées par certains députés et témoins sur le fait qu'il soit tentant de blâmer le commissaire pour des décisions prises au sujet du CST et du SCRS, afin d'épargner le politique et d'éviter qu'il en sache « trop », le PLC a clarifié le rôle du commissaire et du ministre de la Défense nationale, affirmant qu'il revient à ce dernier d'être imputable quant aux décisions relatives à la sécurité.

Cet élément de notre cadre théorique a donc reçu très peu d'échos à l'intérieur de notre corpus de données. Aucun parlementaire ne s'est positionné clairement à l'égard de ce principe qui permet au politique d'éviter des incidents diplomatiques ou des scandales à la suite d'une

---

<sup>141</sup> Pamela Wallin (GSI), Hansard Débat du Sénat, 23-10-2018, Par.6546, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

opération qui aurait tourné au fiasco (Gill & Phythian, 2012). Il n'a pas non plus été question des conséquences de l'ignorance des dirigeants quant à certains détails des opérations, notamment celle de laisser aux agences le pouvoir de définir les cibles et les moyens à privilégier (Caparini, 2007), ce qui favorise la compartimentation du savoir, qui nuit à la transparence et, par conséquent, au processus délibératif impliquant les dirigeants et la population (Melley, 2012). À quoi servent alors les mécanismes de contrôle qui ont toutes les capacités d'examiner ces éléments sans en faire rebondir les détails sur le politique ? Ce qui se relie au point suivant, le secret des activités et opérations des agences au regard de la bonne gouvernance.

### **4.2.3 Le secret des activités et opérations au regard de la bonne gouvernance**

Si pour des raisons évidentes de protection des agents et des sources et, plus généralement, de protection de la sécurité nationale, le secret apparaît comme une variable indispensable à certaines activités des agences (Daugherty, 2007 ; Nathan, 2012), il faut tout de même prévoir des mécanismes qui vont apporter plus de transparence par une capacité d'entendre certaines de ces informations, car un niveau de secret excessif mène nécessairement à des abus et augmente le risque de cacher des inconduites (Vuori, 2017). Il est donc essentiel d'équilibrer la nécessité de confidentialité et le besoin de transparence politique pour prévenir les abus touchant les droits et libertés des citoyens qui diminuent la confiance du public lorsqu'ils viennent à être dévoilés (Born & Leigh, 2005). Cela doit faire partie des mécanismes de contrôle d'en arriver à cet équilibre en étant capables d'entendre certains éléments dont le détail demeurera secret.

Cet aspect, en fait, fut celui qui suscita le plus de controverses. Essentiellement, ce fut autour du projet de loi C-22, particulièrement à l'égard des articles 8(b), 14, 16 et 21(5) qui concernent respectivement les raisons pour lesquelles un ministre peut soustraire son ministère à un examen du CPSNR (art.8 par.b), la liste des restrictions à l'accès aux renseignements pour le CPSNR (art.14), le pouvoir des ministres de refuser de communiquer des renseignements au CPSNR (art. 16), et le pouvoir du premier ministre de demander la révision du rapport ou de retrancher les renseignements qui, *à son avis*, pourraient porter atteinte à la sécurité, à la défense nationale ou aux relations internationales (art.21 par.5) (Porteous & Valiquet, 2016).

Le PCC et le NPD se sont fortement opposés à ce « *triple obstacle*<sup>142</sup> » en manifestant principalement deux arguments tout au long des débats. Premièrement, tant les membres du PCC que ceux du NPD ont fait valoir que les travaux du Comité seraient futiles si on ne lui donne pas l'accès le plus complet possible aux renseignements de sécurité, ce qui a été appuyé par la majorité des témoins entendus. Ils ont plutôt appuyé l'idée que le secret devrait constituer l'exception plutôt que la norme à l'égard des mécanismes de contrôle, car pour un bon contrôle « [...] secrecy should be regarded as an *exception that in every case demands a convincing justification* » (Nathan, 2012, p.52). Le Parti libéral fit plutôt valoir que les exceptions et les pouvoirs accordés aux ministres et au premier ministre étaient adéquats, rejetant les amendements proposés par le SECU pour diminuer ces restrictions et les restreindre aux opérations en cours, en mettant de l'avant les conséquences potentielles à la sécurité de donner un accès complet à des renseignements confidentiels aux parlementaires. Pourtant, ces parlementaires vont siéger sous le secret et doivent posséder la plus haute cote de sécurité au nom du fait qu'ils auront accès à des renseignements de sécurité confidentiels. Les membres du Comité seront en effet tenus d'obtenir une habilitation de sécurité du niveau le plus élevé et de faire une déclaration solennelle de confidentialité, en plus d'être astreints au secret à perpétuité en vertu de l'article 10 de la *Loi sur la protection de l'information*. À cet égard se pose une importante question qui, pourtant, n'a pas fait l'objet de débats, à l'exception d'être soulevée par certains témoins des organismes de protections des droits et libertés<sup>143</sup> ainsi que des experts en sécurité venus témoigner à titre personnel<sup>144</sup>. Ces témoins ont remis en question la confiance du gouvernement envers les députés, soulevant que ceux qui siégeront sur le Comité parlementaire seront capables de faire la part des choses entre des informations publiques et des renseignements qui doivent demeurer confidentiels.

Même sans ces restrictions, le fait que les membres ne puissent faire valoir leur privilège parlementaire pour se protéger s'ils révèlent des renseignements qu'un membre du

---

<sup>142</sup> Craig Forcese (professeur agrégé, Faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel) SECU n°41 03-11-2016, Par.13, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>143</sup> Alex Neve (secrétaire général, Amnistie internationale Canada), SECU n°43 17-11-2016, Par.12, 1<sup>ère</sup>

<sup>144</sup> Anil Kapoor (Avocat spécial, Kapoor Barristers, à titre personnel), SECU n°44 22-11-2016, Par.3, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature ; Stéphane Leman-Langlois (professeur titulaire, École de service social, Université Laval, à titre personnel), SECU n°43 17-11-2016, Par.5, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature ; Craig Forcese (professeur agrégé, Faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel<sup>144</sup>), SECU n°41 03-11-2016, Par.13, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature.

gouvernement ou un ministère aurait voulu garder secret, quels sont les recours à la disposition du Comité s'il veut faire pression sur le gouvernement, ou encore sa capacité à mettre fin à des abus si les membres qui y siègent ne peuvent alerter le Parlement et la population lorsqu'il y a des problèmes qui surviennent, en craignant de rompre le serment de confidentialité ? Qui plus est, si les membres du Comité ne peuvent communiquer l'information confidentielle à laquelle ils auront accès dans le cadre de leurs examens, en quoi le fait de leur transmettre ces informations porterait-il atteinte à la sécurité nationale ? En fait, les bases sur lesquelles ce serment est brisé ne sont pas du tout claires dans le projet de loi et peuvent entraîner un excès de prudence de la part des membres du comité parlementaire, tel que souligné dans les débats par la sénatrice Lankin (GSI)<sup>145</sup>, le professeur Craig Forcese<sup>146</sup> ainsi que la Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles<sup>147</sup>.

Pourtant, malgré que les députés de l'opposition aient critiqué les restrictions en matière de renseignement accessibles au Comité des parlementaires, la question à savoir si cela leur donnerait une capacité accrue de freiner le politique ou encore d'en faire part au Parlement n'a été qu'effleurée, comme si la différence entre ce qui doit demeurer confidentiel et ce qui peut être divulgué était une ligne claire. De toute manière, qui tracera la ligne ? Les services de renseignements les ministres et le premier ministre ? Leur interlocuteur, à cet égard, aurait pu être les contrôles liés à la surveillance (C-59). Toutefois, les Conservateurs se sont montrés très frileux en ce qui a trait au rôle de l'OSASNR et du commissaire au renseignement, particulièrement en ce qui concerne la surveillance des opérations en cours, disant craindre que la surveillance effectuée par ces mécanismes mette en péril certaines opérations. Ils semblent ainsi considérer que le Comité parlementaire doit tout savoir, mais en même temps qu'il faut faire confiance aux agences de renseignement de rapporter leurs pratiques au Comité. Le CSARS, à cet égard, fut un exemple d'inefficacité, car il n'avait pas les pouvoirs de sa surveillance, et le SCRS faisait comme il l'entendait, limitant l'accès des informations au CSARS sur leurs activités. C'est la raison pour

---

<sup>145</sup> France Lankin (GSI), SECD n°16 15-06-2017, Par.116, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>146</sup> Craig Forcese (professeur agrégé, Faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel) SECU n°41 03-11-2016, Par.14-15, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>147</sup> Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles, « Le projet de loi C-22 : inadéquat, préoccupant et déficient », Mémoire présenté au Comité permanent de la sécurité publique et nationale, dans le cadre de l'examen du projet de loi C-22, *Loi constituant le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement et modifiant certaines lois en conséquence*, Ottawa (Ontario), 14 novembre 2016.

laquelle le CSARS apprenait généralement les activités problématiques du SCRS par les médias, car les rapports qu'on leur remettait étaient très « clairs », comme l'a montré le juge O'Connor (Whitaker, Kealey & Parnaby, 2012).

Considérant que l'OSASNR sera composé d'experts en sécurité et qu'on nommera un magistrat retraité d'une juridiction supérieure comme commissaire au renseignement, cela ne pourrait-il pas être le lieu pour discuter de questions plus délicates et s'assurer que les correctifs demandés par le Comité, s'il y a des problèmes, soient assurés de suivis par les agences de renseignement grâce à la surveillance de l'OSASNR ?

Selon la littérature, il est effectivement discutabile que les membres du Comité se voient refuser l'accès à certaines catégories d'information dans le cadre de leur mandat qui est d'examiner toute activité de sécurité nationale ou de renseignement menée par un organisme ou un ministère fédéral et toute question liée à la sécurité nationale ou au renseignement dont il serait saisi par un ministre (Porteous & Valiquet, 2016). Dans le projet de loi C-22, même un ministre pourra soustraire son ministère à un examen du CPSNR si celui-ci est d'avis que l'examen pourrait porter atteinte à la sécurité nationale. Or, nous avons pu voir dans notre recension d'écrits que l'excuse de la sécurité nationale fut souvent mobilisée pour camoufler des scandales à la suite d'actions discutables des agences de renseignements (Caparini, 2007 ; Guelton, 2004 ; Johnson, 2007a ; Schreier, 2007 ; Weinstock, 2002). La bonne gouvernance exige de définir clairement ce qui « porte atteinte à la sécurité nationale », de sorte qu'il soit possible de débattre des exceptions d'accès à l'information pour les mécanismes de contrôle, de même que des moyens et des cibles légitimes pour les organismes de sécurité nationale. Même si pour une opération en cours, tout le monde reconnaît que cela peut être délicat, rejoignant la littérature à ce sujet (Caparini, 2007 ; Daugherty, 2007 ; Nathan ; 2012 ; Schreier, 2007), on doit tout de même à un certain moment rendre des comptes sur ce qui se passe, sinon un grand pan des activités de renseignement sera tenu à l'écart du Comité parlementaire, ce qui ne nous changera pas beaucoup de la situation passée.

De plus, le PCC et le NPD, de même que de nombreux témoins, ont également soutenu que le Cabinet du premier ministre aura une trop grande emprise sur le Comité, notamment à l'égard de la rédaction et du caviardage des rapports qu'il produira, car ceux-ci seront révisés par le premier ministre avant d'être déposés au parlement, ce qui mettra en péril la transparence et la capacité

du comité de dévoiler au public certaines problématiques au sein des agences de renseignement. Il est en effet curieux que le Comité des parlementaires, censé scruter les activités des organisations qui relèvent de l'exécutif, soit tenu de faire réviser ses rapports par le premier ministre. Pourquoi le CPSNR est-il davantage rattaché à l'exécutif qu'au Parlement ? Le NPD et le PCC ont valorisé un processus transparent qui permette de communiquer au parlement et aux citoyens les enjeux de sécurité. C'est ce qui contribue au processus délibératif de définition de la menace et à ce que les coûts sociaux, en termes de limitations des droits et libertés des citoyens, soient débattus sur la place publique (Weinstock, 2002). Ils ne contestent pas que l'on doive préserver la confidentialité des activités et des opérations des agences, mais ils favorisent un processus de gouvernance transparent, où les parlementaires auront un accès adéquat aux informations sensibles pour assurer la reddition de comptes : « [...] secrecy is antithetical to democratic governance; it prevents full accountability; and it provides fertile ground for abuse of power, illegalism and a culture of impunity » (Nathan, 2012, p.50). Toutefois, le PCC a semblé peu ouvert à ce que l'on surveille les agences de manière à valider que leur travail correspond à ce qu'ils annoncent faire, et qu'il y ait un suivi des directives et correctifs du Comité. En d'autres termes, selon les interventions du PCC, il faut savoir ce que les agences font pour s'assurer de leur efficacité, mais en même temps leur faire confiance pour dire au Comité ce qu'elles font sans que des mécanismes de surveillance n'entravent leurs activités. Cela fait également écho à la situation passée.

Ainsi, les arguments du NPD et du PCC pour revendiquer plus d'accès aux informations par le Comité des parlementaires, par les exemples que chacun met de l'avant, ne reposent pas sur les mêmes préoccupations. L'un est préoccupé par les abus potentiels aux droits et libertés et trouve important que la nature de la menace soit discutée au Parlement, tant pour en évaluer la pertinence que pour évaluer la nécessité des moyens. Tandis que le PCC est préoccupé du fait que c'est le premier ministre, essentiellement, qui donnera les orientations aux agences plutôt que le Comité. Ainsi, l'un se préoccupe des abus potentiels des agences et l'autre se préoccupe de leur efficacité, faisant confiance au travail des agences quant aux orientations. C'est à ce titre que le PCC juge moins important le travail de surveillance de celles-ci. Pourtant, selon la littérature, cette confiance est problématique, car pour faire un travail de gouvernance adéquat des agences de sécurité :

The single most important impediment to effective oversight is the denial of

access to persons, places, papers, and records. Without such access, oversight bodies cannot function adequately. They cannot test whether the information they receive from the executive branch is accurate, nor can they properly develop a line of investigation into a particular matter. Instead, they have to rely solely on what they are told and whatever they can obtain from open sources. (Farson, 2012, p.39)

Quant à la préoccupation du NPD, elle rejoint davantage la littérature sur la bonne gouvernance qui met de l'avant que la définition de la menace doit être transparente pour décider de la légitimité des moyens mis en œuvre pour s'en prémunir, ce qui nous amène au point suivant.

#### **4.2.4 La définition de la menace au regard de la bonne gouvernance**

Certains concepts, par exemple le « terrorisme », peuvent être mobilisés par le politique pour justifier des agendas spécifiques qui prévoient l'élargissement de la surveillance et des interventions allant à l'encontre des droits et libertés des citoyens par les agences de renseignement (Chopin & Oudet, 2016 ; Weinblum, 2015). Cette surveillance intrusive à grande échelle se trouve ainsi normalisée par des discours sécuritaires qui accentuent le sentiment d'insécurité de la population (Bauman et al. 2015; Ceyhan, 2001 ; Lyon, 2007 ; Tiainen, 2017 ; van der Vlist, 2017, Weinblum, 2011). Or, une bonne gouvernance reconnaît qu'une sécurité parfaite est utopique (Weinstock, 2002). L'enjeu est ainsi de ne plus laisser le politique ou les agences définir seuls la menace, sans regard extérieur qui permette d'en débattre.

D'un point de vue constructiviste, le processus de définition des menaces implique les discours d'une multitude d'acteurs de la sécurité : les experts, les professionnels, les bureaucrates, les universitaires, etc. : « These actors from a field of security practice which determines the meaning of security, what should count as threats, and what responses would be required » (Bueger, 2017, p.129). Le rôle des mécanismes de contrôle est ainsi d'examiner ces définitions de la menace et de faire en sorte d'assurer un certain processus délibératif sur celles-ci qui permette de décider du degré de restrictions aux droits et libertés que l'on est prêt à accepter pour s'en protéger (Bigo & Tsoukala, 2008 ; Buzan, Weaver & de Wilde, 1998 ; Chopin & Oudet, 2016 ; Vuori, 2017 ; Weinblum, 2015).

On a pu voir qu'il n'y a pas eu de débats majeurs sur les menaces à la sécurité nationale, les partis étant généralement du même avis sur la nature de celles-ci, sans les définir en profondeur. Les parlementaires ont effectivement fait part de préoccupations concernant les « *attaques de*

*djihadistes*<sup>148</sup> » qui ont lieu un peu partout dans le monde, qualifiant la menace terroriste de « *diffuse*<sup>149</sup> », « *réelle*<sup>150</sup> » et « *en évolution constante*<sup>151</sup> ». De façon quasi systématique, les députés du PCC ont exprimé que la « menace terroriste » était liée à des groupuscules tels que l'État islamique et Al Qaeda. Ce discours s'apparente à celui de la « guerre au terrorisme », associé au Homeland Security, où on établit un lien entre le terrorisme et les communautés musulmanes de même que les ressortissants des pays du Moyen-Orient (Gates, 2012). Pourtant, bien d'autres cibles font partie de la sécurité nationale ; lorsqu'on cite des exemples, on s'est rabattu sur les images américaines des groupes menaçants, même si on s'est dit outré que l'on surveille abusivement des communautés, particulièrement les communautés musulmanes.

De plus, quand les députés sont sortis des cibles stéréotypées généralement mises de l'avant pour parler de la menace terroriste<sup>152</sup>, cela fut pour rappeler les « attentats » du Parlement et de Saint-Jean-sur-Richelieu, qualifiant ces situations de hautement violentes qui ont touché le Canada. Pourtant, tout comme l'attentat au Métropolis de Montréal contre la chef du Parti Québécois (2012), l'attentat à la mosquée de Québec (2017) et plus récemment, l'attentat au camion-bélier de Toronto (2018)<sup>153</sup>, ce sont davantage les faits de personnes perturbées mentalement plutôt que de membres de groupes organisés constituant des menaces importantes. De plus, aucun député n'a mentionné la présence de groupes d'extrême droite au Canada ou encore n'a fait référence aux crimes haineux qui ont touché les communautés juives et musulmanes ces dernières années, bien que ces préoccupations furent soulevées par des témoins. Les parlementaires, à l'instar de l'appareil policier, continuent ainsi « [...] de braquer [leurs] projecteurs sur ce qu'il est convenu d'appeler "l'extrémisme islamiste", jugeant que les multiples crimes commis par des contrevenants racistes, xénophobes, néonazis, etc. sont des cas isolés » (Leman-Langlois, 2018, p.125). Pourtant, les statistiques sont très éloquentes quant à la

---

<sup>148</sup> Candice Bergen (PCC), Hansard CDC, 28-09-2016, Par.5214, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>149</sup> Joel Lightbound (PLC), Hansard CDC, 27-09-2016, Par.5178, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>150</sup> Randall Garrison (NPD), Hansard CDC, 27-09-2016, Par.5186, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>151</sup> Ali Ehsassi (PLC), Hansard CDC, 30-09-2016, Par.5319, 1<sup>ère</sup> session 42<sup>ème</sup> législature

<sup>152</sup> Prendre note que notre corpus documentaire se restreint aux parties 1 et 2 de C-59. La question de la définition de la menace a pu revenir sur d'autres éléments du projet de loi en dehors de ces sections, notamment la partie 6 qui apporte des modifications au Code criminel relatives à l'infraction de conseiller la commission d'une infraction terroriste et à celle de propagande terroriste.

<sup>153</sup> Radio-Canada [en ligne], [<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1013952/attentats-terroristes-canada-histoire-domestique-vol-182-bain>], publié le 30 janvier 2017, consulté le 16 décembre 2019.

rareté des attaques terroristes à composante islamique au Canada. Bref, bien que des témoins membres des communautés qui se sentent injustement visées par la surveillance des agences de renseignement aient tenté de faire valoir qu'on devrait également avoir à l'œil certains groupes d'extrême droite aux aspirations suprémacistes et nationalistes, les parlementaires s'en sont tenus essentiellement au « terrorisme islamique », reproduisant le discours de la « guerre au terrorisme » des États-Unis, ou encore ont mentionné des événements qui n'avaient rien d'organisé, méritant pour eux le titre de menace à la sécurité nationale.

En fait, un des seuls débats sur la menace est de la part du PCC qui reprochait au discours du NPD et du Parti libéral lors d'une controverse rattachée au rôle de l'Office de surveillance (OSASNR) et du commissaire au renseignement de considérer les agences de renseignement comme de potentielles menaces aux droits et libertés. En fait, explique le PCC, les pouvoirs accordés aux organismes de renseignement sont probablement insuffisants par rapport à la menace terroriste qui nous guette et il serait important de se soucier plus de cette menace que de la conformité des agences de renseignement à la Charte<sup>154</sup>, rappelant les événements de 2014 au Parlement et à Saint-Jean-sur-Richelieu<sup>155</sup>. Ce discours fait écho au processus d'(in)securitization, où l'on tente de normaliser dans nos sociétés les mesures de surveillance intrusives à grande échelle (Bauman et al. 2015; Ceyhan, 2001 ; Lyon, 2007 ; Tiainen, 2017 ; van der Vlist, 2017, Weinblum, 2011).

En somme, ces interventions stéréotypées et floues sur la menace nous ramènent à la question des responsables de leur définition. Le PLC semble soutenir que celle-ci appartiendra au Comité des parlementaires qui, au fur et à mesure de leur examen « en profondeur » des enjeux en matière de sécurité nationale<sup>156</sup>, pourra en arriver à des définitions plus justes des menaces ainsi que des mesures légitimes pour y répondre. Cela permettrait ainsi aux organismes de surveillance de vérifier le suivi des directives du Comité. En cela, ce discours rejoint celui de la bonne gouvernance voulant qu'il soit nécessaire d'établir adéquatement les menaces et les justifications

---

<sup>154</sup> Gérard Deltell (PCC), Hansard CDC, 20-11-2017, Par.15303, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>155</sup> C'est-à-dire, la fusillade au Parlement d'Ottawa et l'attentat à Saint-Jean-sur-Richelieu, qui ont coûté la vie à deux militaires canadiens. « 8 attentats terroristes qui ont marqué l'histoire canadienne », Radio-Canada, [en ligne], [<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1013952/attentats-terroristes-canada-histoire-domestique-vol-182-bain>], publié le 30 janvier 2017, consulté le 16 décembre 2019.

<sup>156</sup> Ali Ehsassi (PLC), Hansard CDC, 30-09-2016, Par. 5319-5320, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

à celles-ci, de manière à aider les organismes de surveillance à vérifier que les cibles et les moyens demeurent légitimes au regard des directives du Comité (Bigo & Tsoukala, 2008 ; Buzan, Weaver & de Wilde, 1998 ; Chopin & Oudet, 2016 ; Vuori, 2017 ; Weinblum, 2015). Cependant, force est d'admettre que le premier ministre, par son droit de veto sur ce que le Comité aura le droit de voir et de publier pour en faire part au Parlement, semble être celui qui contrôlera l'orientation du Comité et ultimement, les cibles et les moyens jugés légitimes pour les atteindre. Sa capacité de restreindre le débat public sur la définition de la menace par les restrictions d'informations et le caviardage ou les retraits des parties de leur rapport, tout comme les ministres peuvent refuser l'accès à leur dossier de sécurité au nom de la sécurité nationale, réduit considérablement la capacité du Comité d'assurer la transparence nécessaire à la bonne gouvernance, soit de débattre des cibles légitimes et des moyens pour les atteindre au Parlement.

« [...] the absence of the civil society from the definition of all the core elements of the threat and of all the threatened value limits, by definition, the range and the impact of its reaction. In other words, the defence of civil rights and liberties cannot possibly be efficient when the defenders of these values are not involved in the definition of the conceptual frame that legitimates the jeopardizing of these freedoms. If their reactions are solely limited to the outcome of the threat-defining process, they cannot but remain fragmented and, regardless of the correctness of their legal grounds, structurally unable to counter the dominant discourse » (Tsoukala, 2008, p. 88).

De toute manière, aucun débat n'a eu lieu sur la manière dont les mécanismes de contrôle vont contribuer au processus délibératif de définition de ces menaces ni sur la façon d'inclure la société civile dans ces délibérations, même si on s'est plaint que les restrictions d'accès au renseignement et le contrôle des rapports par le premier ministre allaient empêcher le comité de faire son travail.

Voyons maintenant comment les éléments précédents se répercutent sur la perception des exigences de sécurité au regard des droits et libertés de citoyens, en faisant dialoguer les interventions des parlementaires avec notre cadre théorique.

#### **4.2.5 La perception des exigences de sécurité au regard des droits et libertés des citoyens**

Le cinquième élément à prendre en compte pour une gouvernance démocratique des agences de renseignement est la mise en place d'un processus délibératif de définition de la menace. Les perspectives constructivistes de la sécurité ont en effet mis en lumière que la version classique

du paradigme sécurité/liberté, selon laquelle la sécurité et les dangers sont des réalités ontologiques objectivables qui justifient le sacrifice d'une partie de nos droits et libertés, impose une vision très limitée du régime démocratique (Bauman et al. 2015; Ceyhan, 2001 ; Lyon, 2007 ; Tiainen, 2017 ; van der Vlist, 2017, Weinblum, 2011). Elles soulignent que la sécurité est un concept qui comporte une dimension subjective et individuelle, d'où la nécessité d'un processus délibératif sur le degré de sécurité que l'on juge adéquat au regard des coûts sociaux que l'on est prêts à accepter selon ce qu'on définit socialement comme une menace (Weinstock, 2002).

Ce dernier élément de notre grille d'analyse divisa grandement les partis lors des débats sur C-22 et C-59. Bien sûr, la majorité des intervenants se sont entendus sur le fait que le cadre de sécurité du pays doit tenir compte de deux objectifs fondamentaux, soit la protection des droits et libertés et la sécurité des citoyens, mais les arguments développés ont pris des directions différentes. Les membres du PLC et du NPD ont fait valoir que « *la liberté et la sécurité sont, la plupart du temps, des idéaux entièrement complémentaires*<sup>157</sup> », insistant sur la nécessité d'équilibrer ces deux enjeux et d'instaurer des mécanismes de surveillances adéquats pour s'assurer que le gouvernement assume ces deux responsabilités fondamentales, soit protéger nos libertés civiles et assurer notre sécurité.

Toutefois, le PLC a mobilisé un argumentaire qui s'apparente davantage à la pensée du Britannique John Locke qui, d'une part, privilégie les droits et libertés, mais qui justifie également le pouvoir souverain par un discours sécuritaire rattaché à la notion de *prérogative* (Neocleous, 2007). En effet, le PLC considère qu'il faut laisser le temps aux nouveaux mécanismes d'examen et de surveillance de définir leurs priorités et d'apprendre à faire convenablement leur travail avant de leur accorder plus de pouvoir, un argumentaire parfois avancé dans les écrits sur la bonne gouvernance des agences de renseignement :

Because proper oversight requires a great deal of familiarity with the functions and practices of intelligence services and the complex ways in which they interact with other government agencies, the learning curve is steep and thus difficult for legislators with many other demands on their time and attention. Developing necessary expertise takes time, especially when one takes into account the general reluctance of intelligence officers to share their detailed knowledge (Farson, 2012, p. 38)

---

<sup>157</sup> Peter Fonseca (PLC), Hansard CDC, 20-03-2017, Par. 9744 ; 9746, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

En attendant, il semble que cela soit le premier ministre qui décide de la capacité acquise du Comité des parlementaires de faire leur travail. Pour contrer ce problème, soit le manque de savoir du Comité des parlementaires, la littérature scientifique soulève la nécessité d'instaurer des mécanismes qui ont les pouvoirs suffisants et surtout qui sont soutenus par un niveau d'expertise adéquat en matière de sécurité nationale qui leur permettra de faire ce travail :

A practical obstacle to effective legislative oversight and accountability derives from the often superficial nature of the power of the purse. It has been found, for example, that the expenditures for intelligence services are often embedded deeply in a government's overall budget, and in practical terms many parliaments have very limited parliamentary scrutiny over the intelligence budget. In a similar vein, parliamentary committees can be rendered ineffective through insufficient knowledge of the work performed by the agency and of the issues and questions that need to be addressed. Lack of expertise is often the result when committee members do not acquire long experience on committees. (Caparini, 2007, p.14)

Reprenant ces considérations, le NPD, appuyé par certains experts et la majorité des organismes de défense des droits de la personne, insista pour accroître les pouvoirs accordés à l'OSASNR et au commissaire au renseignement, de manière à « *exiger le comportement approprié et légal de la part des ministères liés à la sécurité nationale qui relèvent de sa compétence*<sup>158</sup> ». Ils ont dit espérer que ces contrôles vont permettre au Comité d'acquérir le savoir nécessaire des pratiques des agences pour, par la suite, assurer une certaine transparence au Parlement quant au processus de définitions des menaces et aux moyens jugés légitimes pour les atteindre, favorisant ainsi une participation citoyenne au débat. En effet, selon la littérature, des citoyens suffisamment informés sur les activités des agences sont plus susceptibles de leur faire confiance et de percevoir de façon légitime leurs activités, même lorsque cela restreint leurs droits et libertés (Leigh, 2012 ; Weinstock, 2002). Toutefois, n'ayant pas précisé la définition de la menace en dehors des stéréotypes habituels, on peut se demander si les experts sauront amener les parlementaires à une vision élargie de celle-ci qui porte sur les groupes d'extrême droite, néonazis, etc.

Le PCC a, de son côté, mentionné à plusieurs reprises que sa priorité absolue est la sécurité des Canadiens<sup>159</sup> et, de toute évidence, craint peu les abus dans les pratiques des agences à cet égard.

---

<sup>158</sup> Matthew Dubé (NPD) SECU<sup>o</sup>104, 17-04-2018, Par. 12, 1<sup>ère</sup> session, 42<sup>ème</sup> législature

<sup>159</sup> Ted Falk (PCC) Hansard CDC, 08-03-2017, Par.9544, 1<sup>ère</sup> session 42<sup>ème</sup> législature

Ainsi, la balance est clairement du côté de la sécurité, les organismes de contrôle semblant être là pour s'assurer que les agences de contrôle font tout en leur pouvoir pour protéger les Canadiens.

Le PLC, quant à lui, même s'il met de l'avant le discours classique sur l'équilibre à trouver entre la protection de nos droits et libertés et le maintien de notre sécurité, a mis en place une structure qui fait en sorte que c'est le premier ministre qui jugera de la maturité du Comité à jouer ce rôle, restreignant l'accès aux informations selon sa définition de la sécurité nationale, diminuant du coup la capacité du Comité d'assurer un débat sur ces questions au Parlement.

### 4.3 Inférence des données

Dans cette section, nous aborderons les principaux constats de cette analyse à la lumière de notre question de recherche qui se lit comme suit : quel était l'argumentaire des positions mises de l'avant par les parlementaires et les témoins lors des débats sur C-22 et C-59 (parties 1 et 2) quant aux deux premiers éléments constitutifs d'une bonne gouvernance des agences de renseignement, soit des contrôles externes et internes adéquats ?

Avant tout, il importe de rappeler les problématiques à l'origine des projets de loi C-22 et C-59. D'abord, le Comité de surveillance des activités en matière de renseignement et sécurité (CSARS), le mécanisme de contrôle interne créé par la loi C-9 de 1984, manquait grandement de transparence et n'avait ni l'expertise ni les pouvoirs pour assurer un contrôle adéquat, étant un comité à temps partiel. Il n'avait pas non plus la capacité d'exiger des correctifs lorsqu'il constatait une problématique qui impliquait le SCRS, ni le pouvoir, sans le support d'un comité parlementaire, de contraindre les agences à apporter les correctifs nécessaires (Whitaker, Kealey & Parnaby, 2012).

Une seconde problématique à laquelle s'attaquent les projets de loi C-22 et C-59 découle bien sûr de la Commission O'Connor et des constats relatifs à l'Affaire Maher Arar (O'Connor, 2006), où la GRC a violé sa politique interne de partage de données et amplifié la menace que représentait M. Arar (Littlewood, 2010). Ils se sont ainsi montrés « imprudents » quant au partage de données avec les Américains, d'autant plus que la GRC savait que dans le cadre l'*Extraordinary Rendition Program*, ils envoyaient des gens se faire torturer à l'étranger (Brossat, 2007).

Une forme de consensus s'est fait sentir dans les débats en ce qui a trait à la présence des mécanismes de contrôle amenés par C-22 et C-59. Dans l'ensemble, les parlementaires ont reconnu que la présence de ces mécanismes de contrôle était essentielle. Le PLC met de l'avant que ces projets de loi vont permettre d'atteindre l'équilibre entre la sécurité et les droits et libertés, soutenant que les restrictions qu'ils ont prévues dans les projets de loi pourront être rediscutées au fur et à mesure que les membres qui œuvrent dans ces mécanismes développeront un niveau d'expérience adéquat au regard des enjeux de sécurité liés au contrôle des agences. Les Conservateurs valorisent surtout le Comité des parlementaires pour s'assurer du bon fonctionnement des activités des agences de renseignement, mais se montrent plus réticents avec la surveillance en temps réel. Ils se disent préoccupés par les rôles et les mandats du commissaire et de l'OSASNR, craignant que la multiplication des structures de surveillance amoindrisse la capacité des agences à nous protéger. Lorsque le NPD s'est opposé aux projets de loi, ce fut en raison des capacités du CPSNR, de l'OSASNR et du commissaire au renseignement, qu'ils jugent insuffisantes si on veut assurer efficacement la protection des libertés civiles, considérant les pouvoirs accordés aux agences de renseignement par les projets de loi C-51, puis C-59. Ils ont mentionné que les organismes de contrôle de ces agences devraient avoir le plein accès à l'information confidentielle, la capacité de citer des témoins à comparaître et l'indépendance nécessaire pour rapporter leurs constats à la population.

Il convient de souligner que les parlementaires ne se sont pas penchés sur le rôle des mécanismes de surveillance à l'égard de la GRC dans la structure du renseignement et ne se sont pas attardés aux enjeux relatifs au contrôle de leurs activités et opérations. On constate une forme d'indifférence quant aux indications du juge O'Connor (2006) qui, pourtant, avait fait plusieurs recommandations sur la manière d'améliorer le processus de révision de la GRC dans le cadre de leurs activités de renseignement.

La première recommandation est qu'il faut reconnaître que depuis le 11 septembre 2001 et l'arrivée de la *Loi antiterroriste* C-36, les rôles du SCRS et de la GRC se confondent, la GRC pratiquant toujours des activités de renseignements. Ce silence sur les activités de renseignement de sécurité de la GRC est significatif, puisqu'il semble indiquer que les parlementaires ne s'inquiètent pas outre mesure de voir la GRC pratiquer le renseignement, malgré les sérieuses problématiques constatées par la Commission O'Connor (2006), sans compter les commissions précédentes ; Mackenzie (1969) et McDonald (1969 ; 1981a ; 1981b). Il est d'autant plus notable

qu'il y eut très peu d'attention portée à la nécessité que les mécanismes de reddition de comptes englobent les activités de la GRC, du SCRS et du CST, car ces organisations collaborent entre elles, mais aussi avec d'autres organismes à l'étranger. Les exemples où le partage de renseignements entre ces organismes a mené à des violations des droits humains sont nombreux et bien documentés.

La deuxième recommandation est d'assujettir les services de renseignement à un examen en continu de la part d'un organisme de révision indépendant, qui pourrait scruter les opérations en cours, tout en maintenant la confidentialité requise pour celles-ci, et qui ait suffisamment de pouvoir pour corriger les problématiques qui se poseraient. Cela nécessite l'implantation d'un comité parlementaire sur la sécurité nationale, qui pourrait appuyer les mécanismes de contrôle internes, sans quoi ces derniers auront très peu de pouvoir sur les agences de renseignement, à l'instar du CSARS. Le PLC soutient qu'il est nécessaire de restreindre l'accès à l'information sur des opérations en cours, sinon la surveillance nuira à notre sécurité, et qu'il est aussi nécessaire de maintenir la capacité du politique de filtrer ce que le Comité des parlementaires pourra savoir. Cela permet au politique de préserver un avantage qui fut peu abordé dans les débats, soit l'usage politique de renseignements, qui pourrait plus facilement être caché en raison de ces restrictions. Le PCC et le NPD affirment que le Comité des parlementaires doit avoir les pouvoirs suffisants et accès aux informations qu'ils jugent nécessaires pour effectuer une surveillance adéquate des agences de renseignement. Le PCC et le NPD ne partagent toutefois pas la même vision de ce qui devrait être attendu de la part du Comité. D'un côté, les Conservateurs valorisent un comité qui peut avoir un droit de regard sur les mesures de sécurité prises par les agences de renseignements afin de s'assurer de l'efficacité de celles-ci. De l'autre côté, le NPD priorise que les mécanismes de contrôle assurent la protection des droits et libertés des citoyens. Les parlementaires se sont ainsi confrontés à un dilemme que pose le contrôle parlementaire des agences de sécurité : « Although secrecy is a necessary condition of intelligence services' work, intelligence in a liberal democratic state needs to work within the context of the rule of law, checks and balance and transparent lines of responsibility » (Born & Leigh, 2005, p. 138).

Enfin, le gouvernement libéral affirma que les projets de loi C-22 et C-59 répondent aux problématiques de la loi C-51 de 2015 qui fut amenée par les Conservateurs à la suite de deux attentats ayant été décrits comme des incidents terroristes par leur gouvernement. Cette loi élargissait les pouvoirs de surveillance et de partage d'informations entre les institutions de

renseignement et les corps policiers et autorisait le SCRS à effectuer des opérations de perturbation en faisant fi des lois. Les détracteurs de C-51 ont affirmé que cette loi allait trop loin, surtout sans les mécanismes de contrôle politique interne et externe requis, exigeant que l'on fasse le suivi des recommandations du juge O'Connor (Choon & George, 2016). Bien que les changements apportés à C-51 ne constituaient pas l'objet de cette thèse, notre analyse nous a tout de même permis d'observer un changement dans le discours des Conservateurs, qui avaient refusé d'instaurer un Comité parlementaire dans ce projet de loi.

Si le PCC s'est montré plus hésitant par rapport aux mécanismes de surveillance et de reddition de comptes des agences de renseignement, il ne s'est pas opposé au Comité des parlementaires et a même exigé moins de contrôle de ce Comité par le premier ministre et moins de restrictions à son accès aux activités des agences de renseignement. On peut faire l'hypothèse ici que maintenant qu'ils sont dans l'opposition, il trouve un intérêt à continuer de savoir ce qui se passe avec les agences de renseignement pour en orienter les activités. Ainsi, selon les données de notre corpus documentaire, ce n'est pas tellement la question des droits et libertés des citoyens qui les préoccupe, contrairement aux membres du NPD mais leur capacité, par le biais du Comité des parlementaires, à continuer d'en jauger les orientations, les cibles et les moyens. C'est ce qui expliquerait que le PCC s'est montré beaucoup plus suspicieux concernant le rôle de l'OSASNR et du commissaire au renseignement. Les membres du PCC ont sérieusement remis en question la multiplication des structures de reddition de compte, reprochant au gouvernement de donner trop de capacité à ses structures et trop peu aux agences de sécurité, qui risquent d'être accaparées à répondre à différentes demandes du CPSNR, du commissaire au renseignement et de l'OSASNR, alors que ces ressources auraient dû être destinées à assurer la protection de notre sécurité.

Du côté du PLC, les diverses restrictions d'accès à l'information, le pouvoir du premier ministre de réviser les rapports et des ministres de refuser l'accès des données de leur ministère au nom de la sécurité nationale indiquent clairement que l'enjeu est de conserver un contrôle sur les mécanismes de contrôle, car considérant le niveau de secret auquel les membres du Comité des parlementaires sont astreints, il y avait possibilité d'instaurer des mécanismes qui s'assurent de la confidentialité de certains débats, tout en rendant publics au Parlement certains problèmes.

On pourrait considérer que le NPD est le seul qui s'est vraiment inquiété en priorité de la

protection des droits et libertés contre les abus des agences de renseignement. Toutefois, il a aussi craint de fortement critiquer les agences de renseignement en rappelant le contenu des commissions d'enquête passées, de même que le fait de mentionner que la torture n'est pas le propre de « puissances étrangères ennemies ». Quelques exemples. Il n'y a pas eu de débats sur la prévention du partage de données non validées, bien que les constats d'O'Connor (2006) soient clairs que ce facteur est à l'origine des dérapages dans l'Affaire Arar. L'organisation qui a partagé des données non validées sur M. Arar, c'est-à-dire la GRC, n'a fait l'objet d'à peu près aucune attention même si elle pratique à nouveau des activités de renseignement depuis 2001. De plus, les membres du NPD, pas plus que les autres parlementaires, ne se sont montrés davantage préoccupés par les manipulations personnelles et professionnelles des données ni par le partage de données personnelles des Canadiens avec des pays peu démocratiques à l'égard des droits humains, passant sous silence la façon dont les mécanismes de surveillance pourraient prévenir ces abus. Enfin, ils n'ont pas abordé le principe de dénégaration et n'ont ainsi pas débattu du niveau de connaissance que devrait posséder le politique sur les activités et opérations des agences de renseignement qui visent à protéger la sécurité nationale.

De plus, il n'y a pas vraiment eu de débat sur la façon d'assurer un processus délibératif de définition des menaces à la sécurité, les députés et sénateurs continuant à mettre de l'avant une vision stéréotypée de celles-ci, même s'ils disent s'inquiéter de la surveillance abusive de certaines communautés. Au regard de cette situation, une question centrale est à poser : comment, devant l'incapacité des parlementaires à bien circonscrire ce qui constitue des menaces à la sécurité nationale et les moyens légitimes pour les contrer, pourront-ils identifier des problèmes, tracer des limites, demander des correctifs, etc.

Cette diversité des positions et d'intérêts chez des partis qui disent tous appuyer la présence de ces mécanismes d'imputabilité illustre également au regard de notre cadre théorique sur la bonne gouvernance la question de la polysémie du terme 'imputabilité'. Nous avons montré au premier chapitre l'évolution de la signification de la bonne gouvernance. Cette évolution touche également la signification de l'imputabilité. Par exemple, dans le cas du NPD, l'imputabilité est clairement attachée à la question démocratique, soit l'importance de mécanismes de contrôle pour nous protéger des abus institutionnels. Toutefois, le PCC est clairement inscrit dans les premiers pas des définitions de la 'bonne gouvernance', soit une imputabilité qui assure l'efficience et l'efficacité des institutions au regard des objectifs attendus. Quant au Parti libéral,

il s'annonce dans la gouvernance démocratique, mais l'avenir saura nous dire si tel est la direction prise.

En effet, si l'établissement de ces structures est une avancée, leur fonctionnement sera tout aussi important à suivre en reprenant notre exercice, limité par la nature des débats, mais en l'élargissant à leur capacité à faire le travail annoncé, analysant les fondements de leurs activités pour établir ce qui constitue une menace à la sécurité nationale et les moyens légitimes pour y réagir. Ce travail, au regard de la bonne gouvernance, mériterait amplement une autre thèse.

# Conclusion

Dans cette thèse, nous avons voulu faire l'étude des débats qui ont mené à l'adoption des projets de loi C-22 *Loi constituant le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement et modifiant certaines lois en conséquence*, et des deux premières parties du projet de loi C-59 *Loi concernant des questions de sécurité nationale*, qui créent l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement et le commissaire au renseignement. Notre analyse s'est effectuée à la lumière des recommandations de grandes commissions d'enquête qui ont eu lieu au Canada, soit la commission Mackenzie (Mackenzie, 1969), McDonald (McDonald, 1979 ; 1981a ; 1981b), et plus particulièrement O'Connor (O'Connor, 2006), qui souleva les nouveaux défis à surmonter dans le contexte actuel pour un contrôle politique adéquat c'est-à-dire : 1) considérer que les agences impliquées dans le renseignement sont désormais multiples et 2) considérer que l'échange de données est aujourd'hui facilité par les moyens technologiques et qu'il contribue à l'échange de données avec différents ministères et des États étrangers, en particulier les États-Unis.

Nous avons donc analysé les interventions des députés et des sénateurs, de même que les mémoires et les propos des témoins entendus lors des Comités permanents à la Chambre des communes et au Sénat, pour répondre à notre question de recherche soit : Quel était l'argumentaire des positions mises de l'avant par les parlementaires et les témoins lors des débats sur C-22 et C-59 (parties 1 et 2) quant aux deux premiers éléments constitutifs d'une bonne gouvernance des agences de renseignement, soit des contrôles externes et internes adéquats, au regard des éléments constitutifs de cette gouvernance des agences de renseignement qui mettent en vis-à-vis la sécurité et les droits et libertés des citoyens ?

Le premier chapitre fut consacré à la présentation de notre posture de recherche, soit la criminologie critique jumelée au constructivisme contextuel, sur laquelle reposent notre question de recherche et son orientation à l'égard des situations problématiques à résoudre, qui viennent justifier l'intervention étatique et, dans notre cas, l'adoption de lois. Cette posture épistémologique nous a ainsi permis de prendre en compte les dimensions subjectives et construites des enjeux de sécurité et la manière dont ils se reflètent dans la perception de ce qui constitue une gouvernance démocratique des agences de renseignement. Puis, notre revue de littérature nous a permis de définir les éléments constitutifs d'une bonne gouvernance, soit les contrôles politiques externes qui permettent aux institutions d'obtenir des directives claires sur leur mandat et les moyens de l'atteindre, de même que les contrôles internes qui assurent

adéquatement la reddition de compte de leurs activités et qui permettent de corriger le tir s'il y a lieu. Dans le cas des agences de renseignement, cela est rendu plus difficile en raison du cumul d'information préventive et du partage de données, du principe de dénégation, des définitions ambiguës des menaces à la sécurité et finalement de la nature secrète de leurs activités et opérations. Notre recension d'écrits nous a aussi permis de prendre en compte le contexte canadien à la lumière des trois commissions d'enquête et des recommandations qui s'y rattachent, de même que les événements qui ont entouré l'adoption du projet de loi conservateur C-51, qui ensemble, ont mené le gouvernement libéral à déposer les projets de loi C-22 et C-52.

Le deuxième chapitre fut dédié à la présentation de l'approche méthodologique retenue, soit l'analyse documentaire qualitative, et de la stratégie d'analyse mise à l'œuvre dans cette thèse, c'est-à-dire le processus d'analyse de contenu. Nous avons privilégié une approche déductive, en accordant tout de même une certaine place à l'induction, en adéquation avec notre posture critique qui n'exclut pas la possibilité que les connaissances et les expériences du chercheur soient mobilisées dans la démarche analytique.

Le chapitre 4 fut consacré à l'interprétation, au traitement et à l'inférence de nos données issues du chapitre 3, afin de répondre à nos questions de recherche. Il va de soi que tous les éléments de notre cadre théorique n'ont pas été soulevés avec la même envergure par les intervenants entendus. Le principe de dénégation ainsi que la prévention des manipulations personnelles et professionnelles des données furent très peu abordés dans l'ensemble de notre corpus documentaire, de même que la prévention du partage de données personnelles sur les Canadiens avec des pays peu respectueux des droits humains. L'aspect de la définition de la menace fut en général mobilisé pour demander que plus de pouvoir soit donné aux mécanismes de contrôle, ou pour restreindre ceux-ci, mais peu fut dit en dehors des stéréotypes américains sur ce qui constitue la menace, soit les groupes islamiques et musulmans. C'est principalement à l'égard du secret des activités et opérations des agences et de la perception des exigences de sécurité au regard des droits et libertés des citoyens que les avis furent le plus partagés. Ces aspects furent mobilisés par les parlementaires et témoins pour soulever des préoccupations relatives à la capacité des mécanismes de contrôle prévus dans C-22 et C-59.

En effet, la présence de ces mécanismes ne fut pas remise en question par les partis qui se sont opposés à certains aspects des projets de loi. Le NPD a exprimé que le Comité parlementaire sur

la sécurité nationale et le renseignement n'aura pas la capacité nécessaire pour remplir les deux objectifs visés par le gouvernement et attendus des Canadiens, soit assurer la sécurité et la protection des droits et libertés, si on ne lui donne pas un plein accès au renseignement confidentiel et si les rapports qu'il produit pour informer le parlement et la population sont censurés par le premier ministre. Le PCC a plutôt fait preuve de préoccupations quant à la capacité des mécanismes de contrôle d'aider les agences de renseignement à être efficace dans la protection de la sécurité nationale. Le PLC a affirmé que les projets de loi qu'il propose répondent au besoin de sécurité et de protéger les droits et libertés des Canadiens, jugeant que C-22 et C-59 parviennent à équilibrer ces enjeux. À l'égard du projet C-59, le NPD fut le plus vocal à exiger que les mécanismes de contrôle possèdent des pouvoirs suffisamment grands pour assurer que les agences respectent les droits des citoyens, en exprimant notamment le besoin de mesures de surveillance en temps réel liées aux dispositions qui autorisent toujours la collecte massive de renseignement sur les citoyens canadiens. Les Conservateurs, plus réticents à l'égard de la surveillance en temps réel et plus généralement, à l'égard des mécanismes de contrôle de C-59, ont dit craindre la multiplication des structures d'examen et de surveillance, faisant valoir qu'elles nuiront à nos agences de sécurité si on priorise la reddition de compte au détriment de la sécurité.

Ainsi, ces résultats nous ont amenés à constater que même si aucun parti ne remettait en question les mécanismes de contrôle, leur mandat et leurs pouvoirs n'étaient pas abordés avec la même perspective sur la bonne gouvernance des institutions. Le Parti libéral entend malgré tout conserver son contrôle politique des informations accessibles au Comité parlementaire, le NPD s'inquiète de la transparence au regard des droits et libertés, et le PCC que les agences aient tout ce qu'il faut pour assurer notre sécurité, considérant ces mécanismes de contrôle davantage en termes de capacité d'être efficaces et efficients au regard des objectifs attendus.

De plus, chez l'ensemble des parlementaires, tous les silences sur plusieurs sujets liés à la bonne gouvernance, de même que leurs craintes à ramener les constats des commissions d'enquête passées à cet effet pour préciser la nature de certains problèmes, et enfin leur peu de capacité à définir ce qui constitue une menace à la sécurité nationale et les moyens légitimes pour les contrer indiquent que si mécanismes de contrôle il y aura, la nature de ce qu'ils auront à faire et leur capacité de le faire sont loin d'être claires.

Ainsi, afin d'alimenter les réflexions sur la gouvernance démocratique de ces institutions, nous espérons voir de futures recherches s'intéresser à l'implantation des mécanismes créés par C-22 et C-59, car il nous apparaît indispensable de se pencher sur le fonctionnement concret de ceux-ci, en tenant compte de leur capacité à mener à bien leur mandat au regard des éléments constitutifs d'une gouvernance qui aspire à plus de démocratie, dans l'appréhension des besoins de sécurité au regard des droits et libertés des citoyens. La complexité actuelle de la gouvernance démocratique des agences de renseignement nécessite également de plus amples travaux qui tiennent compte des transformations en matière de sécurité ces dernières décennies.

# BIBLIOGRAPHIE

- Agamben, G. (2005). *State of Exception*. Chicago: The Chicago University Press.
- Andregg, M.(2007). Intelligence Ethics. Dans L.K. Johnson (Édit), *Handbook of Intelligence Studies* (pp.52-63). New York: Routledge
- Archer, P. (2015). Towards a Theory of Interest Claims in Constructing Social Problems. *Qualitative Sociology Review, IX*(2), pp.46-60.
- Baldino, D. (2010). Introduction: Watching the Watchmen. Dans D. Baldino (Édit.), *Democratic Oversight of Intelligence Services*, (pp.1-32). Sydney: The Federation Press.
- Baldino, D. (2010). Oversight Matters. Dans D. Baldino (Édit.), *Democratic Oversight of Intelligence Services*, (pp.207-213). Sydney: The Federation Press.
- Ball, K. Haggerty, K.D. & Lyon D. (2012) *Routledge Handbook of Surveillance Studies*. New York: Routledge
- Ball, K. & Wood, D.M. (2006). Un rapport sur la société de la surveillance : rapport préparé par le Surveillance Studies Network à l'intention du commissaire à l'information, [en ligne], [[https://www.priv.gc.ca/media/3580/surveillance\\_society\\_full\\_report\\_2006\\_f.pdf](https://www.priv.gc.ca/media/3580/surveillance_society_full_report_2006_f.pdf)],
- Bardin, L. (2013). *L'analyse de contenu*. Paris : Presses universitaires de France. doi:10.3917/puf.bard.2013.01.
- Bar-Joseph, U. & McDermott, R. (2010). The Intelligence Analysis Crisis. Dans L.K. Johnson (Édit.), *The Oxford Handbook of National Security Intelligence* (pp.360-375). Oxford: Oxford University Press.
- Bauer, A. & Soullez, C. (2010). Penser l'éthique de la sécurité face aux menaces criminelles. *Sécurité et stratégie, hs1* (3), pp.15-23.
- Bauman, Z., Bigo, D., Esteves, P., Guild, E., Jabri, V., Lyon, D. & Walker, R.B.J. (2015). Repenser l'impact de la surveillance après l'Affaire Snowden : sécurité nationale, droits de l'homme, démocratie, subjectivité et obéissance. *Cultures & Conflits, 98*, pp.133-166.
- Bauman, Z. (2013). Entretien avec Zygmunt Bauman, *Sécurité et stratégie, 4*(5), pp.5-9.
- Bauman, Z. (2010). Réconcilier l'inconciliable. *Sécurité et stratégie, hs1* (3), pp.5-13
- Beauchesne, L. (2014). *Introduction à la criminologie et problématiques canadiennes*. Montréal, Bayard Canada Livres.
- Beck U. (2003). La société du risque globalisé revue sous l'angle de la menace terroriste, *Cahiers internationaux de sociologie, 114*(1), pp.27-33.

Bellina, S. (2008). Introduction. Dans S. Bellina, H. Magro & V. de Villemeur (Édit.). *La gouvernance démocratique : Un nouveau paradigme pour le développement?* (pp.7-27). Paris : Éditions Karthala.

Bessant, J. (2011). Left, right or straight ahead: contemporary prospects for progressive and critical criminology. Dans K. Carrington & R. Hogg (Édits.), *Critical Criminology: Issues, debates, challenges* (pp.218-242). Routledge: New York.

Best, J. (1995) *Image of issues: typifying contemporary social problems*. New York: Aldine de Gruyter.

Bevir, M. (2010). *Democratic Governance*. New Jersey: Princetown University Press.

Bevir, M. (2016). Governance and modernist social science: a genealogy. Dans M. Bevir et R.A.W Rhodes (Édits.), *Rethinking Governance : Ruling, rationalities and resistance* (pp.25-33). New York: Routledge.

Bevir, M., & Rhodes, R.A.W. (2016). The '3Rs' in rethinking governance: ruling rationalities and resistance. Dans M. Bevir et R.A.W Rhodes (Édits.), *Rethinking Governance : Ruling, rationalities and resistance* (pp.1-21). New York: Routledge.

Bigo, D. (2008). Globalized (in) security: the field and the ban-opticon. Dans D. Bigo & A. Tsoukala (Édits.), *Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal practices of liberal regimes after 9/11* (pp.10-48). New York: Routledge.

Bigo, D. (2012). Security, surveillance and democracy. Dans K. Ball, K. Haggerty & D. Lyon (Édits.), *Routledge Handbook of Surveillance Studies* (pp.277-284). New York: Routledge.

Bigo, D. & Piazza, P. (2011). La transnationalisation de l'échange des données à caractère personnel à des fins de sécurité : Quels impacts sur les trajectoires et le vécu des individus ? Dans S. Leman-Langlois (Édit.), *Sphères de surveillance* (pp.71-78). Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.

Bigo, D. & Tsoukala (2008). Understanding (in) security. Dans Bigo D. & Tsoukala A. (Édits.), *Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal practices of liberal regimes after 9/11* (pp.1-9). New York: Routledge.

Boll, K. (2016). Decentring regulation: Tax fraud and the cleaning sector. Dans M. Bevir et R.A.W Rhodes (Édits.), *Rethinking Governance : Ruling, rationalities and resistance* (pp.179-197). New York: Routledge.

Bonelli, L. (2005). Un ennemi « anonyme et sans visage » Renseignement, Exception et suspicion après le 11 septembre 2001. *Cultures et conflits*, 58, pp.101-129.

Born, H. & Jensen, F. (2007). Intelligence Services : Strengthening Democratic Accountability. Dans H.Born & M. Caparini (Édits.), *Democratic Control of Intelligence Services* (pp. 256-269). New York: Routledge.

Born, H., & Leigh, I, (2005). *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, Oslo, Norvège: Publishing House of the Parliament of Norway.

Born, H. & Mesevage, G.G. (2012). Introducing Intelligence Oversight. Dans H. Born et A. Wills (Édits.), *Overseeing Intelligence Services : A Toolkit* (pp. 3-22). Genève, Suisse : DCAF.

Born, H. & Wetzling, T. (2007). Intelligence accountability: challenges for parliaments and intelligence services. Dans L.K. Johnson (Édits.), *Handbook of Intelligence Studies* (pp. 315-328). New York: Routledge.

Bowen, G.A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), pp. 27-40.

Brodeur, J.P. (2011a). Haute et basse police après le 11 septembre. *Criminologie*, 44 (1), pp.225-245.

Brodeur, J.P. (2011b). La Crise d'octobre et les commissions d'enquête, *Criminologie* 44(1), pp.45-66.

Brodeur, J.P. (1993). Undercover policing in Canada: Wanting what is wrong. *Crime, Law and Social Change*, 18, pp. 105-136.

Brossat, A. (2007). Demander le programme ! Quelques réflexions sur l'« Extraordinary Rendition Program ». *Cultures et Conflits*, no.68, p.51-59.

Bureau du représentant du gouverneur au Sénat (BRG).(2019). Notre cheminement vers la modernisation du Sénat : *Un cheminement de 150 ans vers le renouvellement de la Chambre haute*, [en ligne], Sénat-BRG/Histoire/Histoire du Sénat, [ <https://senat-brg.ca/histoire/histoire-du-senat/>].

Bueger, C. (2017). Security as practice. Dans M.D. Cavelty & T. Balzacq (Édits.), *Routledge Handbook of Security Studies* (pp. 126-135). New York : Routledge.

Bures, O. (2017). Terrorism and Counterterrorism. Dans M.D. Cavelty & T. Balzacq (Édits.), *Routledge Handbook of Security Studies* (pp. 139-149). New York: Routledge.

Buzan, B., Weaver, O. & Wilde, J.d. (1998). *Security, A New Framework for Analysis*. London, UK: Lynne Rienner Publishers.

Canet, R. (2004). Introduction. Des luttes idéologiques au XXIe siècle. Dans J. Duchastel et R. Canet (Édit.), *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement ?* (pp. 7-15). Montréal : Athéna.

Canguilhem, G. (1998). *Idéologie et rationalité dans l'histoire des sciences de la vie*. Paris : Vrin.

Caparini, M. (2007). Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. Dans H. Born & M. Caparini (Édits.), *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants* (pp. 3-24). New York: Routledge.

- Castel, R. (2000). L'engagement du sociologue. *Sociologie du travail*, 42, pp.281-287.
- Cavelty, M.D. & Balzacq, T. (2017). *Routledge Handbook of Security Studies*
- Cellard, A. (1997), L'analyse documentaire. Dans Poupart, J. et coll. (Édit.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques* (pp.251-272). Montréal : Gaëtan Morin.
- Ceyhan, A. (2001). Défense et identités : un contexte sécuritaire global ? *Culture & Conflits*, 44, pp.117-133.
- Choon, M.J.K. & George, É. (2017). Vers de nouvelles formes de surveillance institutionnelle « post 9/11 au Canada ». *Terminal [En ligne]*, 121, pp.1-19. Mis en ligne le 23 décembre 2015, consulté le 28 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/terminal/1687>.
- Chopin, O. & Oudet, B. (2016). *Renseignement et sécurité*. Malakoff, France : Armand Colin.
- Clermont, F. (2004). La démocratie à la rescousse du capital dans les Amériques. Dans J. Duchastel et R. Canet (Édit.), *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement ?* (pp.227-249). Montréal : Athéna.
- Cléroux, R. (1993) *Pleins feux sur les services secrets canadiens : Révélations sur l'espionnage au pays*. Québec : Les éditions de l'Homme.
- Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (2007). *L'identité, la protection de la vie privée et le besoin d'autrui de savoir qui vous êtes : document de travail sur l'identité et les questions qu'elle soulève*, [en ligne], [[https://www.priv.gc.ca/media/1708/id\\_paper\\_f.pdf](https://www.priv.gc.ca/media/1708/id_paper_f.pdf)]
- Criger, D.W. (2011). Critical Perspectives on Crime and Social Harm: Toward a Criminology of Human Rights, *Sociology Compass*, 5(11), pp. 984-994.
- Daugherty, W. J. (2007). The role of covert action. Dans L.K. Johnson (Édit), *Handbook of Intelligence Studies* (pp. 279-287). New York: Routledge.
- Décéné, É. (2011). L'Éthique dans les activités de renseignement. *Revue française de l'administration publique*, 4(14), pp.707-722.
- Deibert, R. (2017). Cyber-security. Dans M.D. Cavelty & T. Balzacq (Édits.), *Routledge Handbook of Security Studies* (pp. 172-182). New York: Routledge.
- DeKeseredy, W. (2011). *Contemporary Critical Criminology*, New York: Routledge.
- D'Elia, D. (2014). La guerre économique à l'ère du cyberspace. *La Découverte*, 152/153, pp. 240-260.
- Delmas-Marty, M. (2009). Libertés et sûreté dans un monde dangereux, résumé du cours de 2008-1009 au Collège de France, p. 603-621 [en ligne], [[https://www.college-de-france.fr/media/mireille-delmas-marty/UPL20008\\_delmas\\_marty\\_res0809.pdf](https://www.college-de-france.fr/media/mireille-delmas-marty/UPL20008_delmas_marty_res0809.pdf)].

Den Boer, M. (2010). *Revolving Doors : Ethics in a Shifting Security Paradigm*. Dans M. Den Boer & E. Kolthoff (Édits.), *Ethics and Security* (pp. 15-38). La Haye, Pays-Bas : Eleven International Publishing.

Deslauriers, J-P. (1982). *Guide de recherche qualitative* (27 pages). Sherbrooke : Université de Sherbrooke.

Dominique-Legault, P. (2013). Le projet de loi antiterroriste canadien : une sélection sécuritaire, *Revue canadienne des études supérieures en sociologie et criminologie*, 2(2), pp.73-88.

Doran, M-C. (2012). Violence victimisation et État sécuritaire : une nouvelle légitimation pour la violence d'État ? Éléments d'analyse à partir des cas latino-américains, *Cahier des imaginaires*, 7(10), pp. 34-53.

Duchastel, J. (2004). Du gouvernement à la gouvernance : de la communauté politique à la communauté civile. Dans J. Duchastel et R. Canet (Édits.), *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement ?* (pp. 17-47). Montréal : Athéna.

Dupont, B. (2007). Chapitre 12 : Les réseaux de sécurité dans la lutte contre le terrorisme : les limites de la pensée analogique. Dans C-P. David & B. Gagnon (Édits.), *Repenser le terrorisme. Concept, acteurs et réponses* (p.271-295). Québec : Les Presses de l'Université Laval.

Elmer, G. (2012). Panopticon—discipline—control. Dans K. Ball, K.D. Haggerty & D. Lyon (Édits.), *Routledge Handbook of Surveillance Studies* (pp.21-29). New York: Routledge.

Faget, J. (2012). *Sociologie de la délinquance et de la justice pénale*, Toulouse : Éditions Érès.

Farson, S. (2012). Establishing effective intelligence Oversight Systems. Dans H. Born et A. Wills (Édits.), *Overseeing Intelligence Services : A Toolkit* (pp.23-45). Genève, Suisse : DCAF

Fairclough, I. & Fairclough, N. (2012). *Political Discourse Analysis. A Method for Advanced Student*, New York: Routledge.

Gates, K. (2012). The globalization of homeland security. Dans K. Ball, K. Haggerty & D. Lyon (Édits.), *Routledge Handbook of Surveillance Studies* (pp.292-299). New York: Routledge.

Geist, M. (2015). Why Watching the Watchers Isn't Enough: Canadian Surveillance Law in the Post-Snowden Era. Dans M. Geist (Édit.), *Law, Privacy and Surveillance in Canada in the Post-Snowden Era* (pp.225-255). Ottawa: University of Ottawa Press.

Gérard, H. (1998). *Théorisation : entre questions et réponses*. Communication présentée au Séminaire méthodologique en sciences humaines et sociales, Ouagadougou, 6-10 avril, 9 pages. URL : [https://cdn.uclouvain.be/public/Exports%20reddot/dvlp/documents/hg\\_theorisation.doc](https://cdn.uclouvain.be/public/Exports%20reddot/dvlp/documents/hg_theorisation.doc)

Gergen, K.J. (2001) *Social Construction in Context*. Londres : SAGE.

Gill, P., & Phythian M. (2012). *Intelligence in an insecure world*. Cambridge: Polity Press.

Giorgi, A. (1997). De la méthode phénoménologique utilisée comme mode de recherche qualitative en sciences humaines, théorie, pratique et évaluation. Dans Poupart, J. et coll. (Édit.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques* (pp.341-364). Montréal : Gaëtan Morin.

Gohier, C. (2004). De la démarcation entre critères d'ordre scientifique et d'ordre éthique en recherche interprétative, *Recherches qualitatives*, 24, pp.3-17.

Gouvernement du Canada. (2019). Le groupe consultatif sur la transparence de la sécurité nationale (GCT-SN), [en ligne], Gouvernement du Canada/Accueil/Sécurité nationale et défense/Sécurité nationale/Engagement de transparence en matière de sécurité nationale, [<https://www.canada.ca/fr/services/defense/securitenationale/engagement-transparence-securite-nationale/groupe-consultatif-transparence-securite-nationale.html>].

Groupe des sénateurs indépendants (GSI). (2019). Étapes importantes du GSI, [en ligne], GSI Sénat/GSI/Étapes importantes, [<https://www.gsisenat.ca/etapes-importantes>].

Guba, E. G. & Lincoln, Y.S. (2004). Competing Paradigms in Qualitative Research. Theories and Issues. Dans S. Hesse-Biber & P. Leary (Édits.), *Approaches to Qualitative Research: A Reader on Theory and Practice* (pp.17-38). New York: Oxford University Press.

Guelton, F. (2004). *Pourquoi le renseignement ? De l'espionnage à l'information globale*. Paris, France : Larousse.

Guzik, K. (2009). Discrimination by Design: predictive data mining as security practice in the United States' 'war on terrorism'. *Surveillance & Society*, 7(1), pp.1-17.

Hallett, M.A. & Rogers, R. (1994). The push for "truth in sentencing": Evaluating competing stakeholder constructions: The Case for Contextual Constructionism in Evaluation Research. *Evaluation and Program Planning*, 17(2), pp.187-196.

Harbisher, B. (2015). Unthinking Extremism: Radicalizing Narratives that Legitimize Surveillance. *Surveillance & Society*, 13(4). pp.474-486.

Harder, P. (2018). *La complémentarité : Le rôle constitutionnel du Sénat au Canada*. Bureau du représentant du gouvernement au Sénat [en ligne],[[https://senate-gro.ca/wp-content/uploads/2018/04/Complementarity-The-Senates-Constitutional-Role\\_2018-04-12\\_Version-traduite.pdf](https://senate-gro.ca/wp-content/uploads/2018/04/Complementarity-The-Senates-Constitutional-Role_2018-04-12_Version-traduite.pdf)].

Heyer, C. (2008). Chpt.6 Parliamentary Oversight of Intelligence: The Germany Approach. Dans S. Tsang (Édit.), *Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism* (pp.67-77).

Hitzler, R. (2014). Mise en scène et représentation de la politique aujourd'hui. *Trivium*, 16, pp.1-16.

Hobbes, T. (2007), *Léviathan. Chapitres 13 à 17*, Paris : Gallimard, 9-68.

Huysmans, J. (2014). *Security Unbound: Enacting democratic limits*. New York: Routledge.

Isin, E.F. (2013) Two regimes of right? Dans X. Guillaume & J. Huysmans (Édits.), *Citizenship and Security: The constitution of political being* (pp.53-74). New York: Routledge.

Jackson, W. & Verberg, N. (2007). *Methods: Doing Social Research*. Toronto: Pearson.

Jianling, W. (2016). Human Rights, Good Governance and Protection of Women against Domestic Violence in China. Dans Z. Wein (Édit.), *Human Rights and Good Governance* (pp.41-58). Leiden, Netherlands: Koninklijke.

Johnson, L.K. (2007a). A shock theory of congressional accountability for intelligence. Dans L.K. Johnson (Édit.), *Handbook of Intelligence Studies* (pp.343-360). New York: Routledge.

Johnson, L.K. (2007b). *Handbook of Intelligence Studies*. New York: Routledge.

Karazivan, N., Crépeau, F. (2009). Le rôle des tribunaux dans l'affirmation de la primauté du droit en temps d'insécurité : l'affaire Arar. Dans A. Scherrer., E-P. Guittet & D. Bigo, *Mobilités sous surveillance : Perspectives croisées Union Européenne* (p.32-48). Outremont : Athéna.

Keping, Y. (2018). Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11(1), pp.1-8.

Khan, H. A. (2016). *The Idea of Good Governance and the Politics of the Global South: An Analysis of Its Effects*. New York: Routledge

Kriber, J. (1988). La démocratie du secret : le contrôle des activités de renseignement au Canada. *Politique*, 13, pp.37-62.

Larsen, M. & Piché, J. (2009). Exceptional State, Pragmatic Bureaucracy, and Indefinite Detention: The Case of the Kingston Immigration Holding Centre. *Canadian Journal of Law and Society*, 24(2), pp.203-229.

Leigh, I. (2012). Overseeing the Use of Personal Data. Dans H. Born et A. Wills (Édits.), *Overseeing Intelligence Services : A Toolkit* (pp.105-125). Genève, Suisse : DCAF.

Leman-Langlois, S. (2018). Le terrorisme au Canada. *Cahier de la sécurité et de la justice*, 43, pp.118-125.

Leman-Langlois, S. (2007). Terrorisme et crime organisé, contraste et similitudes. Dans, C-P. David & B. Gagnon (Édits.), *Repenser le terrorisme. Concept, acteurs et réponses* (pp.91-110). Québec, QC : Les Presses de l'Université Laval.

Leman-Langlois, S., & Lemieux, F. (2007). Renseignement de sécurité et renseignement criminel. Dans M. Cusson, B. Dupont & F. Lemieux (Édit.), *Traité de la sécurité intérieure* (pp.335-352). Montréal : Hurtubise.

Lemieux, F. (2007). Chpt.14 Contre-terrorisme : le rôle des agences de renseignement. Dans C-P.

David & B. Gagnon (Édits.), *Repenser le terrorisme. Concept, acteurs et réponses* (pp.311-338). Québec, QC : Les Presses de l'Université Laval.

Ligue des droits de l'Homme du Québec. (1978). *La police secrète au Québec*. Montréal : Éditions Québec Amérique.

Littlewood, J. (2010). Accountability of the Canadian Security and Intelligence Community post 9/11: Still a Long and Winding Road? Dans D. Baldino (Édit.), *Democratic Oversight of Intelligence Services*, (pp.83-107). Sydney: The Federation Press.

Llobet-Angli & Masferrer (2015). Dataveillance and terrorism. Swamps, haystacks and the eye of providence. Dans G. Lennon & C. Walker (Édits.), *Routledge Handbook of Law and Terrorism* (pp.38-51). New York, NY: Routledge.

Lune, H. & Berg, B.L. (2017). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*, Harlow, UK: Pearson. [En ligne], [\[https://www.academia.edu/36015331/Qualitative\\_Research\\_Methods\\_for\\_the\\_Social\\_Sciences\\_Global\\_Edi\]](https://www.academia.edu/36015331/Qualitative_Research_Methods_for_the_Social_Sciences_Global_Edi).

Luong, M.A. (2007). The challenges of economic intelligence. Dans L.K. Johnson (Édit.), *Handbook of Intelligence Studies* (pp.163-170). New York: Routledge.

Lyon, D. (2007). *Surveillance Studies: An Overview*. Cambridge, UK: Polity Press.

Macdonald, S. (2015). Dataveillance and terrorism. Swamps, haystacks and the eye of providence. Dans G. Lennon & C. Walker (Édits.), *Routledge Handbook of Law and Terrorism* (pp.147-162). New York, NY: Routledge.

Mackenzie, M.M.W.(président), *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité* (Commission Mackenzie), Ottawa, Imprimeur du Gouvernement, 1969.

Makamurera, J., Lacourse, F., & Couturier, Y. (2006). Des avancées en analyse qualitative : pour une transparence et une systématisation des pratiques. *Recherche qualitative*, 26 (1), pp.110-138.

Martel, M. (2009). 'They smell bad, have diseases, and are lazy' ; RCMP Officers Reporting on Hippies in the Late Sixties. *The Canadian Historical Review*, 90(2), pp.215-245.

McDonald, D.C. (président), (1979) *Sécurité et Information* (premier rapport de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada ; Commission McDonald), Ottawa, ministère des Approvisionnements et Service Canada.

McDonald, D.C. (président), (1981a) *La liberté et la sécurité devant la loi* (deuxième rapport de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada ; Commission McDonald), Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada 1981, 2 volumes, 1981.

McDonald, D.C. (président), (1981b) *Certaines activités de la GRC et la connaissance qu'en avait le gouvernement* (troisième rapport de la Commission d'enquête sur certaines activités de la

Gendarmerie royale du Canada ; Commission McDonald), Ottawa, ministère des Approvisionnement et Service Canada.

McDonnell, T.M. (2010). *The United States, International Law, and the Struggle against Terrorism*. New York : Routledge.

Mégie, A. (2009). Le Canada et les normes internationales antiterroristes (chapitre 9). Dans S. Leman-Langlois & J.P. Brodeur (dir.), *Terrorisme et antiterrorisme au Canada* (pp.177-204). Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.

Melley, T. (2012). *The Covert Sphere: Secrecy, Fiction, and the National Security State*. New York: Cornell University Press.

Michalowski, R. (2012). The history of critical criminology in the United States. Dans W.S. DeKeseredy & M. Dragiewicz (Édits.), *Routledge Handbook of Critical Criminology* (pp.32-45). New York: Routledge.

Monaghan, J. (2014). Security Traps and Discourses of Radicalization: Examining Surveillance Practises Targeting Muslims in Canada, *Surveillance & Society*, 12(4), pp.481-501.

Montigny, É. & Pelletier, R. (2013) Le pouvoir législatif : le Sénat et la Chambre des communes. Dans R. Pelletier & M. Tremblay (Édits.), *Le parlementarisme canadien, 5<sup>e</sup> éditions* pp.329-370. Québec : Les Presses de l'Université Laval.

Morrison, J.N.L., (2008). Chpt.4 Political Supervision of Intelligence Services in the United Kingdom. Dans S. Tsang (Édit.), *Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism* (pp.41-53). Standford, CA: Standford University Press.

Mucchielli, A. (2007). Les processus intellectuels fondamentaux sous-jacents aux techniques et méthodes qualitatives. *Recherches qualitatives, Hors Série, 3*, pp.1-27.

Munshi, S. (2004). Concern for Good Governance in Comparative Perspective. Dans S. Munshi & B. P. Abraham (Édits.). *Good Governance, Democratic Societies and Globalization* (pp.33-54). London: Sage Publications.

Nagels, C. (2016). Quand la « délinquance des élites » contribue au savoir criminologique, *Criminologie*, 49(1), pp.179-202.

Nathan, L. (2012). Intelligence Transparency, Secrecy, and Oversight in a Democracy. Dans H. Born et A. Wills (Édits.), *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit* (pp.49-65). Genève, Suisse : DCAF.

N'Da, P. (2015). *Recherche et méthodologie en sciences sociales et humaines. Réussir sa thèse, son mémoire de master ou professionnel et son article*. Paris : L'Harmattan.

Neal, A.W. (2010). *Exceptionalism and the Politics of Counter-Terrorism: Liberty, security and the War on Terror*. New York: Routledge.

Neocleous, M. (2007). Security, Liberty and the myth of Balance: Towards a Critique of Security

Politics. *Contemporary Political Theory*, 6, pp.131-149.

Nichols, L.T. (2003). Rethinking Constructionist Agency: Claimsmakers as Conditions, Audiences, Types, and Symbols, *Studies in Symbolic Interaction*, 26, pp.125,-145.

Noël, A. (2007). Terrorisme et journalisme : un témoignage. Dans C-P. David & B. Gagnon (Édits.), *Repenser le terrorisme. Concept, acteurs et réponses* (pp.111-135). Québec : Les Presses de l'Université Laval.

OCDE (2015). 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, [<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264007895-fr.pdf?expires=1560124829&id=id&accname=guest&checksum=017F323F2841A3F5CAD0EA488EA28655>].

O'Connor, D.(président), *Rapport sur les événements concernant Maher Arar. Les faits Vol. I, II, et analyse et recommandation*. Ottawa : Travaux publics et services gouvernementaux Canada, 2006.

O'Connor, D.(président), *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale* (deuxième rapport de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar), Ottawa : Travaux publics et services gouvernementaux Canada, 2006.

Pantazis, C. & Pemberton, S. (2011). Restating the case for the 'suspect community': a Reply to Greer. *The British Journal of Criminology*, 5(6), pp.1054-1062.

Parti libéral du Canada. (2014). *Changer ensemble, un gouvernement juste ou ouvert*, page consulté le 2 septembre 2019. [en ligne], [<https://www.liberal.ca/wp-content/uploads/2015/08/un-gouvernement-juste-et-ouvert.pdf>].

Petersen, K.L.(2017). Risk and Security. Dans M.D. Cavelty & T. Balzacq (Édits.), *Routledge Handbook of Security Studies* (pp.117-125). New York : Routledge.

Pires, A. (1997). De quelques enjeux épistémologiques d'une méthodologie générale pour les sciences sociales. Dans Poupard, J. et coll. (Édit.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques* (p.3-54). Montréal : Gaëtan Morin.

Phythian, M. (2009). Intelligence theory and theories of international relations: shared world or separate worlds? Dans P. Gill, S. Marrin & M. Phythian (Édits.), *Intelligence Theory : Key questions and debates* (pp.54-72). New York: Routledge.

Porteous, H. & Valiquet, D. (2016). Résumé législatif du projet de loi C-22 : Loi constituant le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement et modifiant certaines lois en conséquence. Bibliothèque du Canada : Publication no. 42-1-C22-F.

Prior, L. (2004). Documents. Dans C. Seale, G. Gobo, J. F Gubrium & D. Silverman (Édits.), *Qualitative Research Practice* (pp.345-360). London, UK: SAGE Publications Ltd.

Quirion, B. (2010). Criminologie critique [en ligne], *Dictionnaire de Criminologie en ligne*, [<http://www.criminologie.com/article/criminologie-critique>].

Raco, M. (2016). Mass privatization and the changing nature of governance in the UK. Dans M. Bevir et R.A.W Rhodes (Édits.), *Rethinking Governance : Ruling, rationalities and resistance* (pp.50-69). New York: Routledge.

Rousset, E. (2017). Sécurité et liberté : discussion entre un philosophe anglais et un philosophe français, Hobbes et Rousseau. *Sécurité et stratégie*, 2(26), pp.62-66.

Salama, I. (2008). Les droits de l'Homme sont-ils solubles dans la gouvernance? Dans S. Bellina, H. Magro & V. de Villemeur (Édit.). *La gouvernance démocratique : Un nouveau paradigme pour le développement?* (pp.201-212). Paris : Éditions Karthala.

Sandu, A. (2012). *Social-Constructionist Epistemology: A transmodern overview*. Saarbrücken, Allemagne : LAP Lambert Academic Publishing.

Sarrasin, R. (2004). La société civile comme vecteur de la démocratisation ? Dans J. Duchastel et R. Canet (Édit.), *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement ?* (pp.269-294). Montréal : Athéna.

Sénat du Canada. (2017). *Règlement du Sénat du Canada*. Sénat, Canada. Page consulté le 1er septembre 2019, [en ligne], [<http://sencanada.ca/media/135117/rules-senate-reglement-senat.pdf>].

Schneckenburger, B. (2007), Trois questions posées au texte. Dans *Thomas Hobbes, Léviathan*. Chapitre 13 à 17 (pp.121-136). Paris : Gallimard.

Schreier, F. (2007). The Need for Efficient and Legitimate Intelligence. Dans H. Born & M. Caparini (Édits.), *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants* (pp.24-44). New York: Routledge.

Schreier, M. (2014). Qualitative Content Analysis. Dans U. Flick. (Édit.), *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis* (pp.1170-183).

Silverman, D. (2005). Quality in Qualitative Research. Dans D. Silverman (Édit.), *Doing Qualitative Research, A Practical Handbook* (pp.209-226). Thousand Oaks: Sage Publications.

Smith, B.C. (2007). *Good Governance and Development*, New York: Palgrave Macmillan.

Robert, D. & Gaudet, S. (2018) *L'aventure de la recherche qualitative : du questionnement à la rédaction scientifique*. Ottawa : Les presses de l'Université d'Ottawa.

Rondeau, K. & Paillé, P. (2016). L'analyse qualitative pas à pas : gros plan sur le déroulé des opérations analytiques d'une enquête qualitative. *Recherche qualitative*, 35 (1), pp.4-28.

Tardif, M. (2011). Théoriser en sciences de l'éducation, Conférence donnée à l'UQAM le 2011-10-28 (VIDÉO), [<http://www.crifpe.ca/conferences/view/148>].

Terestchenko, M. (2008). *Du bon usage de la torture. Ou comment les démocraties justifient l'injustifiable*. Paris : Éditions La Découverte.

Thibodeaux, J. (2014). Three Versions of Constructionism and their Reliance on Social Conditions in Social Problems Research. *Sociology* 48(4), pp. 829-837.

Tiainen, M. (2017). (De) legitimating electronic surveillance: a critical discourse analysis of the Finnish news coverage of the Edward Snowden revelations. *Critical Discourse Studie*, 14(4), pp.402-419.

Tsoukala, A. (2008). Defining the terrorist threat in the post-September 11 era. Dans Bigo D. & Tsoukala A. (Édits.), *Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal practices of liberal regimes after 9/11* (pp.49-99). New York, NY: Routledge.

Urban, M. (2007). The British Quest for Transparency. Dans S. Tsang (Édit.), *Intelligence and human right in the era of global terrorism* (pp.17-25). Westport, É.-U.: Praeger Security International.

Vadillo, F. (2015). Du terrorisme en démocratie. *Sécurité et Stratégie*, 1(20), pp.5-13.

Vanasse, V.M. & Benoit, M.O. (2007). La définition du terrorisme : un état des lieux. Dans C-P. David & B. Gagnon (Édits.), *Repenser le terrorisme. Concept, acteurs et réponses* (pp.25-48). Québec, QC : Les Presses de l'Université Laval.

Van Campenhoudt, L. (2007). Chapitre 3 : S'affranchir des catégories de pensée instituées dans L. Van Campenhoudt (Édit.), *Introduction à l'analyse des phénomènes* (pp.55-82), Paris : Dunod.

van der Vlist, F.N. (2017). Counter-Mapping Surveillance: A Critical Cartography of Mass Surveillance: Technology After Snowden. *Surveillance & Society*, 15(1), pp.137-157.

Van Doeveren, V. (2011). Rethinking Good Governance: Identifying Common Principles. *Public integrity*, 13(4), pp.301-318.

Vuori, J.A. (2017). Constructivism and securitization studies. Dans M.D. Cavelti & T. Balzacq (Édits.), *Routledge Handbook of Security Studies* (pp.64-74). New York: Routledge.

Waldron, J. (2003). Security and Liberty: The Image of Balance. *The Journal of Political Philosophy*, 11(2), pp.191-210.

Wanlin, P. (2007). L'analyse de contenu comme méthode d'analyse qualitative d'entretiens : une comparaison entre les traitements manuels et l'utilisation de logiciels. *Recherches qualitatives, Hors Série*, 3, pp.243-272.

Wei, Z. (2016). The Relationship between Rule of Law, Human Rights, Good Governance and Democracy. Dans Z. Wein (Édit.), *Human Rights and Good Governance* (pp.1-13). Leiden, Netherlands: Koninklijke.

Weinblum, S. (2015). *Security and Defensive Democracy in Israel. A critical approach to political discourse*. New York: Routledge.

Weinblum, S. (2011). Déconstruire les politiques de sécurité en Israël : au-delà du paradigme « liberté-sécurité », *Politique et société*, 30(3), pp.23-45.

Weinberg, D. (2009). On the Social Construction of Social Problems and Social Problems Theory: A Contribution to the Legacy of John Kitsuse. *American Sociologist*, 40(1-2), pp.61-78.

Weinstock, D.M. (2002). Sécurité et démocratie. *Philosophique*, 29(2), pp.351-370.

Welch, M. (2012). War on terror, human rights, and critical criminology. Dans W.S. DeKeseredy & M. Dragiewicz (Édits.), *Routledge Handbook of Critical Criminology* (pp.360-371). New York: Routledge.

Wesley, M. (2010). The politicization of intelligence. Dans D. Baldino (Édit.). *Democratic Oversight of Intelligence Services* (pp.187-206). Sydney: The Federation Press.

Whitaker, R., Kealey, G. S. & Parnaby, A. (2012). *Secret Service, Policing in Canada from the Fenians to Fortress America*. Toronto: University of Toronto Press.

Whitaker, R. (2012). The Post-9/11 National Security Regime in Canada: Strengthening Security, Diminishing Accountability. *Review of Constitutional Studies*, 16(2), pp.129-158.

Whitaker, R. (2015). The Devil and Steven Harper. *Inroads: A Journal of Opinion*, 37, pp.10-13.

Wieviorka, M. (2006). Face au terrorisme « global », *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 48(3), pp.471-480.

Youssef, D. (2016). La sécurité, un droit fondamental. *The Conversation*, [en ligne]. Mis en ligne le 5 septembre 2015, consulté le 20 juin 2019. URL : <https://theconversation.com/la-securite-un-droit-fondamental-64699>.

Zedner, L. (2009). *Security*. New York : Routledge.

# ANNEXES

# Annexe A

**Tableau 1 - Chronologie des projets de loi C-22 et C-59**

## Chronologie du projet de loi C-22

C-22, 42 <sup>e</sup> législature, 1 <sup>re</sup> session	
Loi constituant le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement et modifiant certaines lois en conséquence	
Chambre des communes	
Séances	Dates
<b>Première lecture</b>	
Séance de la Chambre : 74	16 juin 2016
<b>Dépôt et première lecture</b>	<b>16 juin 2016</b>
<b>Deuxième lecture</b>	
Séance de la Chambre : 82	27 septembre 2016
Séance de la Chambre : 83	28 septembre 2016
Séance de la Chambre : 85	30 septembre 2016
Séance de la Chambre : 87	4 octobre 2016
<b>Deuxième lecture et renvoi à un comité</b>	<b>4 octobre 2016</b>
<b>Comité permanent de la sécurité publique et nationale</b>	
Réunion du comité : 40	1 <sup>er</sup> novembre 2016
Réunion du comité : 41	3 novembre 2016
Réunion du comité : 42	15 novembre 2016
Réunion du comité : 43	17 novembre 2016
Réunion du comité : 44	22 novembre 2016
Réunion du comité : 45	24 novembre 2016
Réunion du comité : 46	29 novembre 2016
Réunion du comité : 48	6 décembre 2016
Séance de la Chambre : 125 :	9 décembre 2016
<b>Projet de loi ayant fait l'objet d'un rapport avec des amendements</b>	<b>9 décembre 2016</b>
<b>Étape du rapport</b>	
Séance de la Chambre : 150	8 mars 2017
Séance de la Chambre : 152	10 mars 2017
Séance de la Chambre : 153	20 mars 2017
<b>Adoption à l'étape du rapport</b>	<b>20 mars 2017</b>
<b>Troisième lecture</b>	
Séance de la Chambre : 157	24 mars 2017
Séance de la Chambre : 159	4 avril 2017
<b>Troisième lecture</b>	<b>4 avril 2017</b>
<b>Sénat</b>	

Séances	Dates
<b>Première lecture</b>	
Séance de la Chambre : 113	13 avril 2017
<b>Première lecture</b>	
	13 avril 2017

<b>Deuxième lecture</b>	
Séance de la Chambre : 116	4 mai 2017
Séance de la Chambre : 119	10 mai 2017
Séance de la Chambre : 122	17 mai 2017
Séance de la Chambre : 123	18 mai 2017
Séance de la Chambre : 124	30 mai 2017
<b>Deuxième lecture et renvoi à un comité</b>	
	<b>30 mai 2017</b>

<b>Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense</b>	
Réunion du comité : 37	5 juin 2017
Réunion du comité : 38	7 juin 2017
Réunion du comité : 39	12 juin 2017
Réunion du comité : 40	14 juin 2017
Réunion du comité : 41	15 juin 2017
Séance de la Chambre : 134	19 juin 2017
<b>Présentation du rapport du comité sans amendement</b>	
	<b>19 juin 2017</b>

<b>Troisième lecture</b>	
Séance de la Chambre : 135	20 juin 2017
<b>Troisième lecture Projet de loi adopté par le Sénat sans amendement</b>	
	<b>20 juin 2017</b>

<b>Sanction royale</b>	
<b>Sanction royale Lois du Canada : 2017, c. 15</b>	
	<b>22 juin 2017</b>

#### Chronologie du projet de loi C-59

##### C-59, 42<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session Loi concernant des questions de sécurité nationale

##### Chambre des communes

Séances	Dates
<b>Première lecture</b>	
Séance de la Chambre : 198	20 juin 2017
<b>Dépôt et première lecture</b>	
	<b>20 juin 2017</b>

<b>Renvoi à un comité avant la deuxième lecture</b>	
Séance de la Chambre : 234	20 novembre 2017
Séance de la Chambre : 239	27 novembre 2017
<b>Renvoi à un comité avant la deuxième lecture</b>	
	<b>27 novembre 2017</b>

<b>Comité permanent de la sécurité publique et nationale</b>	
Réunion du comité : 88	30 novembre 2017
Réunion du comité : 89	5 décembre 2017
Réunion du comité : 90	7 décembre 2017
Réunion du comité : 92	12 décembre 2017
Réunion du comité : 93	30 janvier 2018

Réunion du comité : 94	1 février 2018
Réunion du comité : 95	6 février 2018
Réunion du comité : 96	8 février 2018
Réunion du comité : 97	13 février 2018
Réunion du comité : 98	15 février 2018
Réunion du comité : 101	22 mars 2018
Réunion du comité : 104	17 avril 2018
Réunion du comité : 105	19 avril 2018
Réunion du comité : 106	23 avril 2018
Réunion du comité : 107	24 avril 2018
Réunion du comité : 108	25 avril 2018
Séance de la Chambre : 291	3 mai 2018
<b>Projet de loi ayant fait l'objet d'un rapport avec des amendements</b>	<b>3 mai 2018</b>

<b>Étape du rapport et deuxième lecture</b>	
Séance de la Chambre : 302	28 mai 2018
Séance de la Chambre : 310	7 juin 2018
Séance de la Chambre : 312	11 juin 2018
<b>Adoption à l'étape du rapport et de la deuxième lecture</b>	<b>11 juin 2018</b>

<b>Troisième lecture</b>	
Séance de la Chambre : 316	18 juin 2018
Séance de la Chambre : 317	19 juin 2018
<b>Troisième lecture</b>	<b>4 avril 2017</b>

<b>Sénat</b>	
<b>Séances</b>	<b>Dates</b>
<b>Première lecture</b>	
Séance de la Chambre : 224	20 juin 2018
<b>Première lecture</b>	<b>20 juin 2018</b>

<b>Deuxième lecture</b>	
Séance de la Chambre : 229	25 septembre 2018
Séance de la Chambre : 235	16 octobre 2018
Séance de la Chambre : 238	23 octobre 2018
Séance de la Chambre : 240	25 octobre 2018
Séance de la Chambre : 241	30 octobre 2018
Séance de la Chambre : 244	6 novembre 2018
Séance de la Chambre : 246	8 novembre 2018
Séance de la Chambre : 247	20 novembre 2018
Séance de la Chambre : 253	28 novembre 2018
Séance de la Chambre : 258	6 décembre 2018
Séance de la Chambre : 261	11 décembre 2018
<b>Deuxième lecture et renvoi à un comité</b>	<b>11 décembre 2018</b>

<b>Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense</b>	
Réunion du comité : 73	10 avril 2019
Réunion du comité : 74	29 avril 2019
Réunion du comité : 75	2 mai 2019

Réunion du comité : 76	6 mai 2019
Réunion du comité : 78	9 mai 2019
Réunion du comité : 79	13 mai 2019
Séance de la chambre 289	15 mai 2019
<b>Présentation du rapport du comité avec des amendements</b> <i>Avec des observations</i>	<b>15 mai 2019</b>

<b>Étude du rapport de ce comité</b>	
Séance de la Chambre : 290	16 mai 2019
Séance de la Chambre : 291	27 mai 2018
<b>Adoption du rapport du comité</b>	<b>27 mai 2019</b>

<b>Troisième lecture</b>	
Séance de la Chambre : 293	29 mai 2019
Séance de la Chambre : 294	30 mai 2019
<b>Troisième lecture</b> <i>Projet de loi adopté par le Sénat avec des amendements</i>	<b>30 mai 2019</b>

<b>Étude des messages entre le Sénat et la Chambre des communes</b>	
Message adressé à la Chambre des communes	30 mai 2019
Étude des amendements du Sénat	7 juin 2019
Étude des amendements du Sénat	11 juin 2019
Adoption de la motion relative aux amendements du Sénat	11 juin 2019
Message adressé au Sénat	11 juin 2019
Études des amendements de la Chambre des communes	12 juin 2019
Études des amendements de la Chambre des communes	18 juin 2019
Le Sénat n'insiste pas sur ses amendements	18 juin 2019

<b>Sénat</b>	
<b>Sanction royale</b>	
<b>Sanction royale Lois du Canada : 2019, c. 13</b>	<b>21 juin 2019</b>

## Tableau 2 : Liste des témoins retenus et affiliation

Témoins entendus aux Comités permanents sur le projet de loi C-22

### Comité permanent de la sécurité publique et nationale

Nom	Titre et nom du groupe/de l'organisme représenté
À titre de représentant gouvernemental/politique	
L'hon. Ralph Goodale	Député, ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, PLC
L'hon. Bardish Chagger	Députée, leader du gouvernement à la Chambre des communes, PLC
Ian McCowan	Sous-secrétaire du Cabinet, Législation et planification parlementaire et appareil gouvernemental, Bureau du Conseil privé
Malcom Brown	Sous-ministre, Sécurité publique
Allen Sutherland	Secrétaire adjoint au Cabinet, Appareil gouvernemental, Bureau du Conseil privé
Heather Sheehy	Directrice des opérations, Appareil gouvernemental, Bureau du Conseil privé
Représentants d'organismes gouvernementaux	
L'hon. Jean-Pierre Plouffe	Commissaire, Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications
Ian McPhail	Président, Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la Gendarmerie royale du Canada
Daniel Therrien	Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada
Michael Doucet	Directeur exécutif, Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
Suzanne Legault	Commissaire à l'information du Canada, Commissariat à l'information du Canada
À titre de représentant d'organismes de défense des droits et libertés	
Alex Neve	Secrétaire général, Amnistie internationale Canada

À titre de représentant des agences de renseignement et sécurité	
Michel Coulombe	Directeur, Service canadien du renseignement de sécurité
À titre de représentant d'associations diverses	
Peter Edelmann	Membre de l'exécutif, Section du droit de l'immigration, Association du Barreau canadien
À titre personnel	
Wesley Wark	Professeur invité, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa
Ron Atkey	Professeur auxiliaire, Osgoode Hall Law School, York University
Craig Forcese	Professeur agrégé, Faculté de droit, Université d'Ottawa
Kent Roach	Professeur, Faculté de droit, Université de Toronto
Stéphanie Carvin	Professeure adjointe, Norman Paterson School of International Affairs
Stephane Lemay-Langlois	Professeur titulaire, École de service social, Université Laval
Luc Portelance	À titre personnel
Anil Kapoor	Avocat spécial, Kapoor Barristers
Richard B. Fadden	À titre personnel

### Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense

Nom	Titre et nom du groupe/de l'organisme représenté
À titre de représentant gouvernemental/politique	
L'hon. Ralph Goodale	Député, ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, PLC
L'hon. Bardish Chagger	Députée, leader du gouvernement à la Chambre des communes, PLC
Michel Patrice	Légiste et conseiller parlementaire, Sénat du

	Canada
Charles Robert	Greffier du Sénat et greffier des Parlements, Sénat du Canada
À titre de représentant d'organismes gouvernementaux	
L'hon. Jean-Pierre Plouffe	Commissaire, Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications
Ian McPhail	Président, Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la Gendarmerie royale du Canada
Daniel Therrien	Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada
Michael Doucet	Directeur exécutif, Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
Richard Evans	Directeur principal, Opérations, Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la Gendarmerie royale du Canada
À titre de représentant d'organismes de défense des droits et libertés	
Tim McSorley	Coordonnateur national, Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles
À titre personnel	
L'hon. Hugh Segal	Ancien sénateur
L'hon. Roméo Dallaire	Lieutenant-général (à la retraite), ancien sénateur
L'hon. Tony Clement	Député, porte-parole de l'opposition officielle du projet de loi, PCC
Errol Mendes	Professeur, faculté de droit – Section de common law, Université d'Ottawa.
Wesley Wark	Professeur invité, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa
Derek Lee	Ancien député
Craig Forcese	Professeur agrégé, Faculté de droit, Université d'Ottawa
Kent Roach	Professeur, Faculté de droit, Université de Toronto

Chrisitan Leupretch	Professeur, Département de sciences politiques et d'économie, Collège militaire royal du Canada
Craig Scott	Professeur de droit, École de droit Osgood Hall
Ryan Alford	À titre personnel
Anil Kapoor	Avocat spécial, Kappor Barristers
Le très honorable Sir Malcom Rifkind	Ancien président du Comité parlementaire sur le renseignement et la sécurité (R.-U.)

### Tableau 3 : Liste des témoins retenus et affiliation

#### Témoins entendus aux Comités permanents sur le projet de loi C-59

##### Comité permanent de la sécurité publique et nationale

Nom	Titre et nom du groupe/de l'organisme représenté
À titre de représentant gouvernemental/politique	
Raymond Boivert	Sous-ministre associé, Bureau du conseiller de la sécurité provinciale, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels de l'Ontario
À titre de représentant d'organismes gouvernementaux	
L'hon. Jean-Pierre Plouffe	Commissaire, Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications
Gérard Normand	Conseiller juridique spécial, Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications
Daniel Therrien	Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada
Pierre Blais	Président, Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
Chantale Bowers	Directrice exécutive intérimaire, Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
Guy Bujold	Vice-président intérimaire et président par

	intérim, Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la Gendarmerie royale du Canada
À titre de représentant d'organismes de défense des droits et libertés	
Alex Neve	Secrétaire général, Amnistie internationale Canada
Cara Zwibel	Avocate générale par intérim, Association canadienne des libertés civiles
Lex Gill	Représentante, Programme de la sécurité nationale, Association canadienne des libertés civiles
Ihsaan Gardee	Directeur exécutif, Conseil national des musulmans canadiens
Shimon Fogel	Président-directeur général, Centre consultatif des relations juives et israéliennes
Michael Vonn	Directrice de la politique, Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique
Faisal Mirza	Président, Conseil d'administration, Association canadienne des avocats musulmans
Dominique Peschard	Porte-parole, Ligue des droits et libertés
Timothy McSorley	Coordonnateur national, Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles
Laura Tribe	Directrice exécutive, OpenMedia
À titre de représentant des agences de renseignement et sécurité	
David Vignault	Directeur, Service canadien du renseignement de sécurité
Scott Millar	Directeur général, Politiques stratégiques, planification et partenariats, Centre de la sécurité des télécommunications
Gretta Bossenmaier	Chef, Centre de la sécurité des télécommunications
Dominic Rochon	Chef adjoint, Politiques et communications, Centre de la sécurité des télécommunications
À titre de représentant d'associations diverses	
Peter Edelmann	Membre de l'exécutif, Section du droit de

	l'immigration, Association du Barreau canadien
À titre personnel	
Stéphanie Carvin	Professeure adjointe, Carleton University, Norman Paterson School of International Affairs
Christina Szurlej	Chaire dotée, Atlantic Human Rights Centre, St. Thomas University
Richard B. Fadden	À titre personnel
Michael Nesbitt	Professeur de droit, University of Calgary
Wesley Wark	Professeur invité, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa
Lgén Michael Day	Lieutenant-général (à la retraite)
Craig Forcese	Professeur agrégé, Faculté de droit, Université d'Ottawa
Kent Roach	Professeur, Faculté de droit, Université de Toronto
Scott Newark	Analyste de politique

### **Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense**

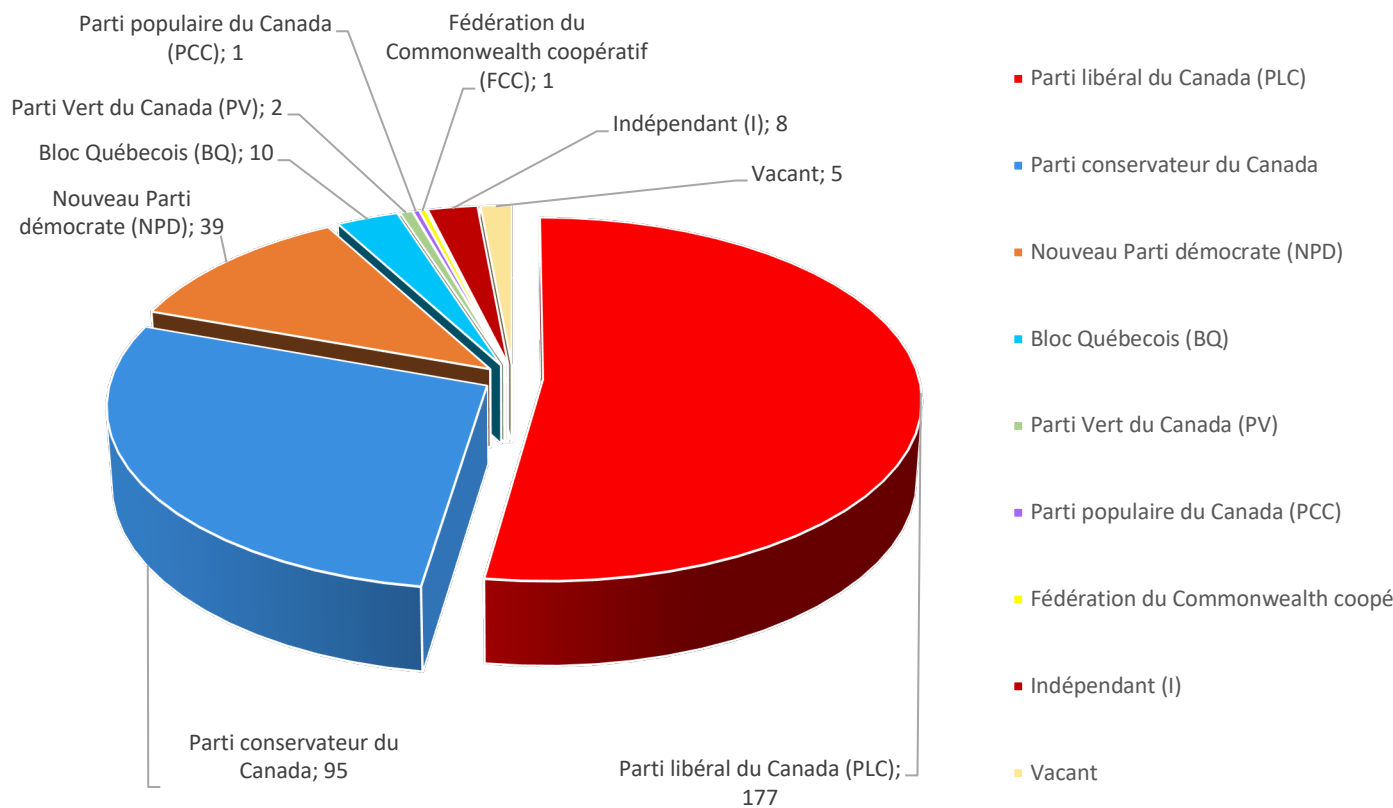
Nom	Titre et nom du groupe/de l'organisme représenté
À titre de représentant gouvernemental/politique	
Ralph Goodale	Sous-ministre associé, Bureau du conseiller de la sécurité provinciale, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels de l'Ontario
À titre de représentant d'organismes gouvernementaux	
L'hon. Jean-Pierre Plouffe	Commissaire, Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications
Gérard Normand	Conseiller juridique spécial, Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications
Daniel Therrien	Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada

Pierre Blais	Président, Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
À titre de représentant d'organismes de défense des droits et libertés	
Brenda McPhail	Directrice, Programme sur la protection de la vie privée, Association canadienne des libertés civiles
Cara Zwibel	Avocate générale par intérim, Association canadienne des libertés civiles
À titre de représentant des agences de renseignement et sécurité	
David Vignault	Directeur, Service canadien du renseignement de sécurité
Tricia Geddes	Directrice adjointe, Service canadien du renseignement de sécurité
À titre personnel	
L'hon. Hugh D. Segal	Directeur, Massey College, Université de Toronto, et président, Association canadienne pour l'OTAN
Leah West	Chargée de cours, Norman Patterson School of International Affairs, Université Carleton
Errol Mendes	Professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa
Michael Nesbitt	Professeur de droit, University of Calgary
Wesley Wark	Professeur invité, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa
Craig Forcese	Professeur agrégé, Faculté de droit, Université d'Ottawa

## Annexe B

Graphique I : Chambre des communes (42<sup>e</sup> législature)

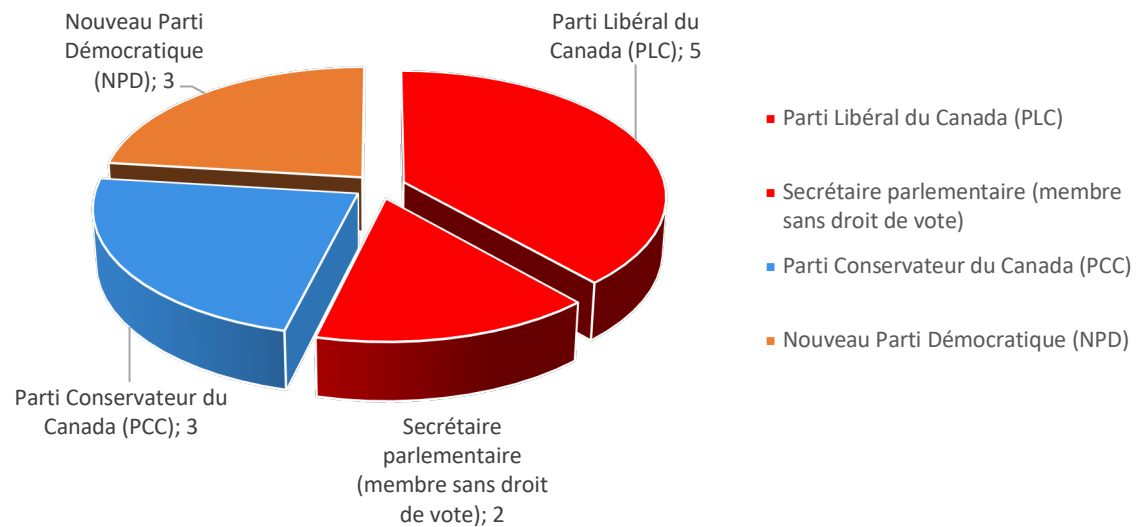
Parti politique	Total
Parti libéral du Canada (PLC)	177
Parti conservateur du Canada (PCC)	95
Nouveau Parti démocratique (NPD)	39
Bloc Québécois (BQ)	10
Parti Vert du Canada (PV)	2
Parti populaire du Canada (PPC)	1
Fédération du Commonwealth coopératif (FCC)	1
Indépendant (I)	8
Vacant	5
<b>Total</b>	<b>338</b>



**Graphique II : Comité permanent sur la sécurité publique et nationale**

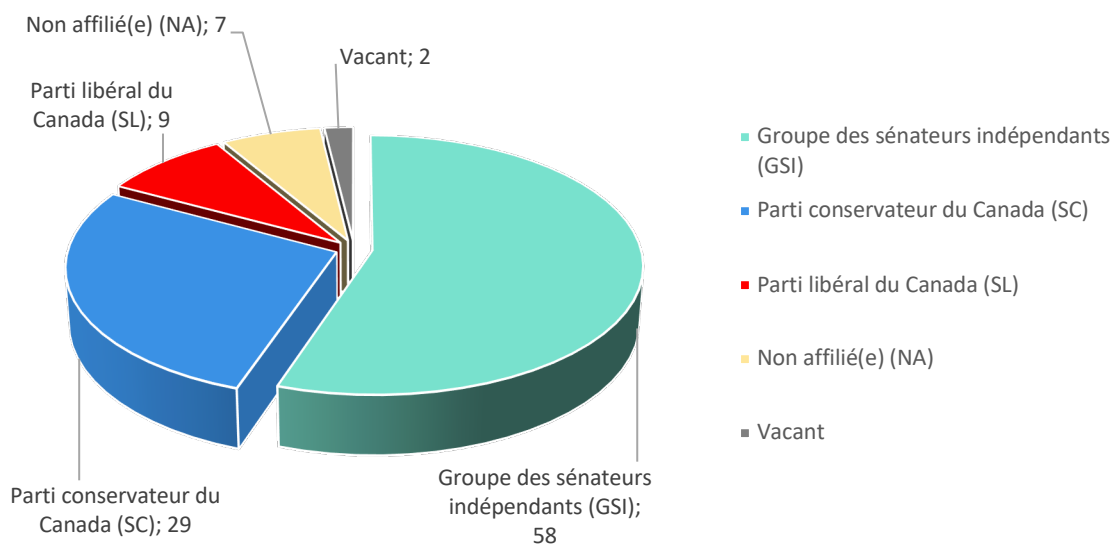
Nom	Affiliation politique
<b>John Mckay</b> (Président)	Scarborough-Guildwood (PLC)
<b>Julie Dabrusin</b>	Toronto-Danforth (PLC)
<b>David de Burgh Graham</b>	Laurentides-Labelle (PLC)
<b>Martin Picard</b>	Montarville (PLC)
<b>Ruby Sahota</b>	Brampton-Nord (PLC)
<b>Peter Schiefke</b> (Secrétaire parlementaire-membre sans droit de vote)	Vaudreuil-Soulanges (PLC)
<b>Karen McCrimmon</b> (Secrétaire parlementaire-membre sans droit de vote)	Kanata-Carleton (PLC)

<b>Pierre Paul-Hus</b> (Vice-président)	Charlesbourg-Haute-Saint-Charles (PCC)
<b>Jim Eglinski</b>	Yellowhead (PCC)
<b>Glen Motz</b>	Medicine Hat- Cardston-Warner (PCC)
<b>Matthew Dubé</b> (Vice-président)	Boloeil-Chambly (NPD)



**Graphique III: Sénat (42e législature)**

	<b>Total</b>
<b>Groupe des sénateurs indépendants (GSI)</b>	58
<b>Parti conservateur du Canada (SC)</b>	29
<b>Parti libéral du Canada (SL)</b>	9
<b>Non affilié(e) (NA)</b>	7
<b>Vacant</b>	2
<b>Total</b>	105



**Graphique IV : Comité permanent sur la sécurité nationale et la défense**

Nom	Affiliation
<b>Gwen Boniface</b> (Présidente)	Ontario (GSI)
<b>Marc Gold</b>	Québec-Stadacona (GSI)
<b>Marilou McPhedran</b>	Manitoba (GSI)
<b>André Pratte</b>	Québec-De Salaberry (GSI)
<b>Diane F. Griffin</b>	Île-du-Prince-Édouard (GSI)
<b>Jean-Guy Dagenais</b> (Vice-président)	Québec-Victoria (SC)
<b>Pierre-Hugues Boisvenu</b>	Québec-La Salle (SC)
<b>Paul E. McIntyre</b>	Nouveau-Brunswick (SC)
<b>Donald Neil Plett</b>	Manitoba-Landmark (SC)
<b>Victor Oh</b>	Ontario (SC)
<b>Terry M. Mercer</b> (Vice-président)	Nouvelle-Écosse-Secteur Nord, Halifax (SL)
<b>David Richards</b>	Nouveau-Brunswick (NA)

