

2004



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

MARS

Chapitre 3
La sécurité nationale au Canada —
L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de mars 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte sept chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2004/1-3F
ISBN 0-662-76025-5



Chapitre

3

La sécurité nationale au Canada
L'initiative de 2001 en matière
d'antiterrorisme

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Incidence des attentats du 11 septembre	3
Objet de la vérification	9
Observations et recommandations	10
Planification et contrôle de l'initiative	10
Gestion de l'initiative de la sécurité et examen des propositions ministérielles	10
La plupart des éléments de financement choisis étaient directement liés aux objectifs du budget	11
Les fonds de l'initiative sont soumis à des contrôles supplémentaires	13
Gestion du renseignement de sécurité	15
Des lacunes de gestion nuisent aux progrès	16
Une amélioration de la collaboration et de l'intégration est essentielle	16
En matière de renseignement, les enseignements tirés d'incidents critiques sont incomplets	20
Interopérabilité et échanges d'information	22
Problèmes d'interopérabilité des systèmes d'information	22
Autres questions non résolues par le Groupe de travail sur l'interopérabilité	24
Priorités non encore énoncées	26
Amélioration de l'identification dactyloscopique	27
Les analyses de rentabilité des appareils « LiveScan » étaient insuffisantes	29
Le système « LiveScan » n'est pas entièrement automatisé	31
Listes de surveillance du terrorisme	32
Des erreurs dans les listes de surveillance du terrorisme	32
Problèmes de mise à jour des listes de surveillance	34
Les passeports canadiens perdus ou volés ne figurent pas sur les listes de surveillance destinées au contrôle frontalier	36
Les mandats non exécutés pour de graves infractions criminelles ne figurent pas tous sur les listes de surveillance	37
Cotes de sécurité des travailleurs des aéroports	40
L'amélioration de la sécurité du transport aérien représentait un objectif important	40
Les liens avec la criminalité représentent une grande menace pour la sécurité du transport aérien	41
Il n'y a pas d'obstacles juridiques au renforcement de la sécurité aéroportuaire	43
Conclusion	45
À propos de la vérification	46



La sécurité nationale au Canada

L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme

Points saillants

3.1 En réaction aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, le gouvernement du Canada a pris plusieurs mesures : il a constitué le Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme, présidé par le vice-premier ministre; pour la gestion de la crise initiale, il a mobilisé l'appareil militaire, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et la fonction publique; il a ensuite conçu une initiative à long terme visant à améliorer la sécurité nationale. Dans le budget de 2001, il a affecté 7,7 milliards d'argent frais sur cinq ans à l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme en vue d'améliorer la sécurité des Canadiens.

3.2 Lors de notre vérification, nous avons examiné la gestion globale de cette initiative. Nous nous sommes également attachés aux éléments suivants : la coordination des services du renseignement entre ministères et organismes gouvernementaux et la capacité de ces ministères et organismes à fournir une information adéquate au personnel chargé de l'application de la loi. De plus, nous avons examiné de manière détaillée les questions particulières suivantes : l'interopérabilité des systèmes d'information sur la sécurité et le renseignement; l'identification dactyloscopique (c.-à-d. l'identification par les empreintes digitales); le contrôle des travailleurs des aéroports qui ont besoin de cotes de sécurité pour pénétrer dans des zones aéroportuaires réglementées. D'autres pays, y compris les États-Unis, ont étudié des questions semblables pour parvenir à des conclusions comparables à celles de notre vérification.

3.3 Nous avons constaté que le gouvernement s'était doté de systèmes de gestion lui permettant de donner une orientation et d'exercer un contrôle à l'égard des dépenses et des rapports relatifs aux activités menées en vertu de cette initiative. La vaste majorité des fonds affectés à cette fin dans le budget de 2001 sont allés aux domaines prioritaires. En outre, le Secrétariat du Conseil du Trésor suit les dépenses et tente d'évaluer les améliorations apportées à la sécurité grâce à cette même initiative. Nous nous sommes toutefois rendu compte que le gouvernement ne disposait pas de cadre de gestion lui permettant d'orienter les décisions d'investissement, de gestion et de développement, de diriger les interventions complémentaires dans les divers organismes et de choisir entre des priorités concurrentes.

3.4 Dans l'ensemble, le gouvernement a failli à la tâche de rendre les systèmes d'information sur la sécurité plus aptes à échanger les uns avec les autres. Par conséquent, les améliorations jugées nécessaires se trouveront retardées de plusieurs années. De plus, bien qu'il ait lancé des programmes

qui auraient pour effet d'engendrer d'autres besoins en matière d'identification dactyloscopique, le gouvernement n'a pas prévu, dans son initiative, de projets susceptibles de l'aider à répondre à une demande accrue dans ce domaine.

3.5 Nous avons aussi constaté des lacunes dans la gestion du renseignement à l'échelle du gouvernement. Un manque de coordination a laissé des vides dans le champ d'application des activités de renseignement et créé du double emploi. Dans l'ensemble, le gouvernement n'a pas bien évalué les enseignements à tirer, en matière de renseignement, d'incidents critiques tels que les attentats du 11 septembre; il n'a pas non plus élaboré de programmes d'amélioration ni assuré le suivi voulu. Individuellement, certains organismes ont mis en place de nouveaux mécanismes de coordination, mais certains ministères ne participent toujours pas à de telles activités d'intégration.

3.6 Nous avons constaté des lacunes et des incohérences dans les listes de surveillance qui servent à filtrer les demandeurs de visa ou de statut de réfugié et les voyageurs qui veulent entrer en territoire canadien. Il n'y a pas de contrôle général de la qualité de cette fonction essentielle dont l'exécution relève de plusieurs ministères et organismes. Personne ne contrôle les retards d'entrée des données ni la qualité des données de ces listes.

3.7 Enfin, comme les renseignements criminels ne sont pas utilisés en vue de filtrer les demandeurs de cotes de sécurité pour l'accès aux zones réglementées des aéroports, on accorde les cotes sans vérifier si les intéressés ont des liens avec le milieu criminel. Transports Canada ne reçoit pas toute l'information dont dispose la police et a donc accordé une cote à de nombreuses personnes dont la fiabilité est douteuse. Si les travailleurs du transport aérien ayant accès aux avions manquent de fiabilité, les dépenses consacrées à la sécurité des voyageurs et des marchandises seront moins utiles.

Réaction des ministères et organismes. Dans l'ensemble, ils ont accepté nos recommandations même si les mesures correctives que les ministères et organismes se sont engagés à prendre sont parfois vagues. Nous avons constaté que les réponses de l'Agence des services frontaliers du Canada et du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile donnent un tableau clair de leurs intentions.

Introduction

Incidence des attentats du 11 septembre

3.8 Le 11 septembre 2001, les États-Unis ont été victimes d'attentats terroristes sans précédent qui ont détruit le World Trade Center, causé des dégâts au Pentagone, fait perdre quatre avions civils et tué des milliers de citoyens. Comme conséquence immédiate au Canada, il a fallu faire face à la paralysie du transport aérien civil, veiller sur les passagers des avions cloués au sol et renforcer la sécurité à la frontière; chez les gens, il y a aussi eu un soudain sentiment d'insécurité personnelle et économique.

3.9 La période de crise a duré plusieurs mois pendant lesquels le gouvernement fédéral a dû maintenir les activités de sécurité intérieure et frontalière à un niveau élevé. Les organismes de défense, de renseignement, de police et de contrôle frontalier ont fonctionné à plein régime. Les ministres et les administrateurs généraux ont dû s'occuper très rapidement de politiques et de budgets, tout en élaborant des mesures législatives d'urgence et en pilotant leur adoption au Parlement.

3.10 À plus long terme, le gouvernement fédéral a dû élaborer des politiques et des programmes pour contrer la menace du terrorisme non seulement au Canada, mais aussi aux États-Unis et dans le reste du monde.

3.11 Gestion de la sécurité nationale. Contrairement à ce qui s'était fait aux États-Unis, jusqu'au 12 décembre 2003, le Canada, à l'instar du Royaume-Uni et de l'Australie, n'avait pas regroupé dans un même ministère les organismes de sécurité intérieure. Comme les autres pays membres du Commonwealth, il comptait plutôt sur le Cabinet et des organismes de coordination pour la gestion des affaires de sécurité. La présente vérification a porté sur la situation telle qu'elle se présentait avant la réorganisation de 2003.

3.12 Le 12 décembre 2003, le premier ministre a annoncé que des changements importants seraient apportés à la structure des comités parlementaires, des ministères et des organismes gouvernementaux. En ce qui touche la sécurité nationale, les principaux changements sont les suivants :

- Le nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile regroupant les activités de l'ancien ministère du Solliciteur général a été créé. Ce ministère comprend maintenant le Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la protection civile qui relevait auparavant du ministère de la Défense nationale.
- L'Agence des services frontaliers du Canada, qui relève du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a été établie. L'Agence est composée de la Direction des douanes de l'ancienne Agence des douanes et du revenu du Canada et des sections du renseignement et de l'application de la loi de Citoyenneté et Immigration Canada; elle s'est également vu confier la fonction d'inspection à la frontière de la salubrité des aliments et de la santé des végétaux et des animaux qui était auparavant du ressort de l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

- Le nouveau poste de conseiller à la sécurité nationale auprès du premier ministre, au sein du Bureau du Conseil privé, a été créé. Le conseiller coordonnera les évaluations intégrées de la menace, contribuera à renforcer la coopération interorganismes et aidera à élaborer un cadre de politique intégrée pour la sécurité et les urgences nationales.
- Le ministre des Transports est maintenant responsable de la sécurité dans tous les secteurs du transport.
- Le nouveau Comité du Cabinet chargé de la santé publique, de la sécurité et des urgences a été mis sur pied. Il aura pour mandat de gérer les questions et les activités liées à la sécurité nationale et au renseignement, et de coordonner l'ensemble des interventions du gouvernement lors de toute situation d'urgence dans les secteurs de la santé publique, des catastrophes nationales et de la sécurité. Il remplacera le Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme.

3.13 Au moment de notre vérification, le gouvernement du Canada mettait en œuvre les programmes de sécurité nationale en s'appuyant sur un grand nombre de ministères et d'organismes. Il s'agissait en général de programmes de défense nationale, de maintien de l'ordre et d'application des lois fédérales, de renseignement, de contrôle frontalier, de sécurité des transports, de protection des biens essentiels et de gestion de catastrophes et de situations d'urgence. Les principaux organismes associés à la réalisation de ces programmes sont énumérés à la pièce 3.1.

3.14 Jusqu'en décembre 2003, à part le premier ministre, aucun ministre n'avait l'entière responsabilité de la sécurité nationale au Canada. Les organismes qui s'occupent de sécurité étaient comptables envers leurs ministres respectifs, lesquels répondaient à leur tour des activités de ces organismes. En définitive, tout comme maintenant, c'est le premier ministre qui était responsable de la sécurité du pays et qui en assurait donc la gestion générale. Il présidait d'ordinaire la réunion des ministres sur la sécurité et le renseignement, qui avait lieu chaque année. D'autres comités du Cabinet, tel que le Comité du Cabinet sur l'union sociale, étaient appelés à prendre des décisions lorsque, dans les affaires de sécurité et de renseignement, des questions plus globales de politique sociale étaient en cause. La réorganisation de décembre 2003 a eu pour effet de placer plusieurs de ces ministères et organismes sous l'autorité d'un seul ministre.

3.15 Vers la fin de septembre 2001, le premier ministre a créé le Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme et l'a chargé de passer en revue les politiques, les lois, les règlements et les programmes à l'échelle du gouvernement, en vue de renforcer sous tous ses aspects la stratégie nationale de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme. Le président de ce comité, qui était le vice-premier ministre, coordonnait l'ensemble des mesures gouvernementales donnant suite aux attentats du 11 septembre. Les membres de ce comité étaient les suivants : le solliciteur général du Canada ainsi que les ministres des Finances, de la Défense nationale, des Transports, des Affaires étrangères, de la Justice et des Affaires intergouvernementales, du Revenu national, de la Citoyenneté et de l'Immigration, et de la Santé.

Pièce 3.1 Principaux organismes qui jouaient un rôle en matière de sécurité nationale au moment de notre vérification*

Organismes	Programmes exécutés
Ministère de la Défense nationale Forces canadiennes Centre de la sécurité des télécommunications Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la protection civile	<ul style="list-style-type: none"> • assurent la défense du pays; • sont déployées à l'étranger pour l'avancement et la protection des valeurs et des intérêts nationaux du Canada; • sont en charge de la Force opérationnelle interarmées 2, une unité d'intervention rapide de lutte contre le terrorisme formée pour intervenir dans les cas de prise d'otages ou prendre d'autres mesures en réaction à un acte de terrorisme; • maintiennent une unité (compagnie) prête à intervenir en cas d'attaques chimiques, biologiques ou nucléaires contre le Canada. <ul style="list-style-type: none"> • intercepte et analyse les signaux (renseignement d'origine électromagnétique) de l'étranger; • aide à protéger les propres télécommunications du gouvernement fédéral. <ul style="list-style-type: none"> • joue un rôle de leadership à l'échelle nationale en vue d'assurer la protection de l'infrastructure essentielle du Canada, tant physique qu'informatique, contre les menaces (catastrophes naturelles ou attaques délibérées); • est chargé d'assurer la protection civile à l'échelle nationale.
Ministère du Solliciteur général du Canada Gendarmerie royale du Canada (GRC) Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)	<ul style="list-style-type: none"> • est responsable de la sécurité publique et oriente les organismes de son portefeuille en matière de politique; • est chargé du Plan national de lutte contre le terrorisme dans lequel sont énoncés le rôle et les responsabilités des différents intervenants en cas d'actes de terrorisme. <ul style="list-style-type: none"> • assure l'application des lois fédérales, à titre de service de police national du Canada; • fournit des services de police à contrat à la plupart des provinces, aux trois territoires du Nord, à bon nombre de municipalités et aux collectivités des Premières nations; • fournit des services de laboratoires judiciaires et de renseignements criminels aux services de police canadiens et étrangers; • a la responsabilité première des enquêtes criminelles sur les actes de terrorisme et d'espionnage; • assure la protection du gouverneur général, du premier ministre et des dignitaires étrangers en visite au Canada; • assure la sécurité à bord de certains vols commerciaux. <ul style="list-style-type: none"> • mène des enquêtes, analyse les renseignements et conseille les ministères et les organismes gouvernementaux quant à la menace que certaines activités font peser sur la sécurité nationale au Canada; • enquête notamment sur le terrorisme et la violence à caractère politique, l'espionnage et le sabotage ainsi que les activités influencées par l'étranger qui sont préjudiciables aux intérêts du Canada, comme le fait de s'immiscer dans les affaires des collectivités ethniques au pays; • mène des évaluations de sécurité pour tout le personnel du gouvernement fédéral qui a besoin d'une cote de sécurité (la GRC est exclue); les travailleurs des transports; les personnes qui font une demande d'immigration, de citoyenneté ou de statut de réfugié.

*Le 12 décembre 2003, le premier ministre a annoncé que des changements importants seraient apportés à ces organismes (voir paragraphe 3.12).

Pièce 3.1 Principaux organismes qui jouaient un rôle en matière de sécurité nationale au moment de notre vérification* (suite)

Organismes	Programmes exécutés
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	<ul style="list-style-type: none"> • gère les relations courantes du Canada avec les gouvernements et les populations de l'étranger; • protège les Canadiens et les installations du gouvernement du Canada à l'étranger; • s'occupe des actes de terrorisme qui touchent des Canadiens se trouvant à l'extérieur du pays; • gère d'autres questions comme celle de l'expulsion de diplomates étrangers qui présentent une menace pour la sécurité du pays; • par l'intermédiaire de la Direction générale de la sécurité et du renseignement, fournit au Ministre des renseignements pour appuyer ses décisions stratégiques et opérationnelles, et des conseils sur les activités de renseignement.
Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	<ul style="list-style-type: none"> • reçoit, recueille et analyse les rapports d'opérations produits par les institutions financières, les intermédiaires financiers, l'Agence des douanes et du revenu du Canada et d'autres organismes; • communique des renseignements utiles aux organismes d'application de la loi, s'il y a lieu; • est tenu, aux termes de la <i>Loi antiterroriste</i>, de communiquer au SCRS toute information lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire que l'information se rapporte à une menace à la sécurité du Canada.
Citoyenneté et Immigration Canada	<ul style="list-style-type: none"> • veille à ce que les immigrants et les visiteurs ne représentent pas un risque; • prend des mesures à l'égard des personnes soupçonnées d'être impliquées dans la migration clandestine, le crime organisé, le terrorisme, les crimes de guerre et d'autres crimes contre l'humanité; • protège le Canada, à titre d'organisme chargé de la sécurité des frontières.
Agence des douanes et du revenu du Canada	<ul style="list-style-type: none"> • fait respecter les lois et les règlements du Canada qui s'appliquent au commerce, à l'impôt et aux questions frontalières; • protège le Canada, à titre d'organisme chargé de la sécurité des frontières; • veille à ce que le Canada s'acquitte de ses obligations en matière d'exportation illégale d'armes et de substances nucléaires, chimiques ou biologiques.
Agence canadienne d'inspection des aliments	<ul style="list-style-type: none"> • exécute toutes les mesures fédérales en matière d'inspection alimentaire, de santé animale et de protection végétale; • protège le Canada, à titre d'organisme chargé de la sécurité des frontières; • intervient en cas d'épidémies de ravageurs et de maladies des végétaux et des animaux.
Transports Canada	<ul style="list-style-type: none"> • établit et fait respecter les normes de sécurité dans les réseaux de transport aérien, terrestre et maritime du Canada; • évalue les renseignements que lui transmet la collectivité de la sécurité et du renseignement; • émet des directives pour obliger l'industrie des transports à prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer la protection du public; • aide le personnel d'intervention à s'acquitter de ses tâches en cas d'urgences liées aux marchandises dangereuses; • assume la responsabilité générale à l'égard de la politique et des règlements de sécurité des transports, mais s'appuie sur d'autres autorités, entre autres les administrations maritimes et aéroportuaires, pour garantir la sécurité des réseaux de transport.

*Le 12 décembre 2003, le premier ministre a annoncé que des changements importants seraient apportés à ces organismes (voir paragraphe 3.12).

Pièce 3.1 Principaux organismes qui jouaient un rôle en matière de sécurité nationale au moment de notre vérification* (suite)

Organismes	Programmes exécutés
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	<ul style="list-style-type: none"> • est chargée du contrôle des passagers aériens et de leurs effets personnels avant l'embarquement; • effectue le contrôle des bagages enregistrés; • établit des contrats avec la GRC pour assurer la sécurité à bord de certains vols; • apporte un soutien financier fédéral aux exploitants d'aéroports locaux pour les services de police aux fins de la sécurité aéronautique.
Pêches et Océans Canada Garde côtière canadienne	<ul style="list-style-type: none"> • fait de la surveillance maritime aux fins de l'application de la réglementation des pêches et aux fins d'autres opérations de sécurité; • assure le contrôle du trafic maritime.
Santé Canada	<ul style="list-style-type: none"> • administre le Centre de mesures et d'interventions d'urgence qui coordonne les mesures de sécurité en santé publique au Canada; • dirige, à titre de ministre directeur, la lutte contre le bioterrorisme, élabore et tient à jour des plans d'intervention à cet égard; • gère le Réseau mondial d'information sur la santé publique, lequel recense les épidémies qui sévissent dans le monde; • gère la Réserve nationale de secours qui comprend des médicaments pour le traitement des personnes exposées à des agents biologiques; • assure le maintien du matériel et de l'approvisionnement en fournitures médicales de 165 « hôpitaux de campagne » comptant 200 lits chacun; • administre le Laboratoire national de microbiologie, premier laboratoire de niveau de biosécurité 4 au pays; • est le ministre directeur pour le Plan fédéral en cas d'urgence nucléaire.
Ressources naturelles Canada	<ul style="list-style-type: none"> • est chargé de la réglementation de la sécurité des pipelines par l'intermédiaire de l'Office national de l'énergie, et de la réglementation des explosifs ainsi que de l'énergie et des matériaux nucléaires par l'intermédiaire de la Commission canadienne de sûreté nucléaire; • veille au respect du régime de sécurité ayant trait aux installations et aux activités nucléaires, ce qui comprend les ripostes armées contre les tentatives de pénétration dans les centrales nucléaires.

*Le 12 décembre 2003, le premier ministre a annoncé que des changements importants seraient apportés à ces organismes (voir paragraphe 3.12).

Source : *La collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement*, gouvernement du Canada, 2001, et d'autres renseignements en provenance de ministères et d'organismes fédéraux.

3.16 À l'instar des autres comités ministériels spéciaux, ce comité avait été mis sur pied pour s'occuper des questions qui touchent les mandats de plusieurs ministres et qui doivent se régler dans des délais bien précis. Ce comité, qui conseillait le premier ministre et le Cabinet, discutait de sécurité nationale et d'orientation stratégique générale, mais n'était pas appelé à décider des programmes ni des politiques, ces décisions appartenant en temps normal aux comités permanents du Cabinet. Le Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme a continué de se réunir à intervalles réguliers au cours de notre vérification. Depuis, il a été remplacé par le Comité du Cabinet chargé de la sécurité, de la santé publique et de la protection civile.

3.17 À un niveau inférieur à l'échelon ministériel, le Bureau du Conseil privé, qui est le « ministère » du premier ministre, coordonne les activités de la bureaucratie. Le greffier du Conseil privé préside le Comité interministériel de la sécurité et des renseignements qui, réunissant les administrateurs généraux des principaux organismes concernés, est la grande tribune de direction où sont étudiées les principales questions stratégiques avant d'être déferées à l'échelon ministériel. Le sous-greffier, conseiller juridique et coordonnateur (Sécurité et renseignements), préside le sous-comité de direction du Comité interministériel de la sécurité et des renseignements, qui est formé de sous-ministres responsables des principaux organismes de renseignement et du ministère de la Justice. (À l'époque, les sous-ministres se réunissaient en outre avant chaque réunion du Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme.) Enfin, le secrétaire adjoint (Sécurité et renseignements) du Bureau du Conseil privé préside le Groupe sur la politique du renseignement qui se compose de sous-ministres adjoints. Ces comités continuent de mener leurs activités.

3.18 Au moment de notre vérification, le ministère du Solliciteur général veillait au maintien du Plan national de lutte contre le terrorisme, qui expose les tâches et les responsabilités de gestion des interventions en cas d'attentats terroristes. Le sous-solliciteur général adjoint principal présidait le Comité des sous-ministres adjoints sur la sécurité publique, qui avait un grand nombre de membres en commun avec le Groupe sur la politique du renseignement. Le Comité était un organe de coordination et d'examen des politiques et des priorités en matière d'application de la loi et de sécurité publique. Le ministère du Solliciteur général, avec le concours du Secrétariat du Conseil du Trésor, dirige une initiative visant à améliorer les échanges d'information sur la sécurité publique. Le Ministère porte maintenant le nom du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Son mandat élargi englobe désormais les services frontaliers et la protection civile.

3.19 Nouveau financement. En octobre 2001, le gouvernement a approuvé un certain nombre de nouvelles affectations importantes, y compris les suivantes :

- 30 millions de dollars par an pour des augmentations immédiates du personnel permanent de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, de Citoyenneté et Immigration Canada, de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et de Transports Canada;
- 250 millions de dollars à 15 ministères et organismes gouvernementaux pour des mesures immédiates de sécurité — il s'agissait en grande partie de dépenses en immobilisations et en matériel;
- 71,5 millions de dollars pour des coûts imprévus — en heures supplémentaires, par exemple — à l'Agence des douanes et du revenu du Canada et à la GRC;
- 160 millions de dollars en indemnisation des sociétés aériennes et des transporteurs spécialisés au Canada, à l'égard des pertes causées par l'interdiction de l'espace aérien à la suite des attentats du 11 septembre.

3.20 Sauf pour ce fonds d'indemnisation des transporteurs aériens, les sommes en question faisaient partie des crédits de 7,7 milliards annoncés dans le budget de décembre 2001, à titre de nouvelles dépenses en 2001-2002 et réparties au cours des cinq années suivantes, pour la sécurité, la protection civile et l'amélioration de l'infrastructure frontalière. Le budget visait à garantir la sécurité nationale, à éloigner les terroristes et à garder ouvertes les frontières du pays. On annonçait des crédits de 6,5 milliards de dollars pour la sécurité (création d'un organisme de la sécurité du transport aérien; augmentation des budgets consacrés au renseignement et aux forces de l'ordre; fonds affectés à l'appareil militaire), et de plus de 1,2 milliard de dollars pour des initiatives destinées à rendre les frontières plus sûres, tout en les gardant ouvertes et en assurant l'efficacité des services frontaliers.

3.21 Dans le budget de 2001, on a prévu des investissements importants aux fins suivantes :

- équiper et déployer plus de personnel de renseignement et d'enquête de première ligne, améliorer la coordination entre les organismes et renforcer la sécurité maritime (1,6 milliard de dollars);
- améliorer le filtrage des immigrants, des demandeurs du statut de réfugié et des visiteurs (ce qui comprend les mesures de détention et de renvoi), accélérer le traitement des dossiers de revendication du statut de réfugié et introduire des cartes de résident permanent à l'épreuve des fraudes (1 milliard de dollars);
- améliorer la protection de l'infrastructure essentielle, la protection civile et les interventions d'urgence, et accroître la capacité de lutte contre le terrorisme de l'appareil militaire (1,6 milliard de dollars);
- créer un organisme de sécurité du transport aérien, placer des policiers armés en civil à bord des avions canadiens, se procurer du matériel de détection d'explosifs et renforcer l'action policière dans le secteur du transport aérien (2,2 milliards de dollars);
- améliorer la sécurité des frontières et l'infrastructure de soutien des principaux points frontaliers pour assurer le mouvement légitime des biens et des personnes (1,2 milliard de dollars).

Objet de la vérification

3.22 Le présent chapitre porte sur deux thèmes généraux : la gestion globale de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme; la coordination des activités de renseignement entre ministères et organismes et la capacité de ces ministères et organismes à fournir une information adéquate au personnel chargé de l'application de la loi. Nous avons examiné un certain nombre de questions bien précises : l'interopérabilité des systèmes d'information sur la sécurité et le renseignement et les échanges d'information; l'identification dactyloscopique (procédé d'identification par les empreintes digitales); le recours à des listes de surveillance à des fins de contrôle frontalier; les cotes de sécurité accordées aux travailleurs des aéroports ayant besoin d'une autorisation pour avoir accès aux zones aéroportuaires réglementées.

3.23 Nous avons rendu compte des activités de surveillance indépendante visant les organismes de sécurité et de renseignement dans une observation du chapitre 10 du Rapport de la vérificatrice générale de novembre 2003.

3.24 De plus, nous prévoyons une vérification qui portera sur la sécurité du transport aérien, certains éléments de sécurité maritime et la gestion des conséquences.

3.25 À la fin du chapitre, à la section intitulée **À propos de la vérification**, on trouvera plus de détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la présente vérification.

Observations et recommandations

Planification et contrôle de l'initiative

Gestion de l'initiative de la sécurité et examen des propositions ministérielles

3.26 Le Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme a surveillé l'élaboration du plan visant à « Améliorer la sécurité des Canadiens », volet de 7,7 milliards de dollars du budget fédéral de décembre 2001. Il a demandé aux sous-ministres de 17 ministères et organismes de proposer des moyens possibles de soutenir la réalisation des 5 objectifs généraux suivants pour les décisions de financement :

- garder les terroristes hors du Canada;
- prendre des mesures de dissuasion, de prévention, de détection, et d'inculpation et/ou de renvoi des terroristes;
- faciliter les relations canado-américaines;
- soutenir les initiatives internationales (ONU, OTAN, NORAD, etc.);
- protéger l'infrastructure du Canada et maintenir une planification d'urgence.

3.27 Cette démarche a été inhabituelle, puisque le Bureau du Conseil privé, avec le concours du Secrétariat du Conseil du Trésor et de Finances Canada, a pris en charge l'établissement des mesures de sécurité précises à adopter pour donner suite aux attentats du 11 septembre. Un comité tripartite (formé de sous-ministres adjoints de ces trois organismes et présidé par le Bureau du Conseil privé) a étudié les plans de dépenses soumis par les ministères avant de formuler des recommandations quant à l'opportunité de les inclure dans les propositions budgétaires. Des représentants des ministères nous ont indiqué que le Bureau du Conseil privé les avait mis en garde contre la tentation d'« opportunisme ». Sauf lorsqu'on en a conclu qu'ils étaient justifiés en raison d'un changement de situation, certains projets de dépenses ont été jugés inadmissibles, qu'il s'agisse d'annulations de compressions décidées dans le contexte de l'Examen des programmes, de projets non financés soumis au Cabinet ou de mesures visant à remédier à l'obsolescence du matériel. La règle tacite était d'appliquer le principe de l'« utilisateur-payeur » dans la mesure du possible. Notre examen de la question s'est limité principalement à des entrevues, étant donné qu'il n'y avait pas de compte rendu officiel des discussions ou des recommandations et que les documents

faisant état des discussions ayant trait aux projets étaient peu nombreux. Les ministères nous ont indiqué pour leur part avoir trouvé la procédure d'examen rigoureuse et parfois intimidante.

3.28 Nombre de ministères disposaient déjà de plans à long terme prévoyant les améliorations souhaitées; le budget de décembre 2001 a été l'occasion d'exécuter et d'élargir ces plans. À titre d'exemple, on peut mentionner le Plan d'action des douanes 2000-2004 et le projet de cartes de résident permanent de Citoyenneté et Immigration Canada.

3.29 Même si le Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme avait recommandé l'attribution de fonds aux ministères en fonction de leurs propositions, l'accès à cette source de financement n'a pas été automatique après l'adoption du budget. Les ministères et organismes ont dû soumettre des propositions auxquelles le Conseil du Trésor devait donner son aval avant que les fonds en question ne leur soient accessibles.

3.30 Dans certaines propositions, on demandait au départ bien plus d'argent que ce qui a été finalement approuvé. À titre d'exemple, les crédits accordés à Citoyenneté et Immigration Canada et à la GRC ne représentaient que le tiers de ce que ces organismes avaient demandé.

3.31 Pour la poignée de projets à caractère interministériel, on a désigné des ministères ou organismes principaux et regroupé les propositions ministérielles adressées au Conseil du Trésor. Ainsi, Transports Canada s'est chargé de coordonner une proposition regroupée sur la sécurité maritime, et le ministère de la Défense nationale a dirigé l'initiative visant à améliorer la prise en charge des interventions d'urgence en cas d'alertes chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires.

3.32 Les ministères directeurs étaient chargés de coordonner les discussions entre les ministères d'appui et, après l'atteinte d'un consensus, de préparer une proposition regroupée adressée au Conseil du Trésor. Dans un cas, le Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la protection civile a attribué des fonds à des sous-projets des ministères d'appui.

La plupart des éléments de financement choisis étaient directement liés aux objectifs du budget

3.33 Nous avons examiné les projets financés en vertu de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme à la lumière des objectifs énoncés sur lesquels s'était appuyé l'examen effectué par le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Finances Canada. Les objectifs généraux de l'initiative, tels que formulés dans le budget de 2001, étaient de garantir la sécurité nationale, d'éloigner les terroristes et de garder les frontières ouvertes. Nous avons constaté que, dans leur vaste majorité, les mesures proposées par les ministères et examinées par les organismes centraux avaient directement à voir avec les objectifs énoncés.

3.34 À la section du budget de 2001 intitulée « Améliorer la sécurité des Canadiens », 510 millions de dollars, au total, ont été attribués à la Défense nationale pour soutenir l'appareil militaire du Canada, y compris 210 millions

pour financer la participation du Canada à la campagne internationale de lutte contre le terrorisme. Les 300 millions de dollars restants ont été attribués à des projets de défense autres que des activités de lutte contre le terrorisme, dont 69 millions pour la mise au point de l'avion de combat interarmées « Joint Strike Fighter », 14,5 millions pour la mise au point de vaccins et 2 millions pour le programme des élèves officiers (« cadets »).

3.35 Rien n'indique que, au Bureau du Conseil privé, à Finances Canada et au Secrétariat du Conseil du Trésor, les responsables aient fondé leur examen des propositions des ministères sur l'évaluation des menaces et des risques nationaux. Lorsque le cadre décisionnel s'appuie sur de telles évaluations, on peut mieux garantir que les projets se verront accorder la priorité qui convient et qu'on tiendra compte des autres utilisations possibles des fonds et des niveaux éventuels de risque.

3.36 D'autres projets semblaient conçus de manière à soutenir des programmes de sécurité publique et de maintien de l'ordre déjà en place au gouvernement, et non pas à répondre directement à un besoin accru de sécurité après les attentats du 11 septembre. Ainsi :

- La GRC a reçu 45 millions de dollars pour le remplacement d'un système dépassé de gestion des dossiers d'incidents. Il s'agit du système qu'utilise la Gendarmerie pour enregistrer et stocker des renseignements sur l'ensemble de ses affaires et de ses enquêtes. Après une première tentative infructueuse de remplacement de son système, la GRC a reçu le feu vert, en vertu de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme, pour l'acquisition et la mise en place d'un nouveau système. Les fonds sont venus du budget de 2001 pour la plupart des coûts prévus.
- Sur les 250 millions de financement d'urgence, le Réseau canadien d'information pour la sécurité publique s'est vu accorder 3,75 millions, en plus de 4,75 millions par an à partir de 2002-2003. Le Réseau, géré par le ministre du Solliciteur général, comporte un grand nombre de projets qui permettent d'améliorer les échanges d'information dans tout le système judiciaire en reliant les organismes de justice pénale à d'autres organismes de tout le pays, pour ainsi renforcer la sécurité publique.
- Le ministre du Solliciteur général a reçu des fonds en vertu de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme pour combattre le crime organisé et le trafic de drogue, y compris la culture de marijuana, dans les collectivités des Premières nations. L'affectation a été de 300 000 \$ en 2001-2002; 1,5 million de dollars s'ajouteront tous les ans en financement permanent à compter de 2002-2003.

3.37 Parallèlement, on constate un financement incomplet de certains projets proposés qui paraissaient directement liés aux objectifs énoncés dans le budget, notamment le projet de sécurité maritime et le système d'identification en temps réel de la GRC. Des fonctionnaires nous ont dit que certains projets étaient encore trop rudimentaires à l'époque du budget pour qu'on puisse envisager de les financer. On a donné suite au dossier de la sécurité maritime après les premières affectations budgétaires, mais le système

d'identification en temps réel est toujours sans financement. Nous n'avons pu examiner ces décisions de plus près, parce que la procédure d'examen suivie par Finances Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé n'a pas été documentée de manière exhaustive.

3.38 Un certain nombre d'autres projets se situent dans une zone grise. Ils ont de vagues liens avec la lutte contre le terrorisme et la réalisation des objectifs du budget, mais il ne s'agit pas là d'activités principales à cet égard. Ainsi :

- La GRC a reçu plus de cinq millions de dollars pour remplacer un système désuet de gestion de l'information des laboratoires servant à faire le suivi du traitement des cas judiciaires en laboratoire.
- L'idée de créer des équipes intégrées de la police des frontières (EIPF) est antérieure au budget, mais sa mise en application s'est trouvée accélérée par ce surcroît de financement. Ces équipes sont appelées à protéger la frontière canado-américaine ailleurs qu'aux points d'entrée. Elles échangent des renseignements et prennent des mesures d'enquête et d'interdiction à l'égard de personnes et de groupes qui représentent une menace pour la sécurité nationale ou qui sont soupçonnés d'activités criminelles. Les équipes comprennent des représentants des services de police et des organismes de « police des frontières » du Canada et des États-Unis. Leurs activités visent surtout la contrebande et l'immigration clandestine, mais leurs enquêtes peuvent constituer une précieuse source de renseignement et se transformer en une enquête ayant trait à la sécurité nationale.

Les fonds de l'initiative sont soumis à des contrôles supplémentaires

3.39 Restrictions de réaffectation au sein des ministères. En cas d'approbation d'un financement complémentaire par le Conseil du Trésor, les fonds en question sont le plus souvent combinés aux autres ressources ministérielles et assujettis aux politiques et aux règlements qui s'appliquent normalement aux dépenses ministérielles. Les ministères et les organismes ont toute latitude de réaffecter leurs ressources entre leurs programmes au gré de l'évolution de leurs besoins et de leurs priorités. Toutefois, dans le cas des fonds obtenus en vertu de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme, ils ne devaient pas les réaffecter sans en aviser le Conseil du Trésor et lui donner l'assurance que leurs activités liées à l'initiative n'en souffriraient pas. Dans certains cas, on a davantage restreint l'accès à ces fonds en séparant les dépenses de sécurité publique et d'antiterrorisme des autres opérations du ministère.

3.40 Le plus souvent, les ministères ont accepté les affectations de fonds telles quelles. Dans d'autres cas, ils ont fourni un complément d'information par la suite. Ainsi, le projet de la sécurité maritime auquel étaient associés sept ministères et organismes s'est d'abord vu attribuer 60 millions de dollars dans le cadre du budget de 2001. Après l'attribution d'environ 25 millions provenant de cette somme à des projets particuliers, les ministères visés ont produit des évaluations de menaces plus détaillées, et en janvier 2003, cette affectation a été augmentée de 172,5 millions, la portant ainsi à 197,5 millions de dollars au total.

3.41 Les responsables de Citoyenneté et Immigration Canada ont pensé que, en réaffectant les fonds reçus, le Ministère réaliserait mieux les objectifs de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme. Le Ministère a présenté un nouveau cadre de répartition des fonds entre ses projets qui a été approuvé par le Conseil du Trésor en août 2002. Il s'agissait avant tout de créer une capacité de renseignement et d'opérer un meilleur filtrage pour mieux déceler et supprimer les risques en matière de sécurité. La GRC n'a pas agi de la même manière, n'insistant pas sur l'importance de financer le système d'Identification en temps réel même si la réussite d'autres projets reposait sur ce système. Nous examinerons ce cas en détail plus loin dans le présent chapitre.

3.42 Exigence de déclaration des résultats en matière de sécurité publique et d'antiterrorisme. Le Conseil du Trésor a non seulement limité l'utilisation des fonds associés à l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme aux projets liés aux objectifs de l'initiative, mais a aussi imposé aux ministères et aux organismes un cadre de déclaration et d'évaluation des résultats de leurs projets. Autant que nous ayons pu le constater, c'est la première tentative des organismes centraux visant à surveiller les dépenses et les résultats d'une initiative à l'échelle interministérielle et interorganismes. On nous a dit que cette exigence de déclaration permettrait au Conseil du Trésor à la fois de mieux observer les progrès et de réaffecter les fonds de certains projets à d'autres plus prioritaires.

3.43 Les premiers rapports annuels devaient être présentés le 30 septembre 2003. Cette échéance n'a pas été respectée par la plupart des ministères, même si bon nombre d'entre eux ont déposé un rapport par la suite. Il est donc trop tôt pour juger si cette méthode de contrôle des résultats fonctionnera bien. Dans les documents que nous avons effectivement reçus, le niveau de détail de la description des mesures adoptées et des résultats obtenus était très variable. Le Secrétariat du Conseil du Trésor se doit d'améliorer ce système de manière à permettre d'assurer une direction centrale et une meilleure reddition de comptes aux comités du Cabinet et du Parlement.

3.44 Il n'est pas sûr que le cadre de déclaration permet d'obtenir l'information nécessaire à la surveillance de cette initiative. Le gros du financement assuré n'avait pas pour but la création de programmes, mais l'amélioration des programmes en place. S'il est possible aux ministères et aux organismes d'estimer les sommes dépensées, il sera néanmoins difficile de distinguer les résultats des activités relevant de l'initiative de ceux des programmes permanents des ministères.

3.45 Dans le budget de 2003, on a annoncé que le Secrétariat du Conseil du Trésor mènerait une série d'examen des programmes ministériels et horizontaux (c.-à-d. dont les questions touchent plusieurs ministères). Le gouvernement a choisi l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme pour un de ces examens de programmes horizontaux. Cet exercice est en cours.

3.46 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait veiller à ce que les ministères et les organismes qui réalisent des projets financés en vertu de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme produisent leurs rapports annuels et détaillent les résultats de ces projets à l'intention des comités pertinents du Cabinet et du Parlement.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Accepté. La majorité des ministères et organismes ont satisfait à l'exigence de rendre des comptes sur leurs activités liées à l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme pour l'exercice précédent et ceux à venir. Le Secrétariat analyse présentement l'information reçue et en rendra compte au Conseil du Trésor. De plus, le Secrétariat a l'intention de fournir aux ministères et organismes des directives sur les exigences en matière de reddition de comptes au Parlement, d'ici le mois de mai 2004.

Gestion du renseignement de sécurité

3.47 Ce qu'on appelle le renseignement est le produit de la collecte, de l'évaluation, de l'analyse, de l'intégration et de l'interprétation de toute l'information disponible. Le renseignement de sécurité sert à prévenir le gouvernement des activités qui présentent des menaces pour la sécurité nationale. Il s'agit d'un des instruments les plus efficaces dont disposent les responsables du programme d'application de la loi et de celui de la protection des frontières. Ces programmes sont tous les deux de grandes priorités de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme. Le renseignement de sécurité est aussi nécessaire pour permettre l'utilisation de manière sélective et précise des ressources restreintes servant à contrer les menaces les plus importantes.



Administration centrale du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Le SCRS, de concert avec les autres organismes mentionnés dans le présent chapitre, contribue à la sécurité du Canada.

Des lacunes de gestion nuisent aux progrès

3.48 On ne saurait sous-estimer l'importance du renseignement dans la lutte livrée contre le terrorisme. On convient que la coordination des efforts des organismes de lutte est essentielle à l'efficacité générale de ces activités. Après le 11 septembre, de nombreux ministères ont admis que leur fonction du renseignement devait être renforcée. C'était surtout le cas pour l'Immigration, qui a créé une nouvelle direction du renseignement et qui a entrepris, en mars 2002, une restructuration majeure de sa fonction du renseignement.

3.49 Au moment de notre vérification, la direction générale dans ce domaine était assurée par cinq hauts comités gouvernementaux qui coordonnaient les activités de la collectivité du renseignement. Il reste que ces comités n'étaient en mesure de coordonner les activités d'organismes autonomes que s'il y avait consensus en la matière. Si un consensus était impossible à obtenir ou si les pourparlers duraient trop longtemps, un organe de direction devait montrer la voie. Notre examen laisse entrevoir des possibilités inexploitées à l'égard des aspects suivants : l'amélioration de la collaboration entre les organismes et de l'intégration des activités; le règlement des différends entre organismes; la mise à profit des enseignements tirés des événements du passé.

3.50 À notre avis, une autorité et une direction qui relèvent et découlent d'un cadre de responsabilisation constituent un facteur clé dans ces questions.

Une amélioration de la collaboration et de l'intégration est essentielle

3.51 Les défis qu'ont à relever les intervenants qui doivent faire face aux menaces du terrorisme font clairement voir que la collaboration et l'intégration sont d'importants moyens. Le gouvernement semble aller dans la bonne direction en s'efforçant de mieux coordonner la collecte de renseignements et d'encourager les échanges d'information entre les analystes.

3.52 Nous nous attendions à ce que la collectivité du renseignement se concertent pour produire et diffuser des rapports de renseignements en toute efficacité. Nous nous attendions également à ce que des mécanismes officiels aient été établis et contrôlés pour coordonner les activités de cette même collectivité, et notamment l'analyse et la diffusion de renseignements.

3.53 Le Bureau du Conseil privé recueille des données sur les priorités individuelles des organismes en matière de renseignement. Il les analyse et en dégage des thèmes communs qui sont ensuite soumis à l'approbation des ministres lors de la réunion des ministres sur la sécurité et le renseignement qui a lieu chaque année. Comme ces délibérations protégées par le secret du Cabinet font partie d'une catégorie de documents qui ne nous est pas accessible, nous n'avons pu évaluer ce processus.

3.54 **Le renseignement stratégique.** Issu d'une analyse approfondie d'une menace, le renseignement stratégique consiste en des données classifiées ou non. Le but peut être d'informer les décideurs ou de livrer des indications de

base aux enquêteurs, aux analystes et aux responsables de l'application de la loi. Il y a deux groupes qui produisent principalement des rapports stratégiques, à savoir le Secrétariat de l'évaluation du renseignement du Bureau du Conseil privé et la Direction de la recherche, de l'analyse et de la production du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). On nous a dit que le premier groupe s'occupe surtout du renseignement international et le second, du renseignement relatif à des menaces précises pour le Canada. Les utilisateurs de ces rapports ont indiqué les recevoir en temps voulu et les trouver utiles dans la plupart des cas.

3.55 Il reste que, dans certains cas, il est difficile de tracer une ligne de démarcation entre ces deux domaines d'intérêt, à en juger par les similitudes relevées dans divers rapports émanant de ces deux groupes. Selon le Bureau du Conseil privé, ce genre de rapport peut aider à garantir que l'élaboration des politiques sera éclairée par la diversité des perspectives et des points de vue.

3.56 Le renseignement tactique. Le renseignement tactique revêt un caractère plus urgent, puisqu'il prévient d'une menace imminente ou d'agissements peut-être illicites. Lorsque les organismes du renseignement ont vent d'une menace imminente pour une personne ou un événement, ils peuvent alerter les organismes chargés de l'application de la loi.

3.57 Nous nous attendions à ce que les rapports tactiques ou les « alertes » en question parviennent rapidement au personnel chargé de l'application de la loi, ce qui s'est produit dans la plupart des cas. Toutefois, nous avons aussi constaté que, dans la communication de ces alertes ou avertissements, on comptait parfois sur les contacts personnels et les réseaux non officiels. Dans un cas, on a averti les intéressés d'une éventuelle menace en recourant au service gouvernemental des envois très secrets, mais en indiquant la mauvaise adresse. Après avoir attendu une réponse un mois durant, l'organisme expéditeur a fait le suivi pour se rendre compte que le message n'avait pas été reçu. Par bonheur, l'avertissement était une fausse alerte.

3.58 Dans un autre cas, un avertissement en provenance d'un allié n'est pas parvenu au service ministériel du renseignement auquel il était destiné parce que l'organisme canadien qui l'avait reçu au départ l'avait envoyé à un centre d'urgence qui ne l'avait pas acheminé.

3.59 Nous avons aussi constaté que le Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la protection civile n'avait qu'un accès restreint au système gouvernemental des envois très secrets. Pour les avertissements urgents, il devait se rabattre sur le téléphone et le télécopieur.

3.60 Nouveaux efforts d'intégration des activités. En réaction aux attentats du 11 septembre, les organismes de la « collectivité de la sécurité et du renseignement » ont su reconnaître l'importance d'une intégration de leurs activités. L'information sur les terroristes connus ou les personnes soupçonnées de terrorisme et sur les menaces possibles, les problèmes de vulnérabilité et les événements antérieurs existe sous maintes formes et en de nombreux lieux. Assembler cette information représente tout un défi pour cette collectivité.

3.61 Nous avons relevé divers exemples illustrant le besoin d'une coordination centrale. Au nombre des projets de la GRC qui relevaient de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme, on comptait la mise sur pied des équipes intégrées de la police des frontières (EIPF) et des équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN). Dans chacune, on trouve des membres d'autres organismes et, parfois aussi, des représentants d'autres ordres de gouvernement et des États-Unis. On convient que le concept est valable, et le rapport annuel de la GRC sur les fonds liés à l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme fait état d'un certain nombre de succès. Nous avons toutefois constaté que ce ne sont pas tous les organismes du renseignement qui participent pleinement à ces projets d'équipes intégrées. On note en particulier l'absence d'une participation entière de Citoyenneté et Immigration Canada aux EISN, et l'absence de représentants du Ministère au sein des EIPF. Les représentants de l'Immigration nous ont dit que, bien qu'ils soutiennent les projets d'équipes intégrées de la police des frontières (EIPF), ils avaient décidé de ne pas y participer pleinement pour l'instant car, à leur avis, les EIPF se concentrent surtout sur le trafic de stupéfiants et la contrebande.

3.62 Au début de 2003, le Service canadien du renseignement de sécurité a créé le Centre intégré d'évaluation de la sécurité nationale (CIESN) et décrit son mandat dans un document cadre. Dans l'optique du SCRS, le rôle de ce centre devait consister notamment à utiliser les renseignements provenant de nombreuses sources pour produire rapidement des analyses et des évaluations des menaces pour le Canada, et à distribuer ces rapports aux responsables de la sécurité nationale ou de la sécurité publique. Le SCRS a invité les organismes suivants à y déléguer un représentant :

- Agence des douanes et du revenu du Canada;
- Centre de la sécurité des télécommunications;
- ministère de la Défense nationale;
- Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la protection civile;
- GRC;
- Transports Canada;
- ministère des Affaires étrangères et du Commerce international;
- Citoyenneté et Immigration Canada;
- ministère du Solliciteur général;
- Bureau du Conseil privé.

Les quatre derniers organismes de cette liste n'ont encore délégué aucun représentant. Le ministère des Affaires étrangères a indiqué que les ressources dont il dispose devraient être plutôt utilisées pour contrer la menace qui pèse sur son personnel et ses actifs à l'étranger et que les ressources de plus en plus maigres d'un « ministère des Affaires étrangères » ne devraient pas servir à des questions qui relèvent davantage d'organismes chargés des affaires intérieures. Les représentants de l'Immigration nous ont expliqué que leur

ministère soutenait ce concept et que l'absence du Ministère était attribuable au manque de financement permanent disponible à cette fin. Le ministère du Solliciteur général a pour sa part indiqué que même s'il n'avait pas désigné un représentant en particulier, ses représentants participaient pleinement à toutes les fonctions et aux travaux entrepris par le Centre. Le Bureau du Conseil privé nous a indiqué qu'il n'avait pas de mandat de collecte de renseignements, mais qu'il participait activement chaque jour au traitement de l'information produite par le Centre intégré d'évaluation de la sécurité nationale.

3.63 Les documents que nous avons examinés indiquent que le Service canadien du renseignement de sécurité a créé le Centre parce qu'il reconnaissait l'importance des échanges d'information. L'idée de mettre en place un centre intégré d'évaluation a été approuvée par le Groupe sur la politique du renseignement. Toutefois, au moment de notre vérification, le Centre n'avait toujours pas de mandat approuvé officiellement par toutes les parties en cause. Nous avons aussi remarqué que son activité perdait de son efficacité faute d'une participation entière de quatre organismes de la collectivité du renseignement.

3.64 La mise sur pied de centres intégrés représente certes un progrès, mais dans chaque cas ils ont été créés par un seul organisme. Le fait que d'autres ministères ou organismes puissent décider ou non d'y participer est pour nous un sujet d'inquiétude. Nous craignons aussi la prolifération de ces groupes et les chevauchements, faute d'un cadre convenu permettant de guider ces efforts d'intégration.

3.65 Le règlement des questions ayant trait aux échanges entre les organismes. Nous avons recensé des cas où les questions concernant le mandat ou la coopération entre les organismes n'étaient pas encore réglées, et ce, malgré le fait que les problèmes existaient depuis fort longtemps. Plus particulièrement, nous avons constaté ce qui suit :

- Le risque de chevauchement des activités de la GRC et du Service canadien du renseignement de sécurité s'est accru depuis l'adoption de la *Loi antiterroriste*. Ces organismes ont mis en place de nouveaux moyens de collaboration par la voie d'équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN), de détachement mutuel du personnel et de collaboration dans les domaines scientifique et technique. Bien que la relation de travail entre les deux organismes soit essentielle et que l'un et l'autre estiment que cette relation évolue de manière satisfaisante, le protocole d'entente sur leurs travaux communs et leur coopération n'a pas été modifié pour tenir compte de leurs nouvelles responsabilités.
- Dans un autre cas, nous avons pris connaissance d'une question non réglée entre deux organismes concernant l'utilisation du renseignement au cours d'une enquête.

3.66 À notre avis, le problème le plus important qui demeure sans solution est le fait que les douaniers de la ligne d'inspection primaire n'ont pas accès aux renseignements sur les passeports perdus ou volés, ce dont nous parlerons plus en détail dans ce chapitre.

3.67 Nous avons noté que, pour justifier l'absence d'échanges d'information, les organismes invoquaient souvent les impératifs de protection des renseignements personnels. Toutefois, les responsables n'ont pu produire à l'appui ni avis juridiques, ni renvois précis aux lois, ni jugements rendus par les tribunaux.

3.68 **Recommandation.** Le conseiller à la sécurité nationale devrait tenir compte des éléments suivants pour l'élaboration du cadre de politique intégrée prévu :

- une compréhension commune de la sécurité nationale;
- des rôles, des responsabilités et une structure de responsabilisation bien définis;
- des buts et des objectifs clairs qui reposent sur l'évaluation des risques, des menaces et de la vulnérabilité.

Réponse du Bureau du Conseil privé. **Accepté.**

En matière de renseignement, les enseignements tirés d'incidents critiques sont incomplets

3.69 On ne peut raisonnablement s'attendre à ce que le gouvernement puisse recueillir suffisamment de renseignements pour mettre le pays à l'abri de tous les attentats. Ce qui est raisonnable cependant, c'est que, après tout incident important, l'organisme concerné analyse la façon dont il y a réagi, tire des enseignements et mette ces leçons en application par la suite.

3.70 **Leçons tirées de l'affaire Ressam.** Le 14 décembre 1999, on a intercepté un résident de Montréal, Ahmed Ressam, au moment où il tentait d'introduire clandestinement des explosifs aux États-Unis à partir du Canada. Le Comité des sous-ministres adjoints sur la sécurité publique a commandé une étude des enseignements tirés de cet événement, où on s'est attaché aux lacunes d'ordre opérationnel dans la prise en charge de cette affaire, ainsi qu'aux problèmes de vulnérabilité du système. Le Comité n'avait toutefois pas le pouvoir d'exiger que les ministères règlent les problèmes ou les lacunes mis au jour par l'étude.

3.71 Dans le rapport produit (30 août 2001), on a signalé qu'un certain nombre de problèmes constatés étaient réglés, mais que plusieurs problèmes de taille demeuraient sans solution. Ce rapport combinait les « rapports de leçons apprises » présentés individuellement par les ministères et les organismes concernés. Un certain nombre d'organismes n'en avaient pas produit cependant. Ainsi, nous avons pu constater que, si le Bureau des passeports avait eu un rôle appréciable à jouer dans l'affaire Ressam, il n'avait pas jugé bon de procéder à une analyse des enseignements à tirer.

3.72 Analyse à la suite des attentats du 11 septembre. Nous nous attendions aussi à ce qu'une étude des enseignements tirés porte sur la réaction du gouvernement canadien à l'égard des attentats qui ont eu lieu aux États-Unis. Nous avons relevé des rapports très divers. Dans certains cas, on a procédé à des analyses poussées, mais sans que celles-ci ne soient jamais entérinées par la direction; faute de cet appui des dirigeants, tout effort visant à apporter des changements est miné. Dans d'autres cas, on nous a remis des rapports généraux qui ressemblaient à des résumés et qui ne renfermaient pas d'analyses détaillées (voir la pièce 3.2).

3.73 Le Comité des sous-ministres adjoints sur la sécurité publique a produit un rapport d'ensemble comprenant un chapitre important sur les évaluations menées par les gouvernements provinciaux et territoriaux. Il a rendu publics un plan d'action et un rapport d'étape à l'automne de 2002. Depuis lors, nous n'avons toutefois vu aucun rapport d'avancement sur l'application des recommandations présentées.

Pièce 3.2 Évaluation des rapports sur les enseignements tirés

Ministère ou organisme	Rapport sur les enseignements		Approbation de la direction	Plan d'action	Rapports d'étape
	Résumé	Rapport interne			
Bureau du Conseil privé	✓				
Solliciteur général du Canada	✓	✓		✓	✓
Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)	✓				
Gendarmerie royale du Canada (GRC)	✓			✓	
Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la protection civile		✓		✓	
Citoyenneté et Immigration Canada	✓			✓	
Ministère de la Défense nationale		✓	✓	✓	
Transports Canada		✓		✓	
Agence des douanes et du revenu du Canada		✓		✓	
Centre de la sécurité des télécommunications	✓			✓	

3.74 Le Comité interministériel de la sécurité et des renseignements a proposé que les administrateurs généraux des organismes concernés se réunissent avec le greffier du Conseil privé pour dresser un tableau d'ensemble de la réaction du gouvernement aux attentats du 11 septembre. Comme nous avons pu le constater, un document de travail de quatre pages produit en prévision de cette réunion a été la seule analyse rétrospective qui se soit faite à l'échelle du gouvernement. Les dirigeants de la GRC, du Service canadien du renseignement de sécurité et de Finances Canada étaient absents lors du déjeuner où on a discuté du document. Il n'y a eu ni compte rendu des discussions ni plan de suivi ou d'action.

3.75 On nous a dit qu'il y avait eu un exposé lors de la réunion annuelle des ministres sur la sécurité et le renseignement, mais sans compte rendu ni plan d'action.

3.76 Recommandation. De concert avec le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, le conseiller à la sécurité nationale devrait procéder à une analyse des enseignements à tirer, à l'échelle du gouvernement, après tout incident important du point de vue de la sécurité. Une telle analyse devrait comporter un plan d'action prévoyant les façons de combler les lacunes constatées et un suivi régulier permettant de juger des progrès accomplis.

Réponse du Bureau du Conseil privé. Accepté.

Réponse du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Le programme de préparation opérationnelle en matière de lutte contre le terrorisme de la Direction générale de la sécurité nationale comprend un processus non officiel relatif aux enseignements retenus, lequel fait partie intégrante de l'élaboration de séminaires, d'ateliers et d'exercices de mise en situation. En outre, le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile est en train de modifier sa structure d'intervention nationale de façon à tenir compte des leçons retenues à la suite d'opérations et de les intégrer dans les procédures opérationnelles. Le mécanisme officiel de ce processus relatif aux enseignements retenus permettra de prendre des mesures à l'égard des lacunes constatées et d'assurer un suivi régulier de la situation au moyen d'évaluations.

Interopérabilité et échanges d'information

Problèmes d'interopérabilité des systèmes d'information

3.77 Une priorité après le 11 septembre. Le gouvernement a considéré comme hautement prioritaires après le 11 septembre les questions ayant trait à l'interopérabilité des systèmes d'information sur la sécurité et aux échanges d'information. En visant à l'interopérabilité, on voulait s'assurer que ceux qui auraient besoin de renseignements pour leurs activités seraient en mesure de les obtenir et de les utiliser. Le gouvernement fédéral savait qu'il existait des « silos » d'information au sein des ministères et des organismes fédéraux et au niveau des autres ordres de gouvernement. Ce cloisonnement pouvait empêcher de constater à temps les menaces pour la sécurité nationale, retarder les interventions contre le terrorisme ou lors d'autres situations d'urgence, ou rendre ces interventions moins efficaces.

Dimensions de l'interopérabilité**Technique** — Systèmes transférant de l'information**Sémantique** — Normalisation de la terminologie et des définitions**Humaine** — Volonté culturelle des organismes de partager l'information**Entre collectivités** — Création de partenariats et recherche de solutions communes entre les ministères et au-delà des champs de compétence**Juridique** — Cadre juridique qui permet la mise en commun de l'information

Source : Groupe de travail sur l'interopérabilité et Secrétariat du Conseil du Trésor

3.78 Les problèmes qui existent dans ce domaine concourent aux autres lacunes constatées. Ailleurs dans le présent chapitre, nous évoquons des problèmes liés à l'**interopérabilité** et aux échanges d'information :

- Lorsqu'on utilise des listes de surveillance, il faut que l'information soit partagée en temps utile et que ceux qui la recueillent la transmettent aux douaniers qui s'en servent pour protéger les frontières du pays.
- Il faut que les données sur les passeports perdus ou volés soient mises à la disposition du personnel de première ligne.
- Comme on dépend de plus en plus du renseignement, il faut que les moyens d'échange d'information entre les organismes du domaine du renseignement gagnent en efficacité.
- Il faut que les responsables du filtrage des travailleurs des zones aéroportuaires réglementées reçoivent une information plus complète des services de police pour prendre des décisions éclairées.

3.79 Problèmes du groupe de travail formé de sous-ministres adjoints.

En octobre 2001, le gouvernement a créé le Groupe de travail sur l'interopérabilité, constitué de sous-ministres adjoints des ministères et organismes ayant des responsabilités en matière de sécurité et de renseignement. Les objectifs de ce groupe étaient de constater les possibilités de renforcement de la sécurité publique, de dresser une liste de solutions rapides et de mesures à moyen terme applicables immédiatement, et de proposer une stratégie et une vision à long terme en vue d'harmoniser les systèmes et d'améliorer les échanges d'information.

3.80 Les ministères et les organismes se sont mis à travailler à quelques-unes de ces solutions rapides immédiatement après l'établissement de cette liste en février 2002. Le groupe a fait un exposé au Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme, en juin de la même année. Le président du Groupe de travail a donné son aval à un rapport provisoire en septembre 2002, mais le document n'a jamais été présenté au Cabinet.

3.81 Ce groupe a cessé d'exister après juin 2002 et rien n'indique que l'autorité centrale ait réaffecté ses tâches. En novembre 2003, le gouvernement a demandé au ministre du Solliciteur général de diriger, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, un projet d'élaboration de programmes visant à améliorer les échanges de renseignements sur la sécurité publique. Comme il s'agit de questions prioritaires pouvant avoir une incidence sur la protection du public et la sécurité des Canadiens, ce retard trahit un manque d'autorité centrale.

3.82 Le personnel du ministère du Solliciteur général a étudié les échanges d'information à l'aéroport international Pearson. Il a constaté que, souvent, ces échanges faisaient plus appel à des relations personnelles déjà établies qu'à des procédures opérationnelles ou à des systèmes électroniques d'information intégrés. Dans certains cas, les lignes directrices restreignaient les échanges d'information entre les ministères. Dans les diverses bases de données ministérielles, on pouvait constater des entrées et des recherches en double. Un manque de coordination entre les organismes risquait de nuire aux

enquêtes. Il y avait des lacunes dans l'information disponible servant à déterminer si les travailleurs des aéroports devaient recevoir ou conserver leur cote de sécurité. Nous avons fait des constatations semblables lors de notre vérification.

3.83 Des progrès lents à l'égard des solutions rapides. Nous avons constaté l'absence de progrès soutenus en ce qui a trait aux solutions rapides qu'avait trouvées le Groupe de travail sur l'interopérabilité. En fait, dans certains secteurs où on avait signalé des progrès, la situation s'est dégradée par la suite. Seuls trois projets ont été menés à bien dont un prévoyait la communication aux postes frontière de renseignements sur les plaques d'immatriculation perdues ou volées. Dans le cas de deux autres projets, les progrès sont douteux et, pour ce qui est de cinq projets, rien ne s'est fait depuis septembre 2002. Pour citer un exemple, les agents de première ligne dans les aéroports ne reçoivent toujours pas de renseignements sur les passeports.

3.84 Recommandation. Les ministères responsables des solutions rapides et d'autres questions ayant trait à l'interopérabilité et aux échanges d'information devraient redoubler d'efforts pour régler les problèmes détectés. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile devraient surveiller ces efforts.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat est d'accord pour contrôler ces initiatives en fonction des progrès continus et des résultats attendus.

Réponse du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Le Ministère accepte la recommandation et effectue présentement un suivi visant à assurer la mise en œuvre efficace des solutions rapides et des autres initiatives de connectivité proposées par les groupes de travail formés après le 11 septembre, de même que par d'autres intervenants.

Le projet sur l'échange d'information en matière de sécurité publique et l'interopérabilité permettra d'intégrer ces solutions rapides en tenant compte d'autres lacunes connues pour faire en sorte que la connectivité aux fins de la sécurité publique soit une priorité et qu'elle se fasse comme il se doit. Le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor collaboreront ensemble afin que les ministères et les organismes chargés de mettre en œuvre ces nouveaux liens bénéficient d'un soutien adéquat pour coordonner leur collaboration avec les autres intervenants, pour régler toute nouvelle question touchant les politiques du gouvernement canadien et pour obtenir le financement nécessaire.

Autres questions non résolues par le Groupe de travail sur l'interopérabilité

3.85 L'utilisation de l'information préalable sur les voyageurs (IPV) et des dossiers passagers (DP) exige une grande interopérabilité. Aux termes de la loi qui a été adoptée à l'automne 2001, les compagnies aériennes sont tenues de communiquer au gouvernement l'information préalable sur les voyageurs et les dossiers passagers de sorte que le personnel des Douanes et de l'Immigration puisse déterminer et évaluer le risque que présentent les voyageurs avant leur arrivée au Canada. Les compagnies aériennes recueillent

l'information préalable sur les voyageurs au moment de l'enregistrement des passagers. Les dossiers passagers sont constitués à partir des renseignements tirés des systèmes de réservation de vols, et comprennent l'itinéraire et le mode de paiement. L'efficacité de cette initiative dépend d'un grand nombre de bases de données autres que celles des entreprises de transport aérien, notamment celles des Douanes, de l'Immigration, de l'Impôt, de la GRC, du SCRS et d'organismes américains.

3.86 En octobre 2002, les ministères pertinents ont commencé à faire la collecte des données tirées de l'information préalable sur les voyageurs. Il a été difficile d'obtenir des données d'une grande compagnie aérienne, mais cette question est maintenant réglée. En ce qui concerne les dossiers passagers, les progrès sont lents notamment en raison de problèmes techniques à régler avec chaque compagnie aérienne. Une autre difficulté découle du fait que les compagnies aériennes de l'Union européenne ne peuvent divulguer des données en raison des préoccupations que soulève la protection des renseignements personnels. Le Canada a formé un partenariat avec les États-Unis pour mettre au point un mécanisme d'évaluation automatique des risques que posent les voyageurs qui arrivent au pays. Les deux pays prévoient échanger l'information sur les passagers qui présentent un risque supérieur à un seuil préétabli.

3.87 Un autre problème important était celui de l'absence d'un système pangouvernemental d'envois secrets entre ministères et organismes du gouvernement. Un projet entrepris par un organisme a été abandonné lorsqu'on a jugé que la méthode proposée ne protégeait pas tout à fait le système. En novembre 2003, le gouvernement s'est attelé à la tâche de reconcevoir un système de communications secrètes qui compléterait le système déjà en place pour les communications très secrètes.

3.88 Recommandation. Le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, ainsi que le conseiller à la sécurité nationale, avec le concours du Secrétariat du Conseil du Trésor, devraient coordonner et surveiller la mise en place d'un système d'envois secrets à l'échelle du gouvernement.

Réponse du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Le Ministère reconnaît la nécessité de mettre en place un système de communication de niveau secret à l'échelle du gouvernement et appuie l'établissement d'un tel système. Il continue de soutenir la planification et l'application de stratégies de financement aux fins de cette initiative, qui fera partie intégrante du projet ayant trait à l'échange d'information sur la sécurité publique et à l'interopérabilité.

Réponse du Bureau du Conseil privé. Il est accepté qu'il devrait être possible de partager des renseignements secrets à l'échelle du gouvernement.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat aidera le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile ainsi que le conseiller à la sécurité nationale à s'assurer que le système de communication respecte dans tout le gouvernement les politiques sur la sécurité et la protection des renseignements personnels.

Priorités non encore énoncées

3.89 Au moment où nous rédigeons ces lignes, le gouvernement venait de produire une proposition en vue de l'adoption d'un plan d'échange d'information sur la sécurité publique. Ce plan ne traitera pas de questions ni de systèmes d'information en particulier, mais énoncera des priorités et dressera un cadre pour élaborer des solutions. L'élaboration d'un tel plan faisait partie de la vision à long terme du Groupe de travail sur l'interopérabilité. Ces deux prochaines années, on y associera tous les ministères et les organismes ayant des responsabilités de police, d'application de la loi, de justice et de renseignement dans les collectivités de la justice pénale et de la sécurité nationale. Les responsables gouvernementaux conviennent que ce projet accuse un trop long retard.

3.90 Ce plan est des plus ambitieux puisqu'il s'agit d'examiner les liens entre les organismes, les centaines de systèmes d'information et dépôts de données, et les activités qu'ils servent à soutenir. Il ne s'agit ni d'absorber ni de diriger les travaux en cours pour l'élaboration et la réalisation de projets. Il s'agit plutôt de relier ces projets — dont certains comportent des coûts de développement de plusieurs centaines de millions de dollars — pour que s'améliorent les échanges d'information.

3.91 Dirigé par le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile (qui portait anciennement le nom du ministère du Solliciteur général), avec le concours du dirigeant principal de l'information au Secrétariat du Conseil du Trésor, ce projet de planification coûtera plus de 9 millions de dollars. Le dirigeant principal de l'information mettra à contribution ses compétences techniques pour une grande partie de la conception et de l'exécution du projet.

3.92 Problèmes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Maintes lois du pays empêchent de partager l'information au sein du gouvernement par souci de protection des renseignements personnels. Nous avons constaté que, dans certaines situations, les fonctionnaires n'échangent pas de renseignements ni n'examinent la possibilité de le faire, croyant au départ que ce serait contraire aux principes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cependant cette loi permet les échanges d'information entre les organismes du gouvernement fédéral dans diverses situations, y compris pour des motifs de sécurité nationale. À notre avis, on a décidé dans certains cas de ne pas partager l'information sans avoir dûment considéré les problèmes qui pouvaient se poser sur le plan de la sécurité.

3.93 Parfois, ceux qui demandaient des renseignements voulaient un accès à des systèmes d'information complets. Dans ce cas, le souci de la protection des renseignements personnels est légitime, mais une solution simple consisterait à isoler l'information demandée et à la communiquer en dehors du système principal, de manière à toujours protéger les renseignements personnels des citoyens.

3.94 Recommandation. Le Bureau du Conseil privé et le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, avec le concours de

Justice Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor, devraient poursuivre l'examen de la question et guider les intéressés en ce qui concerne les échanges d'information entre les ministères et organismes publics, tout en mettant en balance les impératifs de protection des renseignements personnels et ceux de la sécurité nationale.

Réponse du Bureau du Conseil privé. Il est accepté que le Bureau du Conseil privé et le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile devraient voir à ce que de tels conseils soient offerts aux ministères et organismes gouvernementaux par l'entremise des ministères responsables, soit le Secrétariat du Conseil du Trésor et Justice Canada.

Réponse du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Le Ministère a toujours en tête les conséquences éventuelles de toute communication d'information pour la vie privée des personnes concernées. Pour cette raison, il travaille, de concert avec d'autres ministères et organismes fédéraux et conformément aux politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de gestion de l'information, à l'élaboration d'un cadre de gestion de l'information applicable au Réseau canadien de l'information pour la sécurité publique, qui respecte la législation canadienne en matière de protection des renseignements personnels et la Charte canadienne des droits et libertés, et qui contribue à une communication d'information efficace en vue du maintien de la sécurité publique.

Réponse de Justice Canada. Accepté. Nous serons heureux de mettre notre expertise au service des organismes du gouvernement afin de les aider à améliorer la sécurité nationale.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat continuera de fournir des conseils stratégiques dans les domaines de la gestion de l'information, de la protection des renseignements personnels et de la sécurité relativement à l'échange d'information entre les ministères et les organismes gouvernementaux.

Amélioration de l'identification dactyloscopique

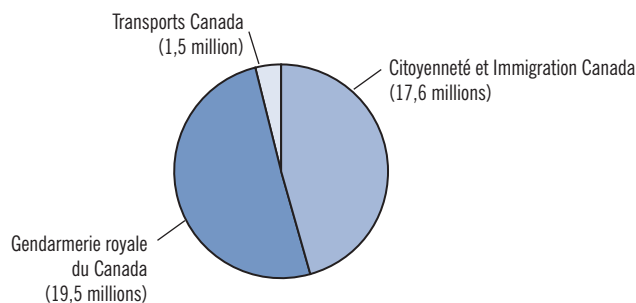
3.95 Pierre angulaire des programmes d'identification à des fins de sécurité. L'empreinte digitale est le moyen biométrique fondamental d'identification criminelle et d'identification à des fins de sécurité. Sans elle, il est difficile de distinguer les personnes qui ont le même nom ou le même aspect physique, et il devient ardu de détecter celles qui se donnent une fausse identité. La dactyloscopie (procédé d'identification par les empreintes digitales) permet une bonne identification des demandeurs de cote de sécurité, de visa ou de statut de réfugié. Le Canada dispose d'un système national unique d'identification dactyloscopique qu'exploite la GRC.

3.96 À l'heure actuelle, ce système est d'une capacité fixe qui repose sur une centaine d'analystes. Pour former un plus grand nombre d'analystes, il faudrait compter deux ans, et on se trouverait à diminuer temporairement la production des analystes expérimentés dont on aurait besoin pour assurer cette formation. On peut largement accroître les capacités actuelles seulement en remplaçant le système actuel d'analyse dactyloscopique par un système automatisé.

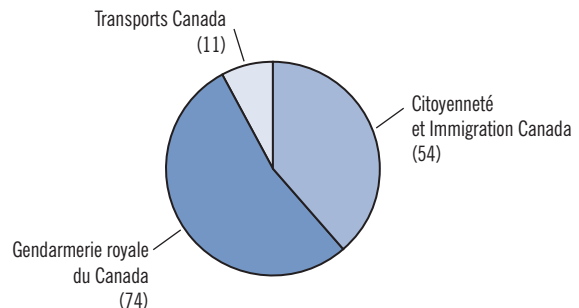
3.97 En vertu de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme, on a prévu 38,6 millions de dollars pour l'amélioration de la prise d'empreintes digitales à l'aide d'appareils électroniques « LiveScan » à imagerie numérisée. Cette somme a été répartie entre Citoyenneté et Immigration Canada, Transports Canada et la GRC (voir la pièce 3.3). Dans le cas de Transports Canada, les fonds ont servi à l'expansion du projet d'identification dactyloscopique automatisée déjà en place au Ministère.

Pièce 3.3 Mise en œuvre du projet « LiveScan »

Fonds découlant de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme* (38,6 millions de dollars)



Nombre d'appareils « LiveScan » (139)



*Les fonds comprennent le coût d'acquisition des appareils « LiveScan » et la mise en œuvre des systèmes de soutien. En est exclue la somme de 3,5 millions de dollars que Transports Canada a puisée à même son propre budget pour l'achat d'appareils « LiveScan ».

3.98 On a vu dans le projet « LiveScan » une importante mesure de lutte contre le terrorisme et de renforcement de la sécurité dans les points d'entrée. Il s'agit d'un système automatisé de prise d'empreintes digitales et palmaires et de photographie des personnes visées. Les empreintes digitales sont transmises électroniquement à la GRC. Une fois reçues, on y fait une recherche manuelle dans la base de données nationale de l'organisme. La base comporte 3,3 millions de fiches dactyloscopiques, y compris celles des réfugiés et des criminels.

3.99 En 2001, Citoyenneté et Immigration Canada, Transports Canada et la GRC ont fait l'acquisition d'appareils « LiveScan » pour moderniser leurs systèmes dactyloscopiques. Citoyenneté et Immigration Canada s'est servi de ces appareils pour communiquer à la GRC les empreintes de demandeurs de statut de réfugié et de personnes non admissibles, prises aux points d'entrée à



Un agent prend des empreintes digitales à l'aide de l'appareil automatisé « LiveScan ».

des fins de vérification d'identité. Transports Canada a utilisé ces appareils à son tour pour la délivrance aux travailleurs des aéroports des cotes de sécurité liées à l'accès aux zones réglementées. À la demande de Transports Canada, la GRC vérifie les fiches dactyloscopiques des travailleurs en consultant la base de données nationale, pour déterminer si les intéressés ont un casier judiciaire ou représentent un danger pour la sécurité. On vérifie en outre dans la base de données du Centre d'information de la police canadienne (CIPC) si des dossiers actifs dans le système correspondent aux noms faisant l'objet de la vérification. Enfin, la GRC a recours à la base de données nationale pour des vérifications portant sur les personnes soupçonnées d'activités criminelles ou les personnes du secteur public ou privé qui doivent se soumettre à un contrôle de sécurité comme condition d'emploi.

3.100 Demande accrue de services dactyloscopiques. Le Service de l'identité judiciaire de la GRC est appelé à faire des vérifications d'empreintes digitales dans la base de données nationale. Ces deux dernières années, il a vu la demande de ses services s'accroître progressivement tandis que les ressources à sa disposition demeuraient inchangées. Ainsi, des analyses dactyloscopiques sont maintenant nécessaires pour le programme Expéditions rapides et sécuritaires (EXPRES) de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, et aux fins de l'application de la loi sur les changements de nom en Colombie-Britannique. On demande également en plus grand nombre des vérifications portant sur les travailleurs des zones réglementées.

Les analyses de rentabilité des appareils « LiveScan » étaient insuffisantes

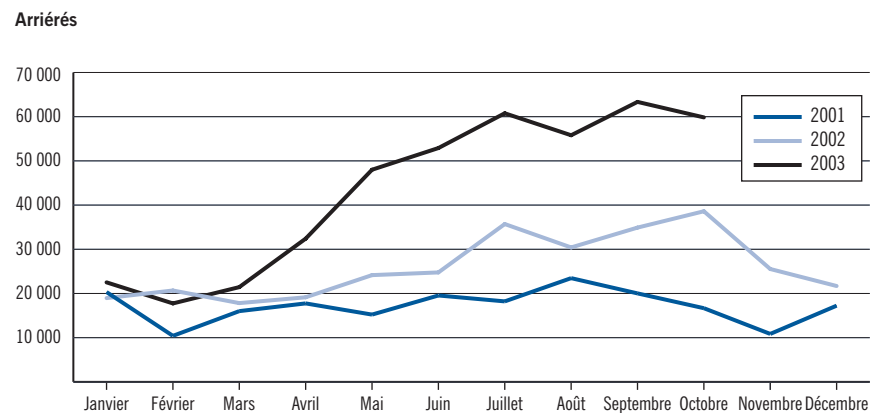
3.101 On a acheté 139 appareils « LiveScan », grâce aux fonds obtenus en vertu de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme. Au total, le coût des appareils et les sommes qu'on prévoit consacrer aux systèmes et à l'entretien jusqu'en 2006-2007 s'élèvent à 38,6 millions de dollars. Transports Canada a dépensé en plus 3,5 millions de dollars puisés à même son propre budget. Nous avons passé en revue les analyses de rentabilité réalisées par Transports Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et la GRC, ayant trait au projet « LiveScan ».

3.102 Nous avons constaté que les analyses de rentabilité de Citoyenneté et Immigration Canada et de la GRC étaient insuffisantes. Elles ne montraient pas assez les avantages de cette acquisition ni ne comportaient un cadre adéquat d'analyse des risques. Par exemple, comme ces avantages étaient inextricablement liés à ceux du système d'Identification en temps réel (ITR) — dont on avait besoin pour mettre en place un système automatisé complet d'analyse dactyloscopique —, nous pensons que, dans les analyses de rentabilité, il aurait fallu faire pleinement état du fait que, sans le système ITR, la réussite du projet « LiveScan » risquait grandement d'être compromise. Ajoutons que les études de rentabilité de ces deux organismes ne comprenaient pas d'analyse adéquate de solutions de rechange. Nous ne pourrions dire si, pour la prise d'empreintes, il existait d'autres possibilités que le système retenu.

3.103 L'analyse de rentabilité de Transports Canada répondait à nos critères, mais l'estimation des avantages reposait sur l'hypothèse selon laquelle la GRC aurait mis en place le système ITR à la fin de 2003. La GRC n'a pas reçu les fonds qui lui auraient permis d'avoir en main à cette date un système fonctionnel. Les avantages que Transports Canada avait estimés à 13 millions de dollars ne se sont pas concrétisés.

3.104 Les appareils « LiveScan » n'ont pas réduit les délais de traitement. Chaque ministère ou organisme a fait valoir que, grâce aux appareils « LiveScan », on réduirait les délais d'analyse dactyloscopique, mais selon nos données de vérification, les avantages obtenus ont été minces au mieux. Les empreintes soumises à l'analyse dactyloscopique étaient de meilleure qualité, ce qui a eu pour effet de réduire le nombre de rejets et d'accroître l'exactitude des résultats. Bien que Transports Canada ait traité quatre fois plus de fiches dactyloscopiques par mois depuis la mise en place du système de dactyloscopie « LiveScan », cette amélioration est bien plus attribuable à l'augmentation de l'effectif de la GRC affecté aux autorisations d'accès aux zones aéroportuaires réglementées, financée par Transports Canada, qu'à l'instauration de ce système. Ajoutons que l'augmentation de la demande d'analyses dactyloscopiques s'est accompagnée d'une hausse des arriérés de travail. Il faudrait plus de deux mois et demi pour liquider ces arriérés à condition de ne recevoir aucune nouvelle demande d'analyse. On peut donc dire que, si les délais de traitement ont nettement diminué dans le cas des demandes de Transports Canada, les demandes faites à la GRC par d'autres organismes se sont tout simplement ajoutées aux arriérés (voir la pièce 3.4).

Pièce 3.4 Arriérés d'analyse dactyloscopique du Service de l'identité judiciaire de la GRC, de 2001 à 2003



Note : On procède à 20 000 opérations d'analyse dactyloscopique par mois en moyenne.

3.105 La GRC a conclu avec Citoyenneté et Immigration Canada un protocole d'entente sur les délais de traitement. Elle accorde une plus grande priorité au traitement des empreintes de personnes soupçonnées de terrorisme, mais l'accord fixe un délai de six à huit semaines pour la plupart des analyses

dactyloscopiques demandées par Citoyenneté et Immigration Canada. La norme à cet égard était la même avant l'établissement du système « LiveScan ».

3.106 La GRC n'a fourni aucune indication sur la réduction des délais, dans ses détachements, attribuable au système « LiveScan ».

3.107 Recommandation. La Gendarmerie royale du Canada devrait trouver et apporter une solution à ce problème d'arriérés d'analyse dactyloscopique.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada. Accepté. En effet, la GRC est déterminée à améliorer le service. À cette fin, elle s'engage à obtenir le financement d'une solution à long terme qui se concrétisera dans un projet de traitement entièrement automatisé des empreintes digitales, le système d'Identification en temps réel (ITR). Entre-temps, la GRC liquidera l'arriéré en embauchant du personnel qui, en raison de la demande croissante, devra être soutenu par des employés supplémentaires. Ces deux solutions nécessitent toutefois des fonds qui n'ont pas encore été approuvés.

Réponse du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Le Ministère convient qu'il faut trouver une solution à l'arriéré de travail en ce qui concerne les empreintes digitales. Or, le projet ayant trait à l'échange d'information sur la sécurité publique et à l'interopérabilité permettra de faire face aux pressions relatives à l'interopérabilité, y compris le besoin de systèmes modernes de traitement des empreintes digitales à la Gendarmerie royale du Canada. En attendant, on étudiera les mesures possibles en matière de politique en vue de trouver une solution à l'arriéré de travail.

Le système « LiveScan » n'est pas entièrement automatisé

3.108 Le système « LiveScan » permet de prendre les empreintes digitales et de les transmettre sous une forme numérique, mais on se sert encore d'un système manuel désuet pour l'analyse et la comparaison dactyloscopiques. La GRC nous a dit qu'elle avait proposé un système informatique central d'analyse des empreintes numérisées — il s'agit du système d'Identification en temps réel (ITR) —, mais qu'elle n'avait pas reçu de fonds à cette fin. Les responsables au Secrétariat du Conseil du Trésor ont expliqué que l'analyse de rentabilité de ce système soumise par la GRC était encore trop rudimentaire pour justifier cette affectation de fonds. Il reste que, sans la composante ITR, le système « LiveScan » ne mènera pas aux niveaux d'efficacité envisagés dans les trois analyses de rentabilité de ces appareils. La GRC est toujours activement en quête de fonds pour le système ITR. Si la GRC devait recevoir les fonds demandés, il faudrait encore compter trois ou quatre ans pour qu'elle voie directement les avantages que promet ce système d'identification en temps réel pour la fonction dactyloscopique. Si elle ne devait pas obtenir les fonds voulus, il faudrait encore plus de temps pour que les avantages de la dactyloscopie électronique se matérialisent.

3.109 Recommandation. La Gendarmerie royale du Canada et le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile devraient accorder la priorité à la mise en place du système d'Identification en temps réel.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada. Dans la foulée des événements du 11 septembre 2001, les pressions publiques étaient fortes afin de mener des interventions en peu de temps. Dans un tel climat d'urgence, certaines décisions n'ont pas été validées de façon continue entre les organismes. La décision d'appuyer l'utilisation de la technologie du système « LiveScan » sans soutenir l'importante infrastructure de traitement des empreintes digitales a été regrettable. Il faut que des fonds soient alloués à ce secteur dès que possible.

Réponse du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile.

Le Ministère est d'accord pour dire que la mise en œuvre du projet d'Identification en temps réel est une priorité. Il continue d'appuyer la planification et l'application de stratégies de financement aux fins de cette initiative, qui fera partie intégrante du projet ayant trait à l'échange d'information sur la sécurité publique et à l'interopérabilité.

Listes de surveillance du terrorisme

3.110 Les listes de surveillance jouent un rôle essentiel en matière de sécurité nationale. Elles sont un outil crucial de lutte contre le terrorisme, car elles permettent d'intercepter les terroristes avant qu'ils ne gagnent le territoire canadien ou lorsqu'ils se présentent aux points d'entrée du Canada. Depuis le 11 septembre, le nombre d'inscriptions sur ces listes a grimpé de façon spectaculaire. Dans les aéroports canadiens, les douaniers de la ligne d'inspection primaire se servent de ces listes pour contrôler le nom des voyageurs qui arrivent. Ces listes sont aussi un moyen essentiel de vérification pour la délivrance de visas dont près de 900 000 ont été émis en 2003.

3.111 Un petit nombre de ministères et d'organismes fédéraux tiennent des listes de surveillance en application d'une diversité de mandats et contribuent ainsi collectivement à la sécurité nationale. Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada sont les principaux utilisateurs de listes de surveillance à des fins de contrôle frontalier. Celles dont se servent les agents de l'Immigration et des Douanes sont établies à partir de quelques sources tant étrangères que canadiennes. La pièce 3.5 en donne un aperçu.

3.112 Le Service canadien du renseignement de sécurité envoie à Citoyenneté et Immigration Canada des « avis de signalement » des personnes qu'il juge « non admissibles » en territoire canadien, y compris celles qui représentent vraisemblablement une menace pour le pays. Il peut s'agir de terroristes connus ou de personnes soupçonnées de terrorisme sur qui le SCRS est assez renseigné pour justifier un constat d'inadmissibilité à l'immigration ou encore de personnes sur qui il dispose de moins d'indications, mais juge qu'elles doivent être surveillées de près.

3.113 Le Service canadien du renseignement de sécurité se sert d'un système manuel sur papier pour communiquer les avis de signalement nouveaux, modifiés ou annulés à Citoyenneté et Immigration Canada.

Des erreurs dans les listes de surveillance du terrorisme

3.114 Lors de notre vérification initiale, nous avons relevé bien moins d'avis de signalement de terroristes dans le système de suivi du SCRS que dans la

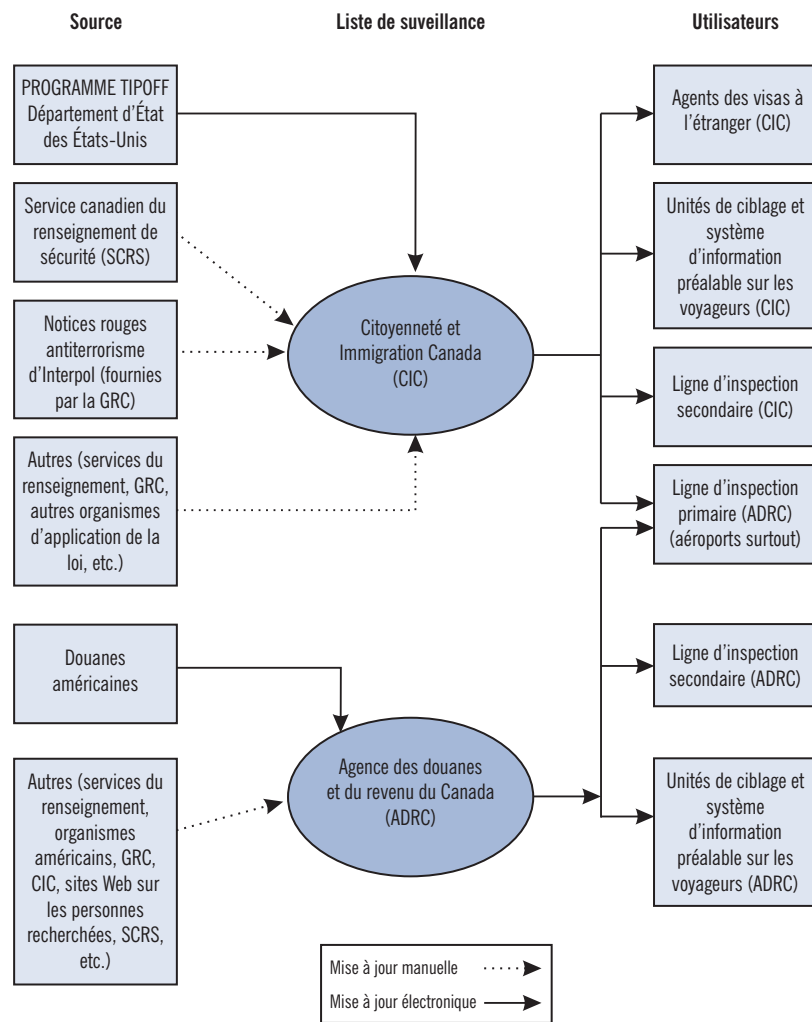


Examen d'un voyageur à la ligne d'inspection primaire des Douanes

base de données de l'Immigration. Aussi avons-nous comparé en détail les deux listes pour constater que les dossiers de l'Immigration étaient dans un tel désordre que nous étions tout simplement incapables d'opérer un rapprochement complet. Nous avons relevé :

- des avis manquants de signalement de terroristes;
- un grand nombre de fiches en double dans la base de données de l'Immigration;
- des erreurs de classement qui empêcheraient un traitement approprié des personnes entrant au Canada;
- des noms inscrits qui auraient dû être retirés de la base de données de l'Immigration.

Pièce 3.5 Listes de surveillance à la frontière



3.115 Les problèmes de systèmes et de ressources au Service canadien du renseignement de sécurité peuvent causer des retards d'inscription sur les listes de surveillance. Dans un de ces cas, bien qu'on ait approuvé l'inscription d'un terroriste connu, il a fallu une autre année avant que son nom figure sur la liste de surveillance en question, sa fiche ayant été perdue dans le système informatique des listes de surveillance du SCRS. D'autres inscriptions ont été retardées parce que les responsables des approbations d'inscription s'affairaient à d'autres priorités. Par ailleurs, le SCRS ne révisait pas régulièrement certains noms pour déterminer s'ils devaient continuer de figurer sur la liste de surveillance, en raison du fait qu'on n'avait pas consigné une note dans les dossiers indiquant que le Service avait inscrit ces noms sur la liste de surveillance de l'Immigration.

3.116 Nous avons aussi constaté des retards occasionnels d'ordre administratif dans la fonction de coordination du SCRS et des retards d'entrée de données à Citoyenneté et Immigration Canada. De tels retards font qu'il faut parfois compter des jours dans le cas des ajouts approuvés à faire aux listes de surveillance, et des semaines dans le cas des modifications à apporter, avant que ces renseignements à jour se retrouvent dans la base de données de l'Immigration. Le SCRS et Citoyenneté et Immigration Canada nous ont informés que les changements urgents se voient accorder la priorité; nos observations confirment généralement cette affirmation.

Problèmes de mise à jour des listes de surveillance

3.117 La plupart des ajouts aux listes de surveillance au Canada provenaient du programme TIPOFF du gouvernement américain. Celui-ci était aussi le seul canal d'alimentation automatisée des listes canadiennes de surveillance du terrorisme à la frontière, comprenant une fonction électronique pour ajouter, modifier ou supprimer des avis de signalement.

3.118 Le programme TIPOFF des listes de surveillance du terrorisme est un carrefour où convergent les renseignements de nature délicate qui émanent d'organismes tant canadiens qu'étrangers. Au moment de notre vérification, il comportait environ 100 000 noms de personnes soupçonnées de terrorisme, principalement en provenance de la Central Intelligence Agency (CIA), du Federal Bureau of Investigation (FBI) et de la National Security Agency (NSA) des États-Unis. Cette base de données augmente de façon marquée depuis le 11 septembre. Les rapports obtenus indiquent que les États-Unis ont aussi éprouvé de la difficulté à dresser des listes de surveillance unifiées et complètes à partir des données fournies par différents organismes.

3.119 Au moment de notre vérification, la liste de surveillance de l'Immigration du Canada comportait 37 000 fiches de signalement provenant du programme TIPOFF. Lors de l'examen des fiches de l'Immigration, nous avons relevé des interruptions prolongées irrégulières dans les mises à jour obtenues autrement tous les mois du Département d'État des États-Unis. Les représentants de l'Immigration nous ont indiqué que ces retards étaient imputables à des priorités concurrentes, à des pénuries de ressources et à certaines questions d'ordre technique. Voici des précisions :

- il n'y a pas eu de mises à jour de la fin de juin à la mi-octobre 2003; lorsque les fiches de l'Immigration ont finalement été mises à jour, les noms de plus de 8 000 personnes soupçonnées de terrorisme ont été ajoutés;
- il n'y a pas eu de mises à jour de novembre 2002 à mai 2003; lorsque les mises à jour ont eu lieu, plus de 5 000 noms de personnes soupçonnées de terrorisme se sont ajoutés;
- il n'y a pas eu de mises à jour de juin à novembre 2001; lorsqu'elles ont eu lieu, on a dû ajouter plus de 1 500 noms. Parmi les « oubliés » de la liste, on comptait deux des auteurs des attentats du 11 septembre que les autorités américaines avaient identifiés en août 2001.

3.120 Malgré des échanges de données automatisés entre l'Immigration du Canada et le programme TIPOFF, des noms de personnes soupçonnées de terrorisme provenant de TIPOFF sont fréquemment rejetés par le système de l'Immigration en raison de l'incompatibilité des codes. Ces noms ne se retrouvent pas dans les listes de surveillance tant que le personnel de l'Immigration n'a pas signalé les cas problèmes au Département d'État des États-Unis. Toute correction qui s'ensuit est censée être apportée lors de la mise à jour suivante. Lors de notre examen des rapports d'erreurs produits par le système, nous avons relevé des noms qui avaient été rejetés et constaté que les listes n'avaient pas été corrigées.

3.121 Notices rouges d'Interpol. Les pays membres se servent des notices rouges d'Interpol pour demander l'arrestation et l'extradition de fugitifs. Quelques-uns des personnages les plus dangereux du crime organisé et du terrorisme ont fait l'objet d'une notice rouge. On en a produit une en 1998 pour Oussama Ben Laden. Interpol a signalé que, en 2002, plus de 1 200 personnes avaient été arrêtées dans le monde après la diffusion d'une notice rouge, en partie en raison de cette diffusion. En avril 2001, le gouvernement canadien a commencé à verser ces notices d'Interpol dans le système de listes de surveillance de l'Immigration afin d'empêcher les fugitifs internationaux d'entrer au Canada.

3.122 La GRC reçoit les notices rouges d'Interpol qu'elle transmet ensuite à l'Immigration pour qu'elle les ajoute à ses listes de surveillance à l'aide d'un système manuel sur papier, ce qui est long et peut entraîner des erreurs. Nous avons procédé à divers sondages et constaté ce qui suit :

- Les fiches de l'Immigration étaient incomplètes. Nous avons examiné un échantillon représentatif de notices rouges de la Liste Interpol de surveillance du terrorisme, qui forme un sous-ensemble classifié de ces notices; d'après les résultats de notre examen, on peut estimer que 8 p. 100 des noms de terroristes recherchés ne figurent pas sur la liste de surveillance correspondante de l'Immigration.
- Sur le nombre de notices récemment diffusées sur le site Web public d'Interpol, 27 p. 100 ne figuraient pas sur la liste de surveillance de l'Immigration.

- Sur le nombre de notices rouges de 2002 qui ont été supprimées par Interpol et que la GRC a par la suite retirées de sa base de données, 53 p. 100 n'avaient pas encore été retirées de la liste de surveillance de l'Immigration.
- Il existe des décalages entre la diffusion des notices rouges d'Interpol et leur entrée dans la base de données de la GRC à cause des délais postaux et des arriérés de la GRC; nous avons examiné un échantillon aléatoire de 118 notices rouges diffusées en 2003 et versées dans la base de données de la police jusqu'à la mi-juillet 2003 (soit environ le tiers du total); il s'écoulait en moyenne 48 jours entre cette diffusion et cette entrée et, au moment du sondage, la GRC avait un arriéré moyen de deux mois touchant 162 notices rouges.

3.123 D'après la GRC, Interpol s'est doté d'un nouveau système électronique qu'utilisent divers autres pays et qui transmet rapidement l'information des notices rouges. Ce système pourrait nettement réduire les retards actuels, mais, au moment de notre vérification, la GRC n'avait pas de plans concrets pour en faire usage.

Les passeports canadiens perdus ou volés ne figurent pas sur les listes de surveillance destinées au contrôle frontalier

3.124 Chaque année, on signale la perte ou le vol de plus de 25 000 passeports canadiens en moyenne. La GRC juge que ces passeports posent un problème de sécurité nationale, puisque les terroristes ou d'autres criminels peuvent s'en servir.

3.125 Les listes de surveillance à la frontière ne comprennent pas la liste des passeports canadiens perdus ou volés. En avril 2003, le Bureau des passeports a établi une politique suivant laquelle, une fois qu'on en signale la perte ou le vol, un passeport se trouve « désactivé » en permanence. Toutefois, le système d'information exploité à la ligne d'inspection primaire ne permet pas de distinguer les passeports valables des passeports « désactivés ».

3.126 Le Bureau des passeports, les Douanes et l'Immigration ont commencé à discuter entre eux de cette question en janvier 2003. Les discussions se poursuivaient au moment de la présente vérification, mais elles n'avaient débouché sur aucune solution ou mesure corrective. On nous a dit qu'il fallait d'abord régler les problèmes liés à la protection des renseignements personnels avant que le Bureau des passeports puisse communiquer la liste des passeports perdus ou volés à Citoyenneté et Immigration Canada. Celle-ci pourrait alors être utilisée pour mettre à jour le système de la ligne d'inspection primaire des Douanes.

3.127 Bien que les renseignements sur les passeports perdus ou volés ne figurent pas sur les listes canadiennes de surveillance à la frontière, ils sont entrés dans la base de données de la GRC à l'aide d'un système manuel sur papier qui prend du temps et qui peut entraîner des erreurs. On constate de longs retards entre le moment où on signale qu'un passeport a été perdu ou volé et celui où l'information correspondante se trouve dans cette base de données. Nous avons examiné un échantillon représentatif de 97 entrées

enregistrées dans cette base de données au cours de la période de 12 mois qui s'est terminée en août 2003. Dans le cas d'environ 12 p. 100 des entrées en question, les délais d'inscription étaient anormaux, ayant demandé plus de 243 jours; pour le reste des entrées, le délai moyen était de 70 jours.

3.128 Pour la plupart, les retards correspondent au temps dont le Bureau des passeports a besoin pour envoyer les formulaires à la GRC. On relève certains des retards les plus exceptionnels pour des pertes de passeports signalées aux missions canadiennes à l'étranger. Les retards sont encore plus longs lorsque la GRC refuse des formulaires manuscrits qu'elle juge illisibles et les renvoie au Bureau des passeports pour qu'il les corrige et les transmette de nouveau.

3.129 Il n'y avait pas d'arriéré au début de notre vérification, mais à la fin, la GRC avait un mois de retard dans la saisie des données, et un arriéré de 4 032 formulaires relatifs à des passeports perdus ou volés. Elle nous a dit qu'elle s'attaquait présentement à cet arriéré.

3.130 Le Bureau des passeports dispose de sa propre base de données comprenant des entrées sur les passeports perdus ou volés, mais celle-ci n'est mise ni en liaison ni en rapprochement avec la base de données correspondante de la GRC. Au moment de notre vérification, on comptait quelque 65 000 entrées de tels passeports dans la base de données du Bureau. Après notre vérification, la GRC et le Bureau des passeports nous ont informés qu'ils avaient conclu un accord de principe autorisant le Bureau des passeports à entrer l'information sur les passeports perdus ou volés directement dans la base de données de la GRC.

Les mandats non exécutés pour de graves infractions criminelles ne figurent pas tous sur les listes de surveillance

3.131 Le 24 septembre 2003, la base de données de la GRC comprenait environ 162 000 mandats d'arrestation non exécutés à l'échelle du Canada pour de graves infractions criminelles (sans compter les mandats de l'Immigration). Il n'y a pas de système qui transfère l'information sur les mandats non exécutés aux listes de surveillance à la frontière. Bien que le personnel de l'Immigration et des Douanes effectue une vérification manuelle des noms, cette pratique n'est pas appliquée à la ligne d'inspection primaire. Ainsi, les vérifications informatiques à la ligne d'inspection primaire et celles qui portent sur les listes de passagers, qui sont effectuées préalablement aux vols internationaux, ne peuvent indiquer les personnes recherchées en vertu de mandats pancanadiens. Le personnel des Douanes peut entrer manuellement dans le système des avis de signalement de fugitifs lorsque des renseignements précis sont fournis par la police ou qu'on en trouve en effectuant des analyses périodiques des listes de criminels recherchés diffusées sur Internet.

3.132 Après notre vérification, les représentants des Douanes nous ont dit qu'on allait mettre en place un système qui intègre les mandats figurant dans la base de données de la GRC aux renseignements accessibles au personnel affecté à la ligne d'inspection primaire. Ce système ne sera en vigueur qu'aux postes de contrôle aéroportuaires étant donné que le contrôle aux

postes frontière est axé sur les plaques d'immatriculation des véhicules plutôt que sur le nom des personnes.

3.133 Recommandation. La Gendarmerie royale du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité, l'Agence des services frontaliers du Canada et le Bureau des passeports devraient améliorer la gestion et la coordination de toutes leurs activités entourant les listes de surveillance qui, collectivement, contribuent à la sécurité nationale du Canada.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada. Accepté. La GRC collabore activement avec tous les partenaires afin d'améliorer tant la fiabilité que la rapidité de la mise à jour de toutes les données présentées sur les listes de surveillance et de la diffusion des renseignements.

Réponse du Service canadien du renseignement de sécurité. Accepté. Le Service reconnaît que la vérificatrice générale énonce des conclusions ayant trait à l'ensemble de la collectivité de la sécurité et du renseignement dont nous faisons partie. Le Service exerce un contrôle rigoureux en ce qui a trait à la gestion de l'inscription de données sur la liste de surveillance, à l'examen des données à l'interne et au contrôle de la qualité. Il le fait en procédant à l'examen de chaque cas, avant traitement, en fonction des critères de Citoyenneté et Immigration Canada prévus par la loi. Le Service continuera ces démarches.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence accepte cette recommandation et continuera de collaborer avec ses partenaires afin d'améliorer la gestion et la coordination des listes de surveillance du terrorisme.

L'Agence (Renseignements des Douanes et de l'Immigration) a mis sur pied tout récemment le Centre national de l'évaluation du risque qui servira de point de repère pour la gestion et la coordination des listes de surveillance sur les plans national et international.

L'Agence élabore un projet pilote avec la GRC pour avoir un accès direct aux données d'Interpol fournies par la GRC. Ceci permettra un accès quotidien aux nouveaux avis diffusés par Interpol.

Réponse du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Accepté. Nous avons élaboré, avec le concours de Citoyenneté et Immigration Canada, un protocole d'entente sur la mise en commun des données à la ligne d'inspection primaire, dont l'exécution sera désormais confiée à l'Agence des services frontaliers du Canada.

3.134 Recommandation. La Gendarmerie royale du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité, l'Agence des services frontaliers du Canada et le Bureau des passeports devraient rendre les listes de surveillance plus fiables en soumettant les échanges de données à un meilleur contrôle de qualité et en s'assurant que l'information est complète, exacte et à jour.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada. Accepté. Le Comité consultatif du Centre d'information de la police canadienne (CIPC), qui compte des représentants de tous les partenaires du CIPC, examine à l'heure

actuelle une proposition afin d'adopter le système d'Interpol Electronic Automated Search Facility. Si la proposition est approuvée, le système permettra d'accroître considérablement la vitesse de diffusion.

Réponse du Service canadien du renseignement de sécurité. Accepté. Le Service a toujours à cœur de collaborer avec les organismes responsables en vue d'atteindre une interopérabilité qui améliorerait le programme tant sur le plan de la fiabilité que sur celui de la rapidité, assurant ainsi une plus grande exactitude des données. Le Service, qui est entièrement informatisé à l'interne, n'a pas d'interface électronique avec les destinataires parce que ceux-ci sont incapables de recevoir l'information sous le même format.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence accepte cette recommandation et continuera de collaborer avec ses partenaires afin d'améliorer la fiabilité des listes de surveillance.

L'échange des données s'améliore déjà et un exemple de ceci est le fait que d'ici l'été 2004, les fonctionnaires de l'Agence situés dans les bureaux ou points d'entrée auront accès à une nouvelle liste des passeports perdus ou volés du Bureau des passeports.

Une autre réalisation importante (en voie d'élaboration mais qui sera dévoilée sous peu) sera celle de l'automatisation de la vérification des mandats d'arrêt non exécutés. Les données se trouvent présentement dans la base de données du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). En vertu du mandat actuel du programme lié à l'information préalable sur les voyageurs (IPV) et aux dossiers passagers (DP), l'Agence vise les voyageurs aériens à risque élevé et vérifie, par l'entremise de la base de données du CIPC, si ces derniers sont l'objet de mandats d'arrêt. D'ici le printemps 2005, tous les noms des voyageurs aériens (et éventuellement aussi ceux des voyageurs maritimes) seront vérifiés dans la base de données du CIPC afin de déterminer si ces personnes font l'objet de mandats d'arrêt non exécutés et ce, avant leur arrivée au Canada.

De plus, un projet d'évaluation de la qualité a été mis sur pied en septembre 2003 afin de faire un examen manuel de toutes les listes de surveillance qui sont à la disposition des employés de première ligne et de combler les lacunes à l'égard des inscriptions. Le projet sera mené à son terme d'ici le mois de mars 2004.

À moyen terme (d'ici les trois prochaines années), les améliorations technologiques permettront la mise à jour automatique des listes de surveillance (telles que celles portant sur le terrorisme, les criminels et les passeports perdus ou volés) par l'entremise d'un réseau reliant les détenteurs originaux des renseignements et le nouveau Système mondial de gestion des cas que l'Agence et Citoyenneté et Immigration Canada exploitent en commun.

Réponse du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Accepté. La décision de confier au Bureau des passeports, plutôt qu'à la GRC, la responsabilité d'entrer les renseignements sur les passeports perdus ou volés dans la base de données du Centre d'information

de la police canadienne (CIPC) simplifiera le traitement de l'information tout en réduisant les risques de saisie en double, et facilitera la communication en temps voulu de l'information tout en assurant son intégrité.

Cotes de sécurité des travailleurs des aéroports

L'amélioration de la sécurité du transport aérien représentait un objectif important

3.135 Un des grands objectifs énoncés dans le budget de 2001 était le renforcement de la sécurité dans les aéroports du pays. Citons le document budgétaire : « Il est essentiel d'appliquer de nouvelles normes nationales rigoureuses de sécurité dans les aéroports et à bord des avions pour protéger les personnes. Le présent budget accorde donc des fonds à Transports Canada pour accroître sa capacité d'établir des règlements, d'examiner les normes et de surveiller et d'inspecter tous les services de sécurité aérienne ».

3.136 Le budget a prévu 2,2 milliards de dollars sur cinq ans pour les améliorations suivantes :

- la création de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien ayant pour responsabilité l'inspection des passagers et des bagages et une contribution à l'organisation des services de police dans les aéroports. L'affectation de policiers armés à bord des avions est confiée à la GRC;
- le renforcement des portes d'habitable pour que les pirates de l'air ne puissent s'emparer du poste d'équipage;
- un contrôle plus rigoureux de l'accès aux avions par le renforcement des zones de sécurité dans les aires de manutention et de trafic.

3.137 Le budget ne prévoyait pas expressément de fonds pour un resserrement des cotes de sécurité délivrées aux travailleurs aéroportuaires ayant accès au « côté piste », c'est-à-dire les travailleurs des zones aéroportuaires réglementées où se font la manutention des bagages et des marchandises et l'entretien des aéronefs. Si les travailleurs des zones réglementées sont peu fiables, bien d'autres améliorations apportées se révéleront inefficaces.

3.138 Dans les aéroports canadiens, plus de 110 000 travailleurs ont accès au « côté piste ». Transports Canada filtre tous ces travailleurs pour éliminer les personnes dont on sait ou soupçonne qu'elles sont associées à des menaces de violence contre les personnes ou les biens, ou qu'elles appartiennent à des organisations violentes ou sont étroitement associées à de telles personnes, ou les personnes que le ministre des Transports juge à bon droit susceptibles de nuire à l'aviation civile.

3.139 Transports Canada filtre tous les demandeurs de cotes de sécurité pour l'accès au côté piste en vérifiant les aspects suivants :

- casier judiciaire;
- liens avec le terrorisme;
- endettement excessif.

3.140 Transports Canada fait ses propres vérifications de solvabilité. Le Ministère compte sur la GRC pour le contrôle des casiers judiciaires, sur le Service canadien du renseignement de sécurité pour la vérification des liens

avec le terrorisme, et sur les Douanes pour les vérifications en vue de déterminer si le candidat a déjà enfreint les règles douanières. Si le SCRS fournit des renseignements fondés sur la biographie complète des personnes visées, la GRC ne fait qu'indiquer s'il s'agit d'une personne inculpée ou reconnue coupable d'une infraction criminelle. Elle ne signale donc pas à Transports Canada si la personne en question est associée au crime organisé ou si elle demande le statut de réfugié. D'après les indications qu'il reçoit, le Ministère juge s'il doit accorder une cote de sécurité.

3.141 Nous avons vérifié dans les systèmes et les procédures de la GRC et du Service canadien du renseignement de sécurité l'ampleur des procédures de vérification de la fiabilité en vigueur dans ces organismes ainsi que la rapidité du service et les coûts.

3.142 Nous avons vérifié les dossiers actifs d'enquête de la GRC et des Douanes dans cinq grands aéroports internationaux du pays (à Halifax, à Montréal, à Toronto, à Calgary, à Vancouver). Nous avons prélevé un échantillon de 405 détenteurs d'une cote de sécurité pour l'accès aux zones aéroportuaires réglementées et demandé à la GRC d'établir si, parmi les intéressés, il se trouvait des personnes associées de façon étroite aux activités criminelles de sorte qu'une révision de leur cote de sécurité serait justifiable. Nous remercions la GRC d'avoir effectué ce travail pour nous; sa connaissance du système et le fait qu'elle y ait accès directement ont permis un examen plus efficace de la question.

Les liens avec la criminalité représentent une grande menace pour la sécurité du transport aérien

3.143 Niveau de criminalité en hausse. Transports Canada jouit d'une latitude considérable dans la délivrance de cotes de sécurité pour l'accès aux zones aéroportuaires réglementées. Quelqu'un peut avoir un casier judiciaire en raison d'une infraction qui risque peu de se reproduire ou de constituer une menace pour le transport aérien. Les personnes qui ont un tel casier peuvent se voir accorder une cote de sécurité.

3.144 Nous avons vérifié les dossiers de personnes détenant une cote de sécurité à cinq grands aéroports internationaux du pays (à Toronto, à Montréal, à Vancouver, à Halifax, à Winnipeg). Nous avons constaté que 3,5 p. 100 d'entre elles avaient un casier judiciaire. Au sein de l'ensemble de la population canadienne, 9 p. 100 des citoyens ont un casier judiciaire. Toutefois, selon notre analyse, 5,5 p. 100 des détenteurs d'une cote de sécurité engagés entre janvier 2001 et mai 2003 avaient un casier judiciaire. Ce taux est toujours inférieur à la moyenne nationale, mais la tendance à la hausse enregistrée au cours des deux dernières années est préoccupante.

3.145 Les représentants de Transports Canada ont indiqué que le programme d'autorisation d'accès était axé sur un concept assez étroit « d'atteinte à la sécurité de l'aviation civile », portant surtout sur les risques de détournement d'avion et de sabotage. Ce concept découle de conventions internationales. Les risques liés au trafic de stupéfiants et à d'autres activités criminelles n'étaient pas nécessairement pris en considération comme motifs de refus d'autorisation.

3.146 Nombre de dossiers actifs d'enquête. L'Agence des douanes et du revenu du Canada et la GRC font toutes deux enquête sur les complots criminels aux aéroports du pays; il est généralement question dans ce cas de contrebande de drogue. Nous avons examiné les dossiers d'enquête des cinq aéroports où nous nous sommes rendus. La GRC et les Douanes avaient identifié 247 détenteurs d'une autorisation d'accès aux zones réglementées qui étaient associés à des complots criminels; presque tous se trouvaient aux aéroports de Toronto et de Montréal et une poignée, à l'aéroport de Vancouver (on n'en a relevé aucun aux aéroports de Halifax et de Calgary). Les responsables des Douanes et de la GRC considèrent que même une faible proportion de détenteurs d'une cote de sécurité aux intentions criminelles représente une sérieuse menace. À lui seul, un criminel peut corrompre ou contraindre des équipes entières de travail afin de faciliter des actes de contrebande. Les personnes qui sont mêlées à de telles affaires savent rarement ce qui est ainsi introduit en contrebande.

3.147 L'évaluation faite par la GRC des détenteurs d'une cote de sécurité fait voir un problème plus grave que celui qu'indiquent les dossiers d'enquête sur les complots criminels dans les aéroports. Dans les deux aéroports où ni la GRC ni les Douanes n'avaient de dossiers actifs d'enquête, on trouve parmi les détenteurs d'une cote de sécurité des personnes qui pourraient avoir des liens étroits avec la criminalité.

3.148 Degré d'association criminelle. Chacune des 405 personnes de notre échantillon a fait l'objet d'une évaluation d'association criminelle par la Direction des renseignements criminels de la GRC à l'aide de trois bases de données, à savoir celle du Centre d'information de la police canadienne, celle du Système intégré de récupération de renseignements judiciaires et la Banque nationale de données criminelles. Nous avons demandé à la GRC si ses dossiers du renseignement indiquaient un degré d'association pouvant empêcher la délivrance d'une cote de sécurité pour l'accès aux zones réglementées. Ce lien pourrait être, par exemple, l'appartenance à une bande de motards, la présence d'un conjoint ou d'un proche parent mêlé au crime organisé ou l'existence d'une adresse liée à des activités criminelles. Il convient de noter que les intéressés n'auraient pas nécessairement de casier judiciaire, ni de présence active dans les milieux du crime organisé. Signalons en outre qu'aucun des 405 détenteurs d'une cote de sécurité de notre échantillon n'avait fait l'objet d'une évaluation d'association criminelle de la part de Transports Canada.

3.149 D'après les résultats des recherches effectuées dans la base de données de la GRC portant sur les 405 personnes de notre échantillon (généralisés à l'ensemble des détenteurs d'une cote de sécurité dans les cinq aéroports), nous estimons qu'environ 4 500 personnes ou 5,5 p. 100 des détenteurs ont une association criminelle possible qui justifierait un complément d'enquête et peut-être aussi le retrait de certaines autorisations de sécurité. Il s'agit là d'une sérieuse menace pour la sécurité aux aéroports.

3.150 La GRC a non seulement identifié des personnes associées à la criminalité, mais aussi 16 entreprises présentes aux aéroports qui avaient des

liens avec les activités criminelles, comme l'organisation de services de voyage pour des représentants du crime organisé, la facilitation de fraudes d'identité ou la vente de laissez-passer volés. Ces entreprises avaient à voir avec les bandes de motards, le crime organisé et le trafic de stupéfiants. On n'a découvert aucune entreprise liée au terrorisme. Aux deux aéroports où ni les Douanes ni la GRC n'avaient de dossiers actifs d'enquête sur des complots criminels, neuf entreprises associées à la criminalité étaient présentes.

3.151 Recommandation. Lorsqu'il existe des preuves suffisantes à cet égard, l'Agence des services frontaliers du Canada devrait aider la Gendarmerie royale du Canada à mener des enquêtes pour complot criminel aux deux aéroports où aucune enquête n'était en cours au moment de notre vérification.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence continue de collaborer avec ses partenaires en vue de mener toute enquête pour complot criminel aux aéroports lorsqu'il existe des preuves suffisantes, établies par les services policiers, pour justifier une telle enquête.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada. Dans le cadre de ses activités, la GRC évalue constamment l'importance des associations criminelles ainsi que l'existence de complots criminels, dans tous les aéroports, y compris les deux aéroports où il n'y avait pas d'enquête en cours au moment de la vérification. Dans les cas où la GRC n'a pas de compétence principale, ces évaluations sont effectuées conjointement avec le service de police compétent.

Il n'y a pas d'obstacles juridiques au renforcement de la sécurité aéroportuaire

3.152 Pendant notre vérification, divers représentants nous ont dit qu'il existe des obstacles d'ordre juridique à un élargissement des échanges de renseignements criminels. Ainsi, certains ont mentionné que les personnes avaient, en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés, une liberté d'association qui empêchait de leur refuser une cote de sécurité.

3.153 À notre avis, il n'y a pas d'obstacles juridiques au partage des données policières avec Transports Canada. Toutefois, les représentants de la police et de Transports Canada devraient peut-être évaluer le compromis à faire entre la décision de révéler à quelqu'un que la police a un dossier sur lui, d'une part, et le besoin d'assurer la sécurité du transport aérien, d'autre part.

3.154 Recommandation. La Gendarmerie royale du Canada et Transports Canada devraient réfléchir à nouveau à la question du partage des renseignements policiers sur les associations criminelles des demandeurs et des détenteurs d'une cote de sécurité pour l'accès aux zones aéroportuaires réglementées.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada. Accepté. La GRC mène des consultations auprès de Transports Canada et examine les processus actuels, afin de relever et de corriger les lacunes et les faiblesses qui existent dans le processus actuel d'échange de l'information et de renseignements.

Réponse de Transports Canada. Transports Canada et la GRC reconnaissent tous deux l'importance de mettre en commun les renseignements policiers sur les associations avec le milieu criminel des personnes demandant une autorisation de sécurité pour l'accès aux zones réglementées dans les aéroports, ainsi que des détenteurs d'une telle autorisation. De plus, le gouvernement du Canada a ajouté un niveau de sécurité dans le secteur de l'aviation au pays en inaugurant un programme visant à vérifier l'autorisation de sécurité des personnes autres que les passagers qui entrent dans les zones réglementées des principaux aéroports du Canada. En effet, depuis le 16 février 2004, les personnes autres que les passagers, à savoir le personnel d'exploitation des entreprises de transport aérien, les employés des aéroports, les préposés aux camions-citernes, les équipages de conduite, les traiteurs, les préposés à l'entretien d'aéronefs, le personnel d'entretien général, les agents de service d'escale, sont soumises à une vérification aléatoire au moment d'entrer dans les zones réglementées des principaux aéroports.

Transports Canada est engagé à collaborer avec la GRC et d'autres corps policiers afin d'aider à faciliter et à améliorer la communication de renseignements, tout en prenant en compte les préoccupations concernant la vie privée.

3.155 Recommandation. Une fois qu'ils auront accès à toute l'information policière, les responsables de Transports Canada devraient soumettre tous les détenteurs d'une cote de sécurité à un examen complet.

Réponse de Transports Canada. À l'heure actuelle, Transports Canada est d'avis que le Ministère est lié par le paragraphe 4.7(2) de la *Loi sur l'aéronautique*, qui limite la portée des règlements au fait « de prévenir les atteintes illicites à l'aviation civile [...] ». Le programme d'autorisation de sécurité est axé sur le principe, dérivé d'ententes internationales, de la prévention des « atteintes illicites à l'aviation civile » (détournements, sabotages, etc.). Le risque associé au trafic des stupéfiants ou à toute autre activité criminelle n'est pas forcément considéré comme un motif de refus d'une autorisation de sécurité.

Le projet de loi C-7, *Loi de 2002 sur la sécurité publique*, a pour objet de renforcer, de préciser et d'étendre les pouvoirs liés aux autorisations de sécurité pour les employés des transports.

L'analyse de Transports Canada semble indiquer qu'il y a un très petit nombre de personnes dont la cote de sécurité devrait être annulée en raison de leurs associations avec le milieu criminel. Au besoin, il sera possible d'annuler très rapidement la cote de sécurité de ces personnes grâce au nouveau système utilisé pour le programme d'attestation de sécurité de Transports Canada.

Transports Canada envisage des possibilités en vue d'effectuer un examen exhaustif à ce chapitre et établira également les objectifs à atteindre.

Conclusion

3.156 Le cadre actuel de gestion de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme satisfait à la plupart de nos critères de vérification. La vaste majorité des fonds affectés à cette fin dans le budget de 2001 sont allés aux domaines prioritaires reconnus. De plus, le Secrétariat du Conseil du Trésor prend soin de contrôler les dépenses et tente d'évaluer les améliorations apportées grâce à cette initiative.

3.157 On doit néanmoins dire que ce cadre de gestion n'a pas permis aux systèmes d'information sur la sécurité de mieux communiquer les uns avec les autres. C'est ainsi que les améliorations recherchées se sont trouvées retardées de plusieurs années. Signalons en outre que, bien que le gouvernement ait acheté des appareils pour numériser la prise d'empreintes digitales et ait lancé des programmes qui susciteront une demande accrue d'analyses dactyloscopiques, les projets qui l'auraient aidé à répondre à cette demande accrue n'étaient pas compris dans l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme.

3.158 Nous avons également décelé des lacunes dans la gestion du renseignement. Au niveau supérieur, nous n'avons pas trouvé de cadre stratégique pour orienter les activités d'investissement et de développement dans le domaine du renseignement. Dans l'ensemble, le gouvernement n'a pas réalisé d'études pour évaluer de manière adéquate les enseignements à tirer des incidents critiques tels que les attentats du 11 septembre. Il n'a pas non plus élaboré de programmes d'amélioration ni assuré le suivi voulu. Un certain nombre d'organismes se sont dotés de nouveaux mécanismes de coordination, mais certains ministères ne participent toujours pas à de telles activités d'intégration.

3.159 Les listes de surveillance servant au filtrage des demandeurs de visa ou de statut de réfugié et des voyageurs qui demandent à entrer en territoire canadien sont en plein désordre. Il n'y a pas de contrôle général de la qualité de cette fonction essentielle dont l'exécution relève de plusieurs ministères et organismes. Personne ne contrôle les retards d'entrée des données ni la qualité de l'information.

3.160 Nous avons enfin constaté que les demandeurs d'une cote de sécurité pour l'accès aux zones aéroportuaires réglementées ne font pas l'objet d'une vérification fondée sur les bases de données disponibles du renseignement. Ainsi, une autorisation d'accès aux zones réglementées est délivrée à bon nombre de personnes dont la fiabilité est douteuse. Si l'on ne peut se fier aux travailleurs du transport aérien qui ont accès aux aéronefs, les dépenses consacrées à la sécurité des voyageurs et des marchandises seront moins utiles.

3.161 Somme toute, ces lacunes et ces faiblesses font voir la nécessité de renforcer le cadre de gestion de la sécurité et du renseignement. Plus particulièrement, il faut améliorer la gestion des questions dont la portée s'étend à plus d'un organisme, qu'il s'agisse de systèmes d'information, de listes de surveillance ou de filtrage du personnel.

À propos de la vérification

Objectifs

Voici les objectifs de la présente vérification :

- déterminer si le cadre de gestion de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme est approprié pour garantir que les décisions budgétaires réduisent le plus possible les risques pour les Canadiens;
- déterminer si les services du renseignement collaborent ensemble de manière efficace et s'ils fournissent l'information appropriée aux responsables de l'application de la loi;
- déterminer si les travailleurs du secteur du transport aérien sont soumis sans retard et de façon appropriée à une vérification de la fiabilité.

Étendue et méthode

La présente vérification vise notamment la gestion globale de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme, la gestion du renseignement et de l'information en général, et la vérification de la fiabilité pour la délivrance d'autorisations d'accès aux zones aéroportuaires réglementées. Elle vise tous les ministères et les organismes qui soutiennent l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme, plus particulièrement les suivants : le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère du Solliciteur général, le Service canadien du renseignement de sécurité, la Gendarmerie royale du Canada, le ministère de la Défense nationale (y compris le Centre de la sécurité des télécommunications), l'Agence des douanes et du revenu du Canada, Transports Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Aux fins de cette vérification, nous avons interrogé le personnel des administrations centrales de ces organismes, examiné les dossiers et autres documents, échantillonné les bases de données, examiné les pistes de vérification dans le cas des documents électroniques et visité des lieux d'exploitation comme les aéroports, les ports et les bureaux du renseignement. Nous avons aussi rendu visite à des représentants gouvernementaux aux États-Unis et en Australie.

Critères

Notre vérification a fait appel aux critères suivants :

- Les fonds devraient être répartis en fonction d'une évaluation globale de la menace, fondée sur le renseignement, et d'une appréciation solide des capacités existantes en matière de sécurité.
- Les documents des ministères et des organismes sur l'avancement et le rendement des activités devraient constituer une assise solide pour la coordination et le contrôle de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme.
- Les ministères devraient suivre de près les coûts liés à l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme et en rendre compte.
- Le gouvernement devrait appliquer des pratiques éprouvées et utiliser de bons systèmes de gestion pour mettre en œuvre l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme de façon efficace et économique.
- La responsabilisation devrait être définie de manière à permettre de régler les différends rapidement, d'éliminer les chevauchements et le double emploi, et de favoriser l'intégration des méthodes de production de renseignements.
- Les ressources affectées au renseignement devraient être réparties de façon cohérente et en fonction de l'évaluation des risques.
- Le personnel de première ligne chargé de l'application de la loi devrait obtenir les rapports et les mises en garde des services de renseignement en temps voulu.
- Le personnel de la sécurité et du renseignement devrait avoir évalué systématiquement les attentats du 11 septembre et les autres incidents importants et avoir amélioré ses capacités.

- Les responsables ne devraient pas retenir de manière indue l'information émanant d'autres organismes et, ce faisant, menacer la sécurité.
- Transports Canada devrait être au courant de toute association avec la criminalité des travailleurs des aéroports à qui on a accordé une autorisation d'accès aux zones réglementées ou des autres travailleurs du secteur des transports qui détiennent de telles autorisations.
- Transports Canada devrait faire montre de diligence raisonnable dans le traitement des candidatures pour lesquelles les vérifications du SCRS sont incomplètes.
- Des normes de temps pour les vérifications de fiabilité devraient être établies en fonction des besoins du secteur des transports.
- Le SCRS devrait recevoir les ressources lui permettant de respecter les normes.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts

Premier directeur principal : Peter Kasurak

Directeur principal : Gordon Stock

Directeurs : Dan Thompson, Edward Wood

Darren Canning

Dawn-Alee Fowler

Carol McCalla

Paul Pilon

Harold White

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Mars 2004

Table des matières principale

	Message de la vérificatrice générale du Canada Points saillants
Chapitre 1	Conseil national de recherches Canada — La gestion de la recherche de pointe
Chapitre 2	Santé Canada — La réglementation des matériels médicaux
Chapitre 3	La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme
Chapitre 4	Agence canadienne d'inspection des aliments — La réglementation des végétaux à caractères nouveaux
Chapitre 5	Agence du revenu du Canada — Les vérifications des petites et moyennes entreprises
Chapitre 6	La gestion gouvernementale : utilisation de l'information financière
Chapitre 7	La gestion gouvernementale : étude du rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat

