



Bureau du
conseiller sénatorial
en éthique

Office of the
Senate Ethics Officer

RAPPORT D'ENQUÊTE CONCERNANT LA SÉNATRICE MARILOU MCPHEDRAN

Le 1^{er} juin 2026

L'honorable James W O'Reilly
Conseiller sénatorial en éthique

Rapport d'enquête concernant la sénatrice Marilou McPhedran
Des copies imprimées de cette publication sont disponibles à l'adresse suivante :

Bureau du conseiller sénatorial en éthique
90, rue Sparks, pièce 526
Ottawa (Ontario) K1P 5B4

Tél. : 613-947-3566
Courriel : cse-seo@sen.parl.gc.ca

Cette publication est également offerte en format électronique :
<https://seo-cse.sencanada.ca/>

© Bureau du conseiller sénatorial en éthique, Sénat du Canada, 2026

Table des matières

I	APERÇU	5
II	HISTORIQUE PROCÉDURAL.....	9
III	CONTEXTE FACTUEL	11
	1. La situation en Afghanistan	11
	2. Le portail de courriels.....	14
	3. Lettres de facilitation	14
IV	PREMIÈRE QUESTION – LA SÉNATRICE McPHEDRAN A-T-ELLE DISTRIBUÉ DES LETTRES DE FACILITATION NON AUTORISÉES DU GOUVERNEMENT DU CANADA?.....	17
	1. Position de la sénatrice McPhedran	17
	2. Participation de la sénatrice McPhedran à la distribution des lettres de facilitation	18
	3. Les lettres de facilitation étaient-elles non autorisées?.....	23
	(a) Le contenu des lettres.....	23
	(b) La distribution des lettres n'avait pas été autorisée.....	24
	(i) <i>Lettres de facilitation d'AMC</i>	24
	(ii) <i>Lettres de facilitation d'IRCC</i>	26
	4. Conclusion sur la première question	28
V	DEUXIÈME QUESTION – LA SÉNATRICE McPHEDRAN SAVAIT-ELLE – CONSCIEMMENT OU PAR AVEUGLEMENT VOLONTAIRE – QU'ELLE N'ÉTAIT PAS AUTORISÉE À DISTRIBUER DES LETTRES DE FACILITATION?	29
	1. La position prise par la sénatrice McPhedran	29
	2. Il n'y a aucune preuve que la sénatrice McPhedran savait ou qu'elle a fait preuve d'aveuglement volontaire	30
	3. Conclusion sur la deuxième question	33
VI	TROISIÈME QUESTION – LA CONDUITE DE LA SÉNATRICE McPHEDRAN A-T-ELLE CONSTITUÉ UNE INFRACTION AUX ARTICLES 7.1 OU 7.2 DU CODE?	36
VII	CONCLUSION.....	38
	ANNEXE A – DISPOSITIONS PERTINENTES DU CODE.....	39
	ANNEXE B - PROCESSUS DÉTAILLÉ ET CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS.....	42



I APERÇU

Depuis plus de 20 ans, la sénatrice Marilou McPhedran se consacre aux questions concernant l'Afghanistan, et particulièrement à celles qui touchent les femmes et les filles. Elle a suivi de près les événements dramatiques qui ont eu lieu à Kaboul en 2021 lors du retrait des troupes américaines et lorsque les talibans ont pris contrôle du pays et est restée en contact fréquent avec des gens et des organisations qui aident les personnes en danger. Elle a répondu avec fougue aux appels lancés par des particuliers, des représentants afghans, le gouvernement du Canada et des organisations non gouvernementales pour aider les personnes à risque en Afghanistan.

En septembre 2022, le sénateur Scott Tannas et la sénatrice Jane Cordy (maintenant à la retraite) ont demandé à mon prédécesseur, M Pierre Legault, de tenir une enquête en vertu du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* (les dispositions pertinentes du Code sont énoncées à l'annexe A). Ils ont alors allégué qu'il était possible que la sénatrice McPhedran ait enfreint le Code en fournissant sciemment « de faux documents du gouvernement du Canada à des personnes cherchant à venir au Canada depuis l'Afghanistan ». Les sénateurs s'appuyaient sur un article paru dans le journal *The Globe and Mail* le 21 septembre 2022, intitulé « Canadian senator sent documents to Afghan family that weren't authentic, Ottawa says » (Une sénatrice canadienne a envoyé à une famille afghane des documents qui n'étaient pas authentiques, selon Ottawa). Il était allégué dans l'article que la sénatrice McPhedran avait fourni à une famille afghane des documents « inauthentiques » appelés « lettres de facilitation ». Les lettres indiquaient que les membres de la famille avaient des visas pour entrer au Canada; en fait, ils n'avaient pas reçu l'autorisation officielle pour se rendre au Canada.

Les allégations portées contre la sénatrice McPhedran découlent de la situation tragique en Afghanistan qui a eu lieu à l'été de 2021. Je décrirai ces événements en détail plus loin; en gros, la sénatrice McPhedran a pris part à des efforts pour aider des personnes vulnérables qui tentaient de fuir l'Afghanistan après le retrait des troupes américaines et la prise de pouvoir des talibans. Dans le cadre de ces efforts, la sénatrice McPhedran a distribué des documents appelés « lettres de facilitation », dont il est ici question.

En réponse aux allégations initiales, la sénatrice McPhedran a affirmé qu'elle n'a jamais distribué sciemment de documents faux, inauthentiques ou non autorisés à ces personnes vulnérables. Elle a soutenu qu'elle a agi de bonne foi, à l'instar de nombreuses autres personnes – des ministres de la Couronne, des membres du personnel, des représentants du gouvernement et des Nations Unies, etc. – qui ont cherché à sauver la vie d'Afghans vulnérables.



En mars 2024, mon prédécesseur, M Legault, a produit une lettre de détermination préliminaire faisant état de sa conclusion initiale selon laquelle il y avait suffisamment de motifs raisonnables de craindre que la sénatrice McPhedran ait enfreint le Code et que, par conséquent, une enquête sur les allégations était justifiée (art 47(11)c) et 48(2)a)). M Legault a lancé une enquête et reçu les observations de plusieurs témoins. Cependant, à son départ à la retraite le 9 janvier 2025, il restait encore une étape au processus d'enquête – l'entretien final avec la sénatrice McPhedran, qui devait permettre à cette dernière de répondre à la preuve recueillie après la présentation de sa réponse initiale.

Après ma nomination, le 10 janvier 2025, j'ai entrepris de faire le nécessaire pour conclure l'enquête. Je décris ce travail ci-dessous.

Dans sa lettre de détermination préliminaire, M Legault a résumé les motifs qui l'ont amené à conclure qu'une enquête était justifiée. Ce qu'il a qualifié de sa préoccupation la plus « fondamentale » était que la sénatrice McPhedran ne se soit pas limitée à soutenir les personnes désireuses de venir Canada, mais qu'elle ait commencé à faciliter leur voyage, et peut-être même à délivrer des documents qui étaient présentés comme des autorisations d'entrer au Canada au nom du gouvernement du Canada. M. Legault a conclu que cette conduite « s'éloignait nettement » de la fonction de sénatrice. À son avis, il y avait suffisamment de motifs raisonnables de craindre que, en fournissant ces documents, la sénatrice McPhedran ne se soit pas limitée à un rôle de « messagère » entre le gouvernement du Canada et des personnes vulnérables en Afghanistan, et qu'elle ait sciemment distribué des documents de voyage faux, inauthentiques ou non autorisés. À titre subsidiaire, M Legault a conclu qu'il y avait suffisamment de motifs raisonnables de craindre qu'elle était consciente du besoin de demander plus de renseignements dans les circonstances, qu'elle a choisi de ne pas demander ces renseignements, et que cette conduite équivalait à de l'aveuglement volontaire sur la question de savoir si les documents étaient faux, non autorisés ou inauthentiques. Pour ces raisons, il a conclu qu'un examen plus approfondi des circonstances a été jugé nécessaire.



Il y a trois questions à trancher dans le cadre de cette enquête :

1. La sénatrice McPhedran a-t-elle distribué des lettres de facilitation non autorisées du gouvernement du Canada?
2. Si c'est le cas, la sénatrice savait-elle – consciemment ou par aveuglement volontaire – qu'elle n'était pas autorisée à distribuer des lettres de facilitation?
3. Si c'est le cas, la conduite de la sénatrice a-t-elle constitué une infraction aux articles 7.1 ou 7.2 du *Code*?

En ce qui a trait à la première question, je n'ai pas cherché à établir si les documents visés étaient faux ou inauthentiques. La sénatrice a distribué des lettres de facilitation qui avaient essentiellement la même forme que les documents délivrés à l'époque par les responsables gouvernementaux. Il ne s'agissait pas de documents faux ou contrefaits. Les lettres contenaient de l'information erronée, mais un grand nombre de lettres de facilitation délivrées par les responsables gouvernementaux renfermaient aussi des renseignements incorrects. Souvent, les lettres étaient intentionnellement trompeuses – elles indiquaient à leurs destinataires qu'ils avaient la citoyenneté canadienne ou l'autorisation d'entrer en Canada – un visa – alors que ce n'était pas vrai. Le fait que la sénatrice McPhedran pourrait avoir distribué des documents contenant des renseignements incorrects ou trompeurs ne révèle donc pas une conduite reprehensible de sa part. Les responsables gouvernementaux ont eux-mêmes distribué des documents identiques ou semblables qu'ils savaient faux.

La vraie question est de savoir si la sénatrice était autorisée à distribuer ces documents. Je suis d'avis qu'elle ne l'était pas.

En ce qui concerne la deuxième question, j'estime, dans les circonstances, que la sénatrice ne savait pas qu'elle n'était pas autorisée à délivrer ces documents; au contraire, elle croyait raisonnablement qu'elle avait, à tout le moins, l'autorisation implicite de le faire. En outre, dans les circonstances, à peu près rien n'indiquait qu'elle aurait dû se renseigner davantage sur son autorisation, ou l'absence d'autorisation. Quoi qu'il en soit, la sénatrice n'a pas omis de demander des renseignements supplémentaires dans l'espoir de ne pas découvrir la vérité. La sénatrice ne savait pas qu'elle n'avait pas l'autorisation nécessaire, et elle n'a pas fait preuve d'aveuglement volontaire.

J'en conclus donc que la sénatrice n'avait pas conscience que les documents de voyage qu'elle distribuait n'étaient pas autorisés.



En ce qui a trait à la troisième question, puisque j'ai conclu que la sénatrice McPhedran n'a pas distribué sciemment de documents non autorisés, je n'ai aucune raison de conclure que sa conduite a enfreint le Code. Les sénateurs doivent adopter une conduite qui respecte les normes les plus élevées de dignité inhérentes à leur charge, s'abstenir de tout acte qui pourrait déprécier leur charge ou l'institution du Sénat, et exercer leurs fonctions parlementaires avec dignité, honneur et intégrité (art 7.1 et 7.2). Certains pourraient estimer que la conduite de la sénatrice McPhedran a été malavisée, mais je ne peux pas conclure pour ma part – vu les circonstances où elle s'est trouvée – que ses actes ont déprécié la charge de sénateur ou l'institution du Sénat. Elle n'a pas manqué à son obligation d'exercer ses fonctions parlementaires avec dignité, honneur et intégrité. Ses actions portaient entièrement sur la crise humanitaire qui se déroulait alors en Afghanistan. Elle a simplement été emportée par les efforts fébriles déployés pour sauver le plus de vies possible.



II HISTORIQUE PROCÉDURAL

Le sénateur Tannas et la sénatrice Cordy ont demandé qu'une enquête ait lieu afin de déterminer si la sénatrice McPhedran s'était acquittée de ses obligations éthiques en vertu des articles 7.1, 7.2 et 9 du Code (art 47(2)b)).

Mon prédécesseur, M Legault, a informé la sénatrice McPhedran qu'il tenait un examen préliminaire le 4 octobre 2022; la sénatrice y a répondu en fournissant ses arguments à la fin de novembre 2022.

Le 24 novembre 2022, M Legault a avisé la sénatrice McPhedran qu'il suspendait son examen parce qu'une autre autorité faisait enquête (art 52(1)α)). Quelques mois plus tard, M Legault a informé la sénatrice McPhedran qu'il reprenait son examen préliminaire parce que l'autre autorité avait décidé de ne pas poursuivre l'affaire (art 52(3)).

M Legault a fourni sa lettre de détermination préliminaire à la sénatrice McPhedran le 20 mars 2024. Il a estimé qu'il y avait suffisamment de motifs raisonnables de craindre qu'elle puisse avoir manqué à ses obligations aux termes des articles 7.1 et 7.2 du Code, ce qui l'amenait à passer à l'étape de l'enquête afin de déterminer s'il y avait bel et bien eu manquement (art 47(11)c)). Il a aussi informé la sénatrice McPhedran qu'il n'y avait pas de motifs raisonnables de craindre qu'elle ait manqué à ses obligations en vertu de l'article 9.

M Legault a tenu des entretiens avec dix personnes. Leur nom et leur titre, de même que la date de l'entretien, sont indiqués à l'annexe B. M Legault a aussi envoyé des lettres contenant des interrogatoires écrits à M Marco Mendicino, ex-ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté, à M Harjit Sajjan, ex-ministre de la Défense nationale, et à M Marc Garneau, ex-ministre des Affaires étrangères. Les ministres ont tous fourni des réponses écrites.

Peu après ma nomination en janvier 2025, j'ai communiqué avec la sénatrice McPhedran et son avocat, M Donald Bayne, pour fixer la date de l'entretien final avec la sénatrice. Plusieurs discussions ont ensuite eu lieu sur le degré de divulgation de la preuve dont la sénatrice McPhedran devrait bénéficier afin d'avoir une possibilité équitable de répondre et de présenter ses arguments. J'ai accepté de lui fournir une série de questions et de renvois à d'autres éléments de preuve afin qu'elle puisse en prendre connaissance. La sénatrice en a demandé plus et a affirmé qu'elle avait le droit de recevoir l'intégralité de la preuve recueillie jusqu'alors.



Bien que conscient que le devoir d'équité s'applique dans une certaine mesure au processus d'enquête, j'ai refusé d'acquiescer à cette demande. Je craignais qu'une divulgation complète de la preuve soit contraire à la nature privilégiée et confidentielle d'une enquête menée aux termes du Code (art 48(6) et (8)). En effet, une enquête du conseiller sénatorial en éthique est assujettie au privilège parlementaire; il s'agit explicitement d'un processus confidentiel dans le cadre duquel les témoins ont l'assurance que les preuves qu'ils ont présentées ne seront dévoilées que dans la mesure nécessaire pour mener l'enquête ou pour appuyer les constatations du rapport, qui sera rendu public.

D'autre part, le processus doit être équitable, et le conseiller sénatorial en éthique jouit d'une grande latitude pour décider de ce qui est juste. Le conseiller sénatorial en éthique doit communiquer, à la sénatrice ou au sénateur qui fait l'objet de l'enquête, « les faits pertinents [...], lui donne[r] accès à la documentation pertinente et lui accorde[r], selon ce qu'il estime raisonnable, la possibilité de présenter des observations, que ce soit par écrit ou en personne, et d'assister en personne, seul ou accompagné, aux autres étapes du processus qu'il estime indiquées » (art 48(9)).

Compte tenu que cette enquête a suivi un parcours procédural unique, j'ai finalement décidé de fournir à la sénatrice McPhedran non seulement les transcriptions pertinentes, mais aussi une ébauche de rapport d'enquête avant de lui demander de se présenter à son entretien final. J'ai choisi cette approche parce que je me trouvais dans une situation inhabituelle : je devais formuler des constatations de fait en m'appuyant uniquement sur des transcriptions – en effet, je n'étais pas présent lors de la comparution des témoins. Pour cette raison, j'ai jugé que j'aurais peut-être besoin d'obtenir plus d'informations de la sénatrice et de son avocat qu'il est normalement nécessaire lors du processus de recherche des faits. Je voulais également m'assurer que la sénatrice reçoive un traitement équitable adapté à la nature de l'enquête. La sénatrice McPhedran et M Bayne ont passé en revue le rapport provisoire le 22 avril 2026. Ce faisant, la sénatrice McPhedran a déclaré qu'elle n'avait aucune autre preuve à fournir et rien d'autre à soumettre.

Conformément à la procédure établie dans le Code, j'ai fourni une copie du présent rapport final de manière confidentielle à la sénatrice McPhedran, au sénateur Tannas (le sénateur à l'origine de l'enquête) et au Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateur (art 48(15), (16) et (17)).

Pour une description plus détaillée des étapes du processus, voir l'annexe B.



III CONTEXTE FACTUEL

1. La situation en Afghanistan

L'été de 2021 a été une période sombre et confuse en Afghanistan. Au Canada, les efforts déployés par une variété de groupes et de personnes, dont la sénatrice McPhedran, dans l'espoir de protéger les personnes vulnérables qui tentaient de fuir le pays ont été intenses et, comme on peut sans doute le comprendre, assez désorganisés. Pour les besoins du présent rapport, je me limiterai à brosser un tableau général des événements survenus et des efforts réalisés à cette époque.

En février 2020, le gouvernement des États-Unis a signé avec les talibans un accord prévoyant le retrait des forces américaines de l'Afghanistan. Lorsque les Américains sont partis, les talibans ont comblé le vide qu'ils avaient laissé. Pour beaucoup de gens, l'avancée rapide des talibans a fait craindre qu'ils l'emportent sur les Forces nationales de sécurité de l'Afghanistan, soutenues par des pays occidentaux, et qu'ils s'emparent du contrôle du pays.

L'arrivée des talibans au pouvoir a fait planer une menace sur de nombreux groupes à risque, particulièrement les femmes et les filles. En comprenant cette réalité, beaucoup ont tenté de fuir le pays.

À l'été de 2021, le gouvernement du Canada a fait plusieurs annonces de réinstallation en réaction aux événements en Afghanistan. La réponse globale canadienne a fait intervenir plusieurs acteurs gouvernementaux : Affaires mondiales Canada (AMC), le ministère de la Défense nationale (MDN), les Forces armées canadiennes (FAC) et Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC).

Le 16 juillet 2021, Marco Mendicino, le ministre de l'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, a annoncé « un volet réservé aux réfugiés afin d'offrir un refuge sécuritaire aux défenseurs des droits de la personne qui sont à risque et qui fuient la persécution dans leur pays d'origine¹ ».

¹ Gouvernement du Canada, *Le ministre Mendicino lance un volet dédié aux réfugiés pour les défenseurs des droits de la personne*, à <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/nouvelles/2021/07/le-ministre-mendicino-lance-un-volet-dedie-aux-refugies-pour-les-defenseurs-des-droits-de-la-personne.html>.



Le 23 juillet 2021, le ministre Mendicino, Marc Garneau, le ministre d'Affaires mondiales Canada, et Harjit Sajjan, le ministre de la Défense nationale, ont annoncé conjointement ce qui a été décrit comme « un programme spécial pour protéger et réinstaller les ressortissants afghans qui ont grandement contribué aux efforts du Canada en Afghanistan² ».

L'admissibilité à ces mesures d'immigration spéciales était fondée « sur l'importance ou la durabilité de la relation des demandeurs avec le gouvernement du Canada ». Les personnes admissibles étaient soit du personnel recruté sur place à l'ambassade, soit des gens qui avaient aidé le Canada et dont la demande avait été recommandée par AMC ou le MDN. Le 4 août 2021, le Canada a accueilli le premier groupe de réfugiés afghans qui avaient appuyé la mission canadienne en Afghanistan³.

De nombreux ministères ont participé aux efforts d'évacuation, mais trois ont joué un rôle de premier plan : AMC a mené les efforts diplomatiques et le soutien destiné à ses clients; le MDN a assuré la sécurité et le retrait coordonné de l'Afghanistan; et IRCC a évalué les demandeurs admissibles à une entrée au Canada.

De nombreux responsables gouvernementaux envoyaient et recevaient des dizaines de courriels chaque jour à propos de gens qui avaient besoin d'aide. De plus, les bureaux des ministres étaient à court de personnel à la suite du déclenchement d'une élection le 15 août 2021. Les responsables gouvernementaux tentaient néanmoins de s'assurer que tout ce qui pouvait être fait en réponse à la crise humanitaire était fait. Bon nombre répondaient dans l'urgence, en temps réel, à des appels et à des courriels concernant des situations potentiellement mortelles qui avaient lieu à huit fuseaux horaires de distance. Beaucoup travaillaient jusqu'à tard dans la nuit malgré une grave privation de sommeil.

La sénatrice McPhedran était l'une de ces personnes. Elle s'est investie intensément dans les efforts humanitaires à compter d'août 2021. Un résumé de ses activités est fourni ci-dessous.

² Gouvernement du Canada, *Le gouvernement du Canada offre l'asile aux Afghans qui ont aidé le Canada*, à <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/nouvelles/2021/07/le-gouvernement-du-canada-offre-lasile-aux-afghans-qui-ont-aide-le-canada.html>.

³ Gouvernement du Canada, *Le Canada accueille les premiers réfugiés afghans réinstallés dans le cadre du programme spécial d'immigration*, à <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/nouvelles/2021/08/le-canada-accueille-les-premiers-refugies-afghans-reinstalles-dans-le-cadre-du-programme-special-dimmigration.html>.



Le 3 août 2021, la sénatrice McPhedran a écrit au ministre Mendicino et à Karina Gould, la ministre du Développement international, sur la possibilité de transporter par avion les alliés afghans pour les mettre en sécurité. Elle a écrit : « En résumé : le gouvernement du Canada devrait évidemment venir en aide aux défenseurs des droits de la personne qui veulent partir, mais qu'en est-il des leaders de la société civile qui ne peuvent pas ou ne veulent pas partir? »

Le 5 août 2021, Maryam Monsef, la ministre des Femmes et de l'Égalité des genres, a invité la sénatrice McPhedran à se joindre à elle pour participer à une « table ronde virtuelle à huis clos » sur la situation en Afghanistan. Il a été proposé à la sénatrice de prendre part directement à un groupe non officiel de ministres et de hauts fonctionnaires qui tentaient de sauver la vie de femmes et de filles afghanes et d'autres personnes. La sénatrice McPhedran a alors commencé à participer à une série de conversations, d'appels téléphoniques, de chaînes de courriels et de séances d'information.

À peu près à cette époque, le Réseau mondial des femmes pour la paix (RMFP) a contacté la sénatrice McPhedran pour lui fournir une liste de jeunes Afghanes qu'il considérait comme vulnérables. Celles-ci étaient à risque en raison de leur travail pour promouvoir la paix, l'éducation, l'autonomisation des jeunes, le leadership, la défense des droits et la démocratie.

La sénatrice McPhedran a cherché à apporter son soutien personnel à chaque demandeur en indiquant aux membres du RMFP le processus officiel à suivre pour présenter une demande et en communiquant le nom des jeunes femmes leaders aux responsables canadiens.

La sénatrice McPhedran a travaillé étroitement avec une consultante de son bureau, M^{me} Laura Robinson. M^{me} Robinson avait collaboré avec la sénatrice McPhedran dans le dossier de la violence dans les sports. Les deux avaient alors rencontré M^{me} Maud Buccachquio, membre du conseil d'administration de Safe Sport International. Il avait été mentionné au cours de leur réunion que des joueuses de soccer afghanes étaient en difficulté. M^{me} Buccachquio a mis M^{me} Robinson en contact avec la Fédération Internationale de Football Association (FIFA).

Le 13 août 2021, le Canada a annoncé d'autres mesures pour venir en aide aux personnes fuyant l'Afghanistan et s'est engagé à réinstaller 20 000 Afghans vulnérables⁴.

⁴ Gouvernement du Canada, *Le Canada étend son programme de réinstallation pour mettre plus d'Afghans en sécurité*, à < <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/nouvelles/2021/08/le-canada-etend-son-programme-de-reinstallation-pour-mettre-plus-dafghans-en-securite.html>>.



AMC et IRCC sont les ministères qui sont intervenus le plus directement. AMC a porté assistance à des clients consulaires, dont des citoyens canadiens, des résidents permanents et leurs familles. IRCC a offert de l'aide aux clients en matière d'immigration. Ces derniers avaient besoin d'être recommandés. IRCC acceptait les dossiers recommandés par AMC et le MDN seulement. Les recommandations provenaient du sous-ministre adjoint responsable à AMC et du lieutenant-général au MDN.

Plus tard, le Canada a employé d'autres moyens par lesquels IRCC a réinstallé des Afghans — comme des réfugiés parrainés par le secteur privé et un programme spécial pour les familles des interprètes —, mais au début de l'évacuation, l'accent était mis principalement sur les personnes qui avaient aidé le Canada

2. Le portail de courriels

Les personnes souhaitant venir au Canada devaient soumettre leur demande au moyen d'un portail de courriels du gouvernement du Canada : Canada-afghanistan@international.gc.ca.

La sénatrice McPhedran et M^{me} Robinson ont cependant considéré que le portail était peu utile. Il leur semblait que rien n'était fait pour aider les personnes dont les noms étaient communiqués par le portail. Le portail était surveillé, mais le nom des demandeurs n'était pas nécessairement transmis à IRCC. Le personnel disponible était insuffisant pour traiter les demandes qui s'accumulaient, et la gestion du portail détournait l'attention au besoin urgent d'agir sur le terrain. La sénatrice McPhedran a indiqué que les systèmes informatiques d'AMC et d'IRCC ont fini par tomber en panne, et que les données ont été perdues.

3. Lettres de facilitation

Après le retrait des forces américaines de l'Afghanistan, les talibans ont établi des postes de contrôle dans toute la ville de Kaboul. Le Canada voulait aider les gens à se rendre à l'aéroport pour faciliter leur départ, mais beaucoup ont été bloqués et harcelés; leur sécurité était compromise. Le Canada a appris que des alliés se servaient de lettres de facilitation pour aider à franchir les postes de contrôle des talibans.



La lettre de facilitation contenait certains renseignements sur la personne qui la détenait; par exemple, elle indiquait que la personne avait la citoyenneté canadienne ou était titulaire d'un visa, et demandait aux agents publics étrangers de la traiter en conséquence. Le lettre de facilitation est un outil judiciaire qui aide les gens à jouir d'une sécurité relative dans leurs déplacements. La délivrance d'une lettre de facilitation ne constitue pas une pratique standard; elle est normalement utilisée dans une situation de crise. Si elle a été utilisée en Afghanistan, c'est en raison des circonstances extraordinaires qui existaient à l'époque. On s'était servi de cet outil imparfait pour essayer de sauver des vies, et non pour contourner les procédures régulières en place.

Les lettres ont d'abord été adoptées par AMC, qui voulait s'en servir pour ses clients; IRCC a emboîté le pas. IRCC a utilisé le modèle d'AMC parce que ce dernier avait dit qu'il fonctionnait bien. Des responsables estimaient également qu'il y aurait moins de risque de confusion si les superviseurs des postes de contrôle voyaient toujours la même lettre que celles qu'ils avaient déjà acceptées. Par conséquent, IRCC a délivré des lettres de facilitation portant l'en-tête d'AMC.

Les formulations utilisées dans la lettre de facilitation étaient copiées de lettres délivrées par des alliés. Elles comprenaient le mot « visa », parce qu'on croyait qu'il était possible que les talibans le reconnaissent et le comprennent. La lettre disait que, puisque son détenteur avait la citoyenneté canadienne ou était titulaire d'un visa pour entrer au Canada, il devait être autorisé à se rendre à l'aéroport de Kaboul pour prendre son avion. Les éléments de preuve recueillis dans le cadre de cette enquête ont permis d'établir que cette affirmation était fausse.

Même si elle contenait le mot « visa », la lettre n'accordait pas à son détenteur un statut ou un pouvoir⁵, mis à part celui de se rendre à l'aéroport dans l'espoir de sortir de l'Afghanistan. La lettre ne donnait pas à son détenteur le droit de prendre l'avion, seulement celui de se rendre à l'aéroport. À leur arrivée à l'aéroport, le nom des personnes qui détenaient ces lettres de facilitation était vérifié et devait figurer au manifeste avant d'avoir l'autorisation d'embarquer. Ils étaient informés que la lettre avait une utilisation limitée et qu'ils ne devaient les fournir à personne d'autre. Au total, AMC a délivré environ 650 lettres. IRCC en a délivré plus de 1 000.

⁵ Un groupe de citoyens afghans à qui des lettres de facilitation avaient été émises ont fait une requête à la Cour fédérale plaidant que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et le ministre des Affaires étrangères soient tenus de leur accorder un permis de séjour temporaire au Canada. La cour a rejeté leur requête et a conclu que les lettres de facilitation ne constituaient pas des 'visas' et n'étaient émises sous aucun programme pour accueillir des ressortissants afghans au Canada : *A.B. c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2025 CF 1973.



Des lettres de facilitation ont été délivrées à des personnes qui étaient bel et bien autorisées à se rendre au Canada parce qu'elles avaient la citoyenneté canadienne, la résidence permanente ou un visa, mais d'autres ont été remises à des personnes qui n'avaient ni l'une ni l'autre. Des lettres ont été délivrées à de nombreux clients d'IRCC qui n'avaient pas encore été jugés admissibles à un visa, par exemple, quelques personnes qui avaient droit à un traitement spécial parce qu'ils avaient aidé le Canada en ont reçues. Les membres de ce dernier groupe, une fois recommandés à IRCC par le MDN ou AMC, sont devenus des clients d'IRCC et devaient passer une vérification aux fins d'admissibilité et de sécurité. Cependant, vu l'urgence de la situation, IRCC leur a prêté assistance avant la fin de la vérification en leur remettant des lettres de facilitation destinées à les aider à franchir les postes de contrôle.

Trois grands groupes recevaient une aide – les personnes qui avaient travaillé avec les FAC, celles qui avaient travaillé avec des ONG canadiennes, et celles qui étaient particulièrement vulnérables. Le dernier groupe était plus ou moins défini, mais il comprenait des activistes LGBTQ, des femmes, des parlementaires et du personnel judiciaire, dont bon nombre avaient été identifiés par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

L'utilité des lettres de facilitation était temporaire; une fois l'aéroport de Kaboul fermé en septembre 2021, elles n'étaient plus du tout utiles. Il n'empêche qu'elles ont permis à de nombreuses personnes de passer les postes de contrôle des talibans.

Le rôle joué par la sénatrice McPhedran dans la distribution des lettres de facilitation est décrit dans l'analyse de la première question -- La sénatrice McPhedran a-t-elle distribué des lettres de facilitation non autorisées du gouvernement du Canada?



IV PREMIÈRE QUESTION – LA SÉNATRICE McPHEDRAN A-T-ELLE DISTRIBUÉ DES LETTRES DE FACILITATION NON AUTORISÉES DU GOUVERNEMENT DU CANADA?

1. Position de la sénatrice McPhedran

La sénatrice McPhedran soutient qu'elle était autorisée à distribuer des lettres de facilitation officielles.

Elle croit qu'une personne travaillant à AMC a sciemment fourni un modèle de lettre de facilitation réelle et officielle au MDN. Le MDN a ensuite sciemment fourni le document d'AMC au personnel de la sénatrice McPhedran pour que les Afghanes s'en servent. Selon la sénatrice McPhedran, tout cela s'est fait sous la supervision de la ministre Monsef. La sénatrice McPhedran affirme que M^{me} Robinson et elle n'auraient pas pu avoir accès à un document officiel d'AMC si AMC et le MDN ne le leur avaient pas fourni sciemment et de leur plein gré.

La sénatrice McPhedran maintient également que personne au gouvernement n'avait manifesté de réticences ou de réserves à l'égard du fait qu'elle avait distribué ces lettres de facilitation.

De plus, à son avis, AMC, le MDN et la ministre Monsef ont autorisé M^{me} Robinson à faire parvenir le document d'AMC à des femmes vulnérables et l'ont encouragée explicitement à le faire. Elle souligne que le modèle de la lettre de facilitation d'AMC a été remis directement à M^{me} Robinson avec la consigne de « l'essayer » – c'est-à-dire, d'envoyer la lettre à des femmes et à des filles vulnérables et de voir si elle fonctionnait.

La sénatrice McPhedran affirme également qu'AMC, le MDN et la ministre Monsef savaient ou auraient raisonnablement dû savoir que les destinataires visés des lettres de facilitation n'étaient ni des citoyens canadiens, ni des titulaires de visa pour entrer au Canada, contrairement à ce qui était indiqué dans les lettres.

Elle maintient par ailleurs que, lorsqu'elle a reçu une deuxième lettre de facilitation, soit une version révisée – qui ne mentionnait pas la citoyenneté canadienne –, AMC, le MDN et la ministre Monsef avaient déjà autorisé l'utilisation générale des lettres. Elle fait valoir que, « de la même façon que les hauts fonctionnaires d'AMC et [du MDN] et la ministre Monsef savaient que les femmes afghanes désespérées n'étaient pas des citoyennes canadiennes, ils savaient qu'aucune d'elles n'avait reçu de visa pour entrer au Canada ».



J'estime que la preuve présentée ne soutient pas l'affirmation de la sénatrice McPhedran selon laquelle elle a reçu, des responsables gouvernementaux, l'autorisation expresse de distribuer les lettres de facilitation. Le modèle de lettre qu'elle a reçu lui est parvenu par des voies irrégulières, à partir de sources qui n'étaient pas autorisées à le distribuer, ou à donner la permission à la sénatrice McPhedran de le distribuer.

La sénatrice n'avait toutefois pas connaissance de cette absence d'autorisation. Comme je l'expliquerai dans l'analyse de la deuxième question, la sénatrice McPhedran croyait raisonnablement qu'elle avait l'autorisation de distribuer les lettres de facilitation.

2. Participation de la sénatrice McPhedran à la distribution des lettres de facilitation

Avant de s'impliquer dans la distribution des lettres de facilitation, la sénatrice McPhedran avait pris part à d'autres efforts pour aider les gens qui fuyaient l'Afghanistan. Il n'est pas exagéré de dire qu'elle s'impatientait de la lenteur de ces efforts.

Lors d'une réunion avec du personnel du bureau du ministre Mendicino, la sénatrice McPhedran a fait connaître son mécontentement à propos des obstacles bureaucratiques qui nuisaient à la réponse donnée à la crise humanitaire :

Nous sommes devant une crise humanitaire extrêmement grave, alors ne me parlez pas des petits détails de ce qui arrive dans d'autres situations. Je veux que vous me parliez de cette crise humanitaire.

Parmi les personnes avec qui la sénatrice McPhedran et M^{me} Robinson communiquaient se trouvait M George Young, chef de cabinet du ministre Sajjan. M^{me} Robinson a envoyé les noms de personnes vulnérables à M Young, qui les a transmis à des responsables du MDN ou des FAC. M. Young n'a pas vérifié la liste parce qu'il croyait que ce serait fait par d'autres.

La sénatrice McPhedran a rapidement intensifié ses efforts pour aider les Afghans à fuir le pays. Le 21 août 2021, elle a rédigé une lettre portant son en-tête du Sénat destinée à des Afghans vulnérables afin de les aider à accéder à l'aéroport de Kaboul. La lettre disait ce qui suit :

Objet : Demande de visa d'entrée au Canada pour motifs liés aux droits de la personne



La présente confirme que _____ a soumis une demande officielle au CANADA pour être reconnu(e) comme personne vulnérable, conformément aux modalités du visa spécial pour motifs liés aux droits de la personne, annoncé par l'honorable Marco Mendicino, ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté du Canada. J'en ai également informé les autorités canadiennes et je suis prête à fournir, au besoin, d'autres pièces justificatives afin d'aider à sa réinstallation au Canada.

[...]

Veillez donc fournir toute l'aide possible et assurer l'accès à l'aéroport de Kaboul pour que le ou les demandeurs puissent rejoindre le personnel des Forces armées canadiennes à l'aéroport, lequel facilitera les prochaines étapes en vue de la réinstallation.

La sénatrice McPhedran a adapté cette lettre d'une lettre semblable qu'une députée australienne utilisait pour aider les femmes à accéder à passer les postes de contrôle des talibans.

Peu après, la sénatrice McPhedran a parlé au téléphone avec le ministre Sajjan, à qui elle a aussi exprimé son insatisfaction au sujet du processus d'évacuation de Kaboul de personnes en danger. Elle a résumé cet appel dans les mots suivants :

[...] j'ai retenu deux choses principales de cet appel. Premièrement, il me demandait essentiellement de le laisser tranquille. Je veux dire, tout ce qu'il me disait, c'était, « Madame la sénatrice, nous faisons tout ce qu'il est possible de faire, et je sais, vous savez, vous nous envoyez des courriels et, vous savez, je vous prie de me croire, nous faisons tout ce qu'il est possible de faire. » Et nous avons parlé – et moi je lui disais, « Oui, mais Monsieur le ministre, je vous envoie ces courriels parce que tout ce que j'ai essayé de faire, mes lettres ont fonctionné, nous avons réussi – nous savons que nous avons réussi à faire sortir des femmes; nous ne connaissons pas les détails, mais nous avons réussi à faire sortir des femmes grâce à ma petite lettre de sénatrice, et maintenant – qu'est-ce qui se passe? Qu'est-ce qui se passe, parce que nous recevons des messages différents, et qui dirige les soldats? »



Le ministre Sajjan a dit qu'il a parlé à la sénatrice McPhedran et à de nombreux parlementaires, militants, membres des médias et intervenants communautaires. Il ne se souvenait pas de ces appels en détail, mais déclare que le message qu'il a transmis à ces personnes était toujours le même : donnez au gouvernement toutes les informations que vous avez sur les personnes qui ont besoin d'aide, et nous verrons ce qu'il est possible de faire. Il ne se souvenait pas que la sénatrice McPhedran lui ait indiqué qu'elle contournait les politiques et les procédures officielles d'évacuation des personnes de l'Afghanistan.

Après sa conversation téléphonique avec le ministre Sajjan, la sénatrice McPhedran a envoyé un courriel à M Young :

Monsieur Young, la prochaine génération de leaders pro-démocratie est en majeure partie toujours coincée à l'intérieur du pays. Je voulais vous dire que je travaille avec des organisations internationales crédibles afin de dresser une liste (avec numéros de cellulaire si possible) qui servira de « document complet » pour les jeunes Afghans que nous soutenons et avec qui nous travaillons. Certains ont des liens directs avec le Canada, et certains ont des liens avec moi en raison de mon travail international. Je crois comprendre qu'ils ont tous présenté une demande au moyen de l'adresse <canada-afghanistan@international.gc.ca>

Puis-je vous envoyer cette liste? Essayerez-vous d'aider?

M Young a répondu le même jour :

Vous pouvez m'envoyer [la] liste.

J'essayerai de savoir/confirmer si les dossiers de ces personnes sont en cours de traitement ou déjà traités. Selon les renseignements que vous avez fournis, ce devrait être le cas.

Quelques jours plus tard, la sénatrice McPhedran a pris connaissance que les soldats canadiens à l'aéroport de Kaboul refoulaient des personnes vulnérables parce qu'elles ne possédaient pas les formulaires nécessaires. Le 25 août 2021, la sénatrice McPhedran a écrit à M. Young en ajoutant le ministre Sajjan, la ministre Monsef et M^{me} Robinson en copie conjointe :



Question clé : les lettres portant mon en-tête sont-elles utiles/efficaces pour identifier les joueuses de soccer et les membres de leurs familles pour soutenir le processus de triage mené par les militaires canadiens?

Les militaires canadiens sur le terrain n'aident toujours pas les personnes qui leur montrent une lettre – pourquoi?

S'il vous plaît, George, répondez franchement à cette question.

M Young a répondu dans l'heure :

Madame la sénatrice,

Je ne sais pas si la lettre d'une sénatrice canadienne a un impact direct, quel qu'il soit, sur une initiative multinationale. Je sais cependant qu'AMC et IRCC délivrent des documents pour le Canada.

De plus, je ne suis pas sur le terrain et je ne peux donc pas me prononcer sur la situation [à l'aéroport de Kaboul] que les courriels que je reçois de vous et de beaucoup d'autres personnes présentent comme chaotique. Je transmets tous les éléments d'information que je reçois et j'espère que ce sera utile.

Si M Young a dit que « AMC et IRCC délivrent des documents pour le Canada », c'était pour souligner que la responsabilité d'autoriser les voyages vers le Canada incombait à AMC et à IRCC.

Quelques heures plus tard, M^{me} Robinson a envoyé à M Young un courriel indiquant en objet « Demande des joueuses Ahmadi et de leur famille afin que les Forces CAN ne les refoulent pas ». Elle a dit :

Les Ahmadi ont été refoulés par les Canadiens hier parce qu'ils n'avaient pas les bons « formulaires ». Frozan Lrfan Mashal y va aujourd'hui aussi, et n'a pas à ce que je sache les bons « formulaires » – quels qu'ils soient. Ils font partie de notre liste principale. J'ai maintenant le nom de Frozan Lrfan Mashal et je l'ajouterai à la liste.

[...]



Shabnam a aussi communiqué avec la sénatrice McPhedran concernant l'envoi d'un document que les Forces canadiennes reconnaîtront.

Un peu plus d'une demi-heure plus tard, M Young a répondu : « J'ai reçu cette [lettre jointe au courriel] d'un collègue à AMC... essayez-la. » Le document était une courte lettre. Dans le coin supérieur gauche, une ligne indiquait : « Objet : LETTRE DE FACILITATION POUR VOYAGE ». Le document portait les armoiries du gouvernement du Canada, deux références au gouvernement du Canada et un sceau d'AMC. La lettre disait :

Le gouvernement du Canada confirme que les personnes nommées ci-dessous ont la citoyenneté canadienne et ont reçu un VISA pour entrer au Canada. Veuillez autoriser ces personnes à se rendre en toute sécurité à l'aéroport international Hamid Karzai pour qu'elles puissent prendre leur vol prévu. »

M Young ne se rappelle pas de qui ou quand il a reçu cette lettre. M Oz Jungic, qui travaillait au bureau du ministre Garneau à AMC et avait reçu une copie conjointe du courriel, a déclaré catégoriquement qu'il n'était pas le « collègue à AMC » qui avait fourni le document à M Young. En fait, il n'aurait pas eu accès au modèle.

M Young n'avait connaissance d'aucun processus d'approbation suivi à AMC pour délivrer ces lettres. Il ne se souvenait pas qu'on lui ait fait part de limites ou de restrictions à l'utilisation du document lorsqu'on le lui a envoyé.

M Young n'a dit à personne qu'il enverrait ce document; après l'avoir envoyé, il ne se rappelle pas l'avoir fait parvenir à d'autres. Il n'a pas reçu d'approbation avant de l'envoyer à la sénatrice McPhedran. Le ministre Sajjan ne savait pas que M Young avait fourni la lettre à la sénatrice McPhedran et ne l'avait pas autorisé à le faire⁶.

Après que M^{me} Robinson ait reçu le courriel de M Young, la sénatrice McPhedran l'a avisée que le document qu'il contenait ne pouvait pas être utilisé pour les joueuses de soccer parce qu'elles n'avaient pas la citoyenneté canadienne.

Ensuite, M^{me} Robinson a de nouveau écrit un courriel à M Young pour lui dire que le document qu'il avait envoyé s'appliquait seulement aux citoyens canadiens. Ce courriel indiquait en objet : « Mauvais formulaire envoyé ». M^{me} Robinson a écrit :

⁶ Voir *A.B. c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, note de bas de page 5, au paragraphe 35.



George : Ce formulaire est pour les citoyens canadiens. Il ne fonctionnera pas pour les personnes qui attendent. Pouvez-vous m'envoyer le bon formulaire dès que possible?

Il me restera encore à ajouter les noms à chaque formulaire individuel, à moins que cela puisse être fait de votre côté ou du côté de votre collègue.

En réponse à l'observation de M^{me} Robinson, M Young a envoyé un courriel qui ne contenait pas de texte, rien d'autre qu'un fichier révisé nommé « Facilitation Letter Visa.pdf » (Visa-lettre de facilitation). Il n'a pas envoyé cette pièce jointe aux autres destinataires du fil de discussion; seule M^{me} Robinson l'a reçue.

Le fichier révisé était différent de la version originale de deux manières concrètes : (1) il ne contenait plus la ligne indiquant « Objet : LETTRE DE FACILITATION POUR VOYAGE »; et (2) les mots « ont la citoyenneté canadienne et » avaient été supprimés.

M. Young ne se souvient pas des circonstances entourant le deuxième document qu'il a fourni. Il ne se rappelle pas qui le lui a envoyé. Il ne se rappelle pas d'avoir modifié la lettre lui-même, mais admet que c'était peut-être lui. Il ne se rappelle pas non plus pourquoi il n'a pas envoyé la lettre aux destinataires précédents du fil de discussion.

Peu de temps après avoir reçu le document révisé, M^{me} Robinson a ajouté les noms aux lettres et les a envoyées. Un autre membre du personnel a également distribué la lettre révisée à laquelle les noms avaient été ajoutés.

3. Les lettres de facilitation étaient-elles non autorisées?

(a) Le contenu des lettres

Comme il a été mentionné plus haut, les lettres distribuées par la sénatrice McPhedran et M^{me} Robinson étaient essentiellement les mêmes que celles délivrées par AMC et IRCC. En ce sens, ce n'étaient pas de fausses lettres.

En fait, le modèle fourni à la sénatrice McPhedran semblait identique à la lettre qu'AMC a créée et dont IRCC s'est servi, mis à part l'absence de noms. IRCC pourrait aussi avoir créé une version révisée de la lettre qui ressemblait à la deuxième lettre que M Young a envoyée à M^{me} Robinson, et qui ne contenait plus de référence à la citoyenneté canadienne.



Les lettres de facilitation utilisées par AMC et IRCC renfermaient souvent de fausses affirmations : elles indiquaient que les personnes qui y étaient nommées avaient la citoyenneté canadienne ou étaient titulaires d'un visa, mais ce n'était souvent pas le cas. Ces affirmations étaient destinées aux talibans et visaient à faciliter le passage aux postes de contrôle à Kaboul. Elles n'étaient pas censées être exactes.

(b) La distribution des lettres n'avait pas été autorisée

(i) Lettres de facilitation d'AMC

La lettre de facilitation est un outil administratif créé par AMC conformément à son mandat en matière d'affaires consulaires. Le manuel consulaire du Ministère donne des directives sur la délivrance de ces lettres.

Dans le cas de l'Afghanistan, les responsables d'AMC ont délivré ces lettres à leurs clients consulaires – c'est-à-dire des citoyens canadiens, des résidents permanents et certains membres de la famille immédiate. Les lettres ont été envoyées directement à ces personnes par courriel, et elles étaient accompagnées de consignes précisant que les lettres avaient pour objet de faciliter le passage aux postes de contrôle des talibans, qu'elles leur étaient réservées exclusivement et qu'elles ne devaient être fournies à personne d'autre. Les détenteurs de cette lettre seraient rencontrés à l'aéroport et assujettis à une autre validation. Pour recevoir une lettre de facilitation d'AMC, une personne devait avoir obtenu l'autorisation de prendre un avion en Afghanistan pour se rendre au Canada.

Ces lettres de facilitation d'AMC servaient uniquement à faciliter le passage aux postes de contrôle des talibans.

Un groupe opérationnel central de responsables ministériels délivrait les lettres. Ce groupe ne comprenait personne du bureau du ministre. Soit le directeur général ou le sous-ministre adjoint approuvait les lettres. AMC n'a pas fourni de modèle de lettre de facilitation à des tierces parties, mais le Ministère en a fourni un à IRCC pour que celui-ci puisse l'utiliser. La seule différence entre les lettres utilisées par AMC et le modèle que le bureau de la sénatrice McPhedran a reçu est que les lettres d'AMC contenaient toujours des noms.



À l'été de 2021, le ministre Garneau a reçu un grand nombre de courriels et de lettres de Canadiens désireux d'aider les Afghans à quitter l'Afghanistan, dont la sénatrice McPhedran. Pour chaque courriel ou lettre, l'approche suivie par le ministre consistait à demander à son personnel politique de traiter la demande et de la renvoyer aux responsables d'AMC et d'IRCC. Le ministre Garneau n'a pas, personnellement ou par l'entremise de ses employés (explicitement ou implicitement), autorisé la sénatrice McPhedran ou son bureau à fournir des lettres de facilitation d'AMC à des personnes ou à des groupes en Afghanistan.

Avant de recevoir la lettre de facilitation de M Young, la sénatrice McPhedran était aussi en contact avec M Oz Jungic, qui était alors conseiller politique principal auprès du ministre Garneau. Le 24 août 2021, M Jungic a écrit par courriel à la sénatrice McPhedran :

Je m'appelle Oz et je suis un conseiller politique principal auprès du ministre Garneau. George Young, du bureau du ministre Sajjan, m'a transmis la liste des jeunes leaders afghans que vous lui aviez envoyée.

J'ai acheminé cette liste à des responsables d'AMC – vos contacts ont bien fait de présenter une demande au moyen du compte Canada-afghanistan@international.gc.ca, comme vous l'avez indiqué dans votre message à George. AMC a créé une équipe de responsables chargés de surveiller ce compte en tout temps – ils fournissent des confirmations à IRCC concernant les services rendus par les demandeurs au Canada, et des responsables d'IRCC déterminent l'admissibilité à un visa et communiquent l'information aux FAC. Vous avez bien fait d'attirer l'attention de George sur cette question.

Merci de votre engagement à appuyer les personnes qui souhaitent venir au Canada.

M Jungic avait pour intention de confirmer que la sénatrice McPhedran faisait la bonne chose en fournissant à M. Young le nom des gens qu'elle voulait aider. Il n'a pas mentionné les lettres de facilitation.



La sénatrice McPhedran et M Jungic se sont parlé par téléphone après ce courriel. M Jungic a dit que c'était un simple appel de présentation, le ministre ayant communiqué ses coordonnées à la sénatrice. M Jungic lui a dit que, si elle lui donnait des noms, il les transmettrait aux responsables ministériels. M Jungic lui a également indiqué que le ministre l'avait désigné comme la personne-ressource principale de la sénatrice à AMC dans le cadre des efforts déployés par le gouvernement pour sauver la vie d'Afghans vulnérables. Il n'a pas été question, cette fois non plus, des lettres de facilitation.

Le même été, une élection a été déclenchée au Canada. De nombreux membres du personnel politique d'AMC (et d'autres ministères) ont mis de côté leur rôle pour contribuer à la campagne électorale, mais certains sont restés en poste; ceux-là ont dû composer avec la crise en Afghanistan et conseiller le ministre Garneau. Au cours de cette période, de nombreuses personnes ont fait appel au bureau du ministre pour obtenir de l'aide. M Jungic est l'un des membres du personnel qui sont restés au bureau du ministre. Son rôle se limitait à transmettre aux responsables d'AMC le nom et la situation des personnes qui étaient portées à son attention. Quelque 200 personnes travaillaient alors à AMC selon des quarts qui se succédaient dans un cycle de 24 heures : c'était « tout le monde sur le pont ».

Plus tard, en 2022, AMC a passé en revue ses processus relatifs à la délivrance des lettres de facilitation et a confirmé que ses lettres avaient été délivrées conformément aux politiques établies. Les lettres n'avaient pas été distribuées au-delà du groupe opérationnel et des personnes qui les recevaient.

Par conséquent, rien n'indique que le pouvoir de délivrer des lettres de facilitation a été délégué à l'extérieur d'AMC. De façon plus précise, AMC n'aurait pas demandé à une sénatrice de distribuer des lettres de facilitation et n'a pas autorisé la sénatrice McPhedran à le faire⁷.

(ii) Lettres de facilitation d'IRCC

IRCC délivrait aussi des lettres de facilitation. Les destinataires étaient informés de l'utilité limitée de la lettre et du fait que ce n'était pas un visa, contrairement à ce que laissait entendre le texte de la lettre. Les lettres étaient réservées aux clients d'IRCC. Étant donné que les clients d'IRCC n'avaient pas tous été jugés admissibles à un visa, beaucoup de lettres de facilitation ont été délivrées à des gens qui n'avaient pas encore reçu de visa.

⁷ La cour fédérale a conclu que l'autorité d'ajouter des noms aux lettres de facilitation ne pouvait être sous-déléguée : *A.B. c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, voir note de bas de page n°5, au paragraphe 40.



Les clients d'IRCC étaient également assujettis à un processus de vérification. Un grand nombre de personnes recommandées à l'IRCC par AMC et le MDN n'ont finalement pas satisfait aux critères de recevabilité et d'admissibilité. Dans le cas des personnes recommandées par d'autres parties, comme des journalistes, des députés, etc, il fallait vérifier si elles étaient inscrites à la liste des clients déjà recommandés par AMC ou le MDN à IRCC. Le personnel militaire à l'aéroport avait une liste de clients d'IRCC. Il n'avait pas reçu la directive de demander des lettres de facilitation, mais plutôt de se concentrer sur la liste de clients.

Le pouvoir de délivrer les lettres de facilitation d'IRCC incombait au directeur général du Réseau international. En général, le pouvoir de délivrer un document relatif à un programme gouvernemental d'immigration revient aux responsables d'IRCC.

Le personnel ministériel, les députés et les sénateurs n'auraient pas eu le pouvoir de délivrer les lettres de facilitation d'IRCC. En temps normal, le gouvernement du Canada, en général, et IRCC, en particulier, ne demanderait pas à une sénatrice de contribuer à la distribution de lettres de facilitation. De même, les députés n'auraient pas participé au processus servant à déterminer qui allait recevoir une lettre de facilitation.

Tout comme celles d'AMC, les lettres d'IRCC étaient personnalisées. IRCC n'a fourni à personne de modèle de lettre de facilitation. La seule différence entre les lettres délivrées par IRCC et le modèle que le bureau de la sénatrice McPhedran a reçu est que les lettres d'IRCC contenaient toujours des noms.

Ni la sénatrice McPhedran, ni M^{me} Robinson n'avaient été autorisées par IRCC à délivrer des lettres de facilitation. Le ministre Mendicino n'a pas donné d'autorisation explicite ou implicite à la sénatrice McPhedran ou à son bureau. Les attachés politiques d'IRCC ne sont normalement pas autorisés à donner la permission à des tierces parties, y compris des sénateurs et des députés, d'utiliser un formulaire ministériel tel qu'une lettre de facilitation.

En début septembre 2021, M^{me} Robinson a appris que les lettres qu'elle avait envoyées n'étaient plus valides. Une fois l'aéroport fermé, elles n'étaient plus d'une grande utilité. Dans le but de faciliter les évacuations, elles étaient essentiellement sans effet.

La sénatrice McPhedran et son bureau ont contacté IRCC afin de discuter de la situation des personnes qui avaient déjà reçu une lettre de facilitation et de demander si elles pouvaient obtenir un visa. Il a alors été expliqué à la sénatrice McPhedran que ces personnes n'étaient pas dans le système et qu'elles n'avaient pas reçu de lettre de facilitation d'IRCC. La sénatrice McPhedran était, c'est le moins qu'on puisse dire, déçue.



À l'instar d'AMC, IRCC a examiné ses protocoles et constaté que personne n'avait approuvé la délivrance de lettres, mis à part celles qui avaient été remises aux clients d'IRCC. Le pouvoir de délivrer des lettres de facilitation n'a jamais été délégué à l'extérieur d'IRCC.

4. Conclusion sur la première question

La sénatrice McPhedran n'avait pas le pouvoir de délivrer des lettres de facilitation; les lettres qu'elle a distribuées n'étaient pas autorisées.

Même si elles ont été utilisées dans des circonstances extraordinaires et qu'elles avaient une utilité limitée, les lettres de facilitation étaient soumises à des contrôles. En effet, AMC et IRCC ont délivré ces lettres en respectant certains protocoles. Ni l'un ni l'autre des ministères n'ont autorisé de tierces parties à les délivrer. Le MDN, la source du modèle utilisé par la sénatrice McPhedran, n'avait pas le pouvoir de délivrer des lettres de facilitation, ni celui d'autoriser d'autres à le faire.



V DEUXIÈME QUESTION – LA SÉNATRICE McPHEDRAN SAVAIT-ELLE – CONSCIEMMENT OU PAR AVEUGLEMENT VOLONTAIRE – QU’ELLE N’ÉTAIT PAS AUTORISÉE À DISTRIBUER DES LETTRES DE FACILITATION?

1. La position prise par la sénatrice McPhedran

L’essence de la plainte contre la sénatrice McPhedran est qu’elle aurait distribué « sciemment » des documents faux, inauthentiques ou non autorisés, ou qu’elle l’aurait fait par aveuglement volontaire.

La sénatrice McPhedran affirme qu’elle n’a en aucun cas fourni sciemment de documents de voyage faux, inauthentiques ou non autorisés du gouvernement du Canada. Elle soutient plus particulièrement que M^{me} Robinson et elle estimaient et croyaient raisonnablement qu’elles avaient l’approbation et l’autorisation d’AMC, du MDN et de la ministre Monsef pour envoyer des lettres de facilitation personnalisées.

Comme il a été expliqué précédemment, le fait que les lettres de facilitation contenaient de fausses informations est sans importance – dans de nombreux cas, elles avaient été rédigées pour donner intentionnellement des renseignements trompeurs, dans le seul but de convaincre le personnel taliban de laisser passer, aux postes de contrôle, certaines personnes qui se rendaient à l’aéroport de Kaboul. Cependant, comme je l’ai conclu plus haut, la sénatrice McPhedran et M^{me} Robinson n’avaient pas le pouvoir de distribuer ces lettres.

La question, en l’occurrence, consiste à déterminer si la sénatrice McPhedran avait conscience qu’elle n’avait pas l’autorisation nécessaire, que ce soit parce qu’elle savait pertinemment qu’elle outrepassait ses pouvoirs, ou qu’elle avait connaissance d’indications laissant entendre qu’elle n’avait pas l’autorisation, mais qu’elle a décidé d’ignorer ces indications afin de ne pas découvrir la vérité. Il s’agit, dans ce dernier cas, d’« aveuglement volontaire ». La conduite de la sénatrice McPhedran ne pourrait être qualifiée de répréhensible ou de contraire à l’éthique que si elle savait qu’elle agissait sans l’autorisation nécessaire ou qu’elle faisait preuve d’aveuglement volontaire.

Compte tenu des circonstances pertinentes, je ne peux pas conclure que la sénatrice McPhedran a distribué les lettres de facilitation en sachant qu’elle n’avait pas eu l’autorisation de le faire. Je ne peux pas non plus conclure que la sénatrice McPhedran a fait preuve d’aveuglement volontaire à cet égard.



2. Il n'y a aucune preuve que la sénatrice McPhedran savait ou qu'elle a fait preuve d'aveuglement volontaire

Rien n'indique que la sénatrice McPhedran savait concrètement qu'elle n'avait pas l'autorisation requise ou qu'elle a agi par aveuglement volontaire. En effet, la preuve révèle une certaine confusion concernant la nature et le statut des lettres de facilitation que la sénatrice a distribuées. Les personnes impliquées le plus directement prenaient, dans le feu de l'action, des décisions de bonne foi dans l'espoir de sauver des vies; elles ne portaient pas une attention spécialement détaillée aux politiques et procédures gouvernementales et aux exigences administratives.

Rien n'indique que la sénatrice McPhedran se soit fait expliquer comment les lettres de facilitation étaient délivrées ou qui les délivraient. Personne ne lui a dit explicitement qu'elle avait la permission de délivrer les lettres, mais quelques personnes, soit M Young et la ministre Monsef, l'avaient sous-entendu. La sénatrice McPhedran ne savait donc pas qu'elle n'était pas autorisée à distribuer les lettres de facilitation. Les circonstances ne donnent pas à penser, non plus, qu'elle aurait dû s'informer sur les procédures applicables aux lettres. La situation était urgente; un membre de haut niveau du bureau du ministre de la Défense lui avait fourni un outil potentiellement utile, et elle s'en est servi. Elle s'était fait dire que le document provenait d'AMC, et il portait le sceau d'AMC. Un membre du personnel d'AMC figurait en copie conjointe du courriel qui contenait la version originale de la lettre. La ministre Monsef a également été mise en copie dans ce courriel. La sénatrice McPhedran avait de bonnes raisons de croire qu'elle pouvait légitimement fournir la lettre aux personnes qui avaient besoin d'aide, compte tenu également de l'urgence de la situation.

Rien, dans les échanges de courriels avec M Young, ne révèle de discussion sur la nécessité d'obtenir l'autorisation exigée. Puisque le temps pressait, M Young a dit « essayez-la », et c'est ce qu'a fait M^{me} Robinson. Elle a présumé que M Young, en sa qualité de chef de cabinet du ministre de la Défense, pouvait donner l'autorisation nécessaire. Elle a noté que la première lettre faisait référence aux citoyens canadiens, et a demandé à M Young d'envoyer une version corrigée. Elle a aussi demandé si elle devait ajouter les noms au formulaire ou si M Young ou son collègue allait le faire. Mis à part ces questions, M^{me} Robinson n'a pas vu le besoin de s'informer davantage sur l'authenticité du document ou s'il avait été autorisé en bonne et due forme. La sénatrice McPhedran ne lui a pas laissé entendre non plus qu'il fallait se renseigner davantage sur le sujet.



M Young ne se rappelle pas avoir reçu de questions de la sénatrice McPhedran ou de son bureau concernant l'origine du document ou la possibilité de l'utiliser. Pour sa part, compte tenu des circonstances urgentes dans lesquelles il communiquait avec la sénatrice, M Young ne s'est pas arrêté pour lui expliquer le processus d'autorisation suivi au bureau du ministre. Lorsqu'il a envoyé la version révisée du modèle, M Young s'attendait à ce que la sénatrice McPhedran s'en serve et qu'elle distribue les lettres. Ce qu'il voulait dire par « essayez-la », c'est que la sénatrice devait voir si, « en un ultime effort » la lettre pouvait aider des gens à se rendre à l'aéroport de Kaboul. M Young ne savait pas exactement qui recevrait une lettre de la sénatrice, mais il croyait que le document qu'il lui avait envoyé pouvait s'avérer utile; il avait l'air officiel.

En fait, M Young ne pouvait pas dire si l'utilisation d'une lettre de facilitation par la sénatrice s'éloignait des procédures habituelles parce que la situation évoluait de jour en jour pendant cette période. Selon lui, c'était peut-être le formulaire qu'il fallait utiliser :

L'utilisation du mot « autorisation » me pose encore problème parce que, comme nous en avons déjà parlé, tout le monde essayait de faire absolument tout ce qui était possible de faire pour sauver des vies, et cette lettre, comme je l'ai dit, aurait très bien pu être l'un des nombreux documents que différents ministères – IRCC et AMC – utilisaient et délivraient.

M Jungic n'avait pas connaissance qu'une autorisation explicite ou implicite de quelque sorte ait été donnée à la sénatrice McPhedran relativement à la délivrance des lettres de facilitation; il croit cependant que le courriel envoyé par M Young à la sénatrice pouvait être interprété de cette façon. Dans le courriel qu'il a lui-même envoyé à la sénatrice McPhedran, M Jungic souhaitait mettre l'accent sur le fait que des responsables d'IRCC déterminent l'admissibilité à un visa, mais il ne lui a pas dit explicitement qu'elle n'était pas autorisée à délivrer des documents. Après avoir pris connaissance de l'échange de courriels entre M Young et le bureau de la sénatrice, M Jungic a noté que la sénatrice n'avait pas été informée sur les personnes admissibles à une lettre de facilitation, c'est-à-dire, les citoyens, les résidents permanents et les titulaires de visa, « ce qui aurait été une chose cruelle à dire dans cette situation ».



Par ailleurs, la sénatrice McPhedran a été en contact fréquent avec la ministre Monsef et croit que la ministre l'a autorisée à utiliser les lettres de facilitation. La ministre Monsef a participé à la réponse canadienne et a assisté à des séances d'information, mais elle ne jouait pas de rôle officiel dans la prise de décisions. En tant que seule députée d'origine afghane, la ministre Monsef prenait une part active aux efforts du gouvernement du Canada en Afghanistan. Son propre bureau de circonscription recevait des appels du monde entier.

La ministre Monsef considérait que la sénatrice McPhedran faisait partie du processus qui comprenait de nombreuses communications avec différents ministères. Les gens qu'elle tentait d'aider n'étaient ni des membres de la famille, ni des amis. C'étaient des femmes qui défendaient les droits de la personne et qui faisaient figure de modèles, et elles seraient probablement persécutées et tuées par les talibans. Pour la ministre Monsef, la sénatrice McPhedran travaillait avec le gouvernement et était une parlementaire utile dans une situation de crise où il n'existe pas de plan indiquant la marche à suivre.

La ministre Monsef a précisé que les échanges de courriels concernant l'utilisation de lettres de facilitation par la sénatrice doivent être interprétés à la lumière des circonstances qui prévalaient à ce moment-là :

Il n'y avait pas beaucoup de temps. Nous savions que la voie aérienne sécuritaire que les Américains avaient ouverte pour que les évacuations se fassent dans la fenêtre de temps disponible se fermait, et le temps pressait. N'oubliez pas que des gens s'accrochaient aux avions et se tuaient en tombant tellement ils étaient prêts à tout pour partir, donc... et ce sentiment de désespoir, a été égalé, du moins ici au Canada, par le désir de tous ces responsables gouvernementaux et tant d'autres personnes, d'essayer de sauver des vies. Je pense que c'est dans ce contexte qu'il faut comprendre et lire ces courriels.

L'emploi des mots « essayez-la » par M Young ne posait pas de problème à la ministre Monsef. En fait, la ministre croyait qu'il était possible que M Young ait été autorisé à fournir la lettre à la sénatrice. Elle a observé que, avec le recul, il peut sembler improbable qu'un responsable du MDN autorise l'utilisation d'un document d'AMC, mais les circonstances étaient extraordinaires :



Q. À votre avis, le fait que le chef de cabinet du ministre de la Défense nationale dise à une sénatrice « essayez-la » à propos d'une lettre d'AMC, soit un autre ministère, pose-t-il problème?

R. C'est une bonne question à se poser, trois ans et demi plus tard, mais à l'époque quelques personnes portaient plusieurs chapeaux et faisaient de leur mieux pour coordonner la réponse du gouvernement, et George était l'une d'elles. Donc, non, ce n'était pas étrange à l'époque. Vue d'aujourd'hui, d'accord, cette perspective se défend.

La ministre Monsef ne sait pas qui est le responsable d'AMC qui a fourni le modèle à M Young. Elle n'a pas connaissance, non plus, d'autres demandes d'information ou préoccupations que la sénatrice McPhedran ou son bureau auraient formulées après avoir reçu le document. Invitée à dire si elle avait approuvé ou autorisé, explicitement ou implicitement, la communication de cette lettre, elle a expliqué que ce n'est pas elle qui aurait eu le pouvoir de donner l'approbation ou l'autorisation. Cela dit, la ministre Monsef ne se souvient pas que quelqu'un ait dit à la sénatrice McPhedran de ne pas délivrer de lettres de facilitation.

En fait, la ministre Monsef savait que la sénatrice McPhedran avait distribué le modèle de lettre à des tierces parties pour qu'elles s'en servent. Elle n'y voyait aucun inconvénient et personne d'autre n'y voyait un problème, à sa connaissance. Personne ne craignait que quelqu'un tente d'outrepasser les règles en place ou de contourner la procédure à suivre. Selon la ministre Monsef, il était clair que la situation était sans précédent et que les parties intéressées étaient à la recherche de façons pour sauver des vies.

L'opinion de la sénatrice McPhedran selon laquelle la ministre Monsef a approuvé ses actions n'est donc pas déraisonnable.

3. Conclusion sur la deuxième question

Compte tenu de l'ensemble de la preuve, je suis d'avis que, selon la prépondérance des probabilités, lorsqu'elle a distribué des lettres de facilitation, la sénatrice McPhedran ne savait pas qu'elle n'était pas autorisée à le faire. Dans les circonstances chaotiques entourant l'évacuation de l'Afghanistan à l'été de 2021, de nombreux acteurs, dont la sénatrice McPhedran, cherchaient n'importe quel moyen qui pouvait leur permettre de protéger le plus grand nombre possible de personnes en danger.



La sénatrice McPhedran s'est informée au sujet des méthodes officielles pour aider des personnes vulnérables à venir au Canada, et de l'existence des lettres de facilitation. Elle a communiqué avec des ministres et des hauts fonctionnaires afin d'explorer toutes les options. Bon nombre d'entre eux étaient au courant de ses efforts et des mesures qu'elle envisageait. Elle travaillait de manière ouverte et diligente avec beaucoup d'autres personnes et organisations aux vues similaires. Même si elle remplissait son rôle avec ferveur, son engagement ne l'a pas amenée à contourner les procédures officielles. En fait, les activités de la sénatrice McPhedran ont renforcé les politiques officielles du gouvernement concernant la situation en Afghanistan. Les ministres et les membres de leur personnel politique ont sans doute apprécié son aide, d'autant plus qu'elle a été offerte dans le contexte d'une période électorale où les politiques et les actions du gouvernement concernant la situation en Afghanistan étaient sous la loupe des électeurs.

Je suis d'avis qu'on ne peut pas reprocher à la sénatrice McPhedran d'avoir interprété un acquiescement comme une approbation tacite.

Elle s'est servie de ses propres lettres, fondées sur un modèle utilisé par un député australien, pour aider des gens à se rendre à l'aéroport. De plus en plus contrariée par les délais et ce qu'elle percevait comme des obstacles bureaucratiques, elle a cherché sans relâche d'autres formes de documentation qui pouvaient être utilisées. Il n'y a aucun doute que les personnes qui recevaient ses fréquents appels téléphoniques et courriels ont fait de leur mieux pour lui donner des réponses qui satisfaisaient ses demandes. Elle a reçu à temps un modèle de lettre du MDN, en apparence fourni par AMC, et s'est fait dire de l'« essayer ». Même si elle n'a pas reçu l'autorisation explicite d'envoyer les lettres de facilitation, elle n'avait aucune raison de penser que, ce faisant, elle enfreignait les protocoles ou se livrait à une conduite injustifiée, quelle qu'elle soit. Elle n'avait aucun motif raisonnable de croire qu'elle agissait de façon non autorisée. De manière générale, il n'était pas inhabituel qu'une parlementaire contribue aux efforts d'une personne désireuse d'immigrer au Canada. Même si elle était l'une des plus ardentes défenseuses des personnes en danger, personne ne lui a laissé entendre qu'elle outrepassait son mandat de sénatrice ou qu'elle se conduisait de manière irrespectueuse. Personne, même parmi ceux et celles qui étaient au courant de ses efforts, ne l'a dissuadée de venir en aide au plus grand nombre de gens possible.



Dans des circonstances plus sereines, où elle aurait eu plus de temps et les enjeux auraient été moins grands, la sénatrice McPhedran se serait peut-être demandé s'il était indiqué pour elle, en sa qualité de sénatrice, de distribuer des documents de voyage portant les armoiries du Canada et un sceau d'AMC. Ou bien, elle se serait peut-être demandé comment cette lettre avait pu être remaniée, autorisée, et redistribuée si rapidement. Elle aurait peut-être cherché à se renseigner davantage auprès de responsables d'AMC, d'IRCC et d'ailleurs avant d'agir. Dans une situation moins extrême, la directive « essayez-la » ne lui serait peut-être pas apparue comme une autorisation suffisante. Mais, bien sûr, dans le contexte urgent de la fin d'août 2021, le besoin de s'informer davantage ne lui est pas venu à l'esprit. Elle n'a pas négligé de se renseigner parce qu'elle évitait la vérité; elle agissait le plus vite possible afin de contribuer à faire face à une grave crise humanitaire.

En raison de toutes les circonstances, j'en conclus que la sénatrice McPhedran n'avait pas conscience qu'elle distribuait des lettres de facilitation sans avoir obtenu l'autorisation requise.



VI TROISIÈME QUESTION – LA CONDUITE DE LA SÉNATRICE McPHEDRAN A-T-ELLE CONSTITUÉ UNE INFRACTION AUX ARTICLES 7.1 OU 7.2 DU CODE?

La sénatrice McPhedran fait valoir que sa conduite, loin de déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat, respecte les normes les plus élevées de dignité, d'honneur et d'intégrité, comme l'exige le Code.

Compte tenu de ma conclusion sur la deuxième question – que la sénatrice McPhedran n'avait pas conscience qu'elle distribuait des lettres de facilitation sans avoir obtenu l'autorisation requise – il n'est pas, strictement parlant, nécessaire d'examiner la troisième question, parce que la sénatrice ne s'était pas conduite de manière irrégulière. Je me limiterai à offrir quelques remarques brèves à ce sujet.

Il n'existe aucune preuve directe qui permettrait d'établir si la conduite de sénatrice McPhedran était contraire au Code. La première question consiste à déterminer si la conduite de la sénatrice s'éloignait du devoir de respecter « les normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur », ou si elle dépréciait « la charge de sénateur ou l'institution du Sénat » (art 7.1(1) et (2)). Pour la deuxième question, il faut déterminer si la sénatrice a exercé ses « fonctions parlementaires avec dignité, honneur et intégrité » (art 7.2). Or, les termes « dignité », « honneur » et « intégrité » sont ambigus et peuvent être difficiles à interpréter. Pour y voir plus clair, il faut recourir aux définitions du dictionnaire et aux rapports d'enquête précédents.

Par exemple, dans le rapport d'enquête concernant le sénateur Michael L MacDonald, mon prédécesseur, M Legault, a noté que le *Oxford Dictionary* définit la « dignité » comme « l'état ou la qualité d'être digne d'honneur ou de respect⁸ ». La sénatrice McPhedran s'appuie sur la même définition de la « dignité ». Elle cite également les définitions que le *Concise Oxford English Dictionary* donne de l'« honneur » – « grand respect ou estime » et « sens aigu de ce qui est moralement juste » – et de l'« intégrité » – « qualité de celle ou celui qui adhère à des principes moraux forts ».

Je suis d'avis qu'il n'y a aucune raison de conclure que la conduite de la sénatrice McPhedran puisse être vue comme ayant été contraire à ces normes élevées. Compte tenu de ce qu'elle (à l'instar de beaucoup d'autres) considère comme étant moralement juste et fondé sur des principes moraux forts, sa conduite a plutôt été digne d'honneur et de respect. Elle n'a pas, non plus, manqué aux normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur.

⁸ Rapport d'enquête concernant le sénateur Michael L MacDonald (Bureau du conseiller sénatorial en éthique, 18 juillet 2023), p. 22. (voir [ici](#))



M Jungic a décrit dans les mots suivants les efforts déployés par la sénatrice McPhedran et d'autres qui ont tenté de sauver la vie de personnes fuyant l'Afghanistan :

[L]eur intention était bonne. Ils voulaient aider les gens. Je pense que c'est juste. Tous ceux et celles qui étaient là essayaient d'aider le plus de gens possible dans les limites du cadre qui existait; du moins, c'est ce que je faisais.

Mais il a ajouté ce qui suit :

J'aimerais seulement souligner une chose, c'est que selon moi, la sénatrice avait de bonnes intentions, et qu'elle voulait venir en aide aux personnes vulnérables. Mais je pense aussi que dire à des gens qu'ils pouvaient aller à l'aéroport et franchir les contrôles même s'ils n'avaient pas l'autorisation nécessaire présentait un grand danger. Il y a eu des scènes très chaotiques à cet aéroport. Certaines menaces pesaient sur ces gens, et je n'aviserais personne qui s'attendait à passer les contrôles et prendre un avion, d'y aller parce que c'était dangereux.

Avec le recul, on peut examiner les différentes mesures prises par la sénatrice McPhedran et d'autres personnes et se demander si leur conduite était appropriée. Mais il faut aussi tenir compte du contexte dans son ensemble, surtout la gravité des circonstances créées par une crise humanitaire, avant de formuler des conclusions défavorables.

Comme je l'ai déjà mentionné, dans des circonstances de moindre urgence, la conduite de la sénatrice McPhedran aurait pu soulever plus de préoccupations. Elle-même aurait peut-être hésité avant de distribuer des documents gouvernementaux sans avoir obtenu l'approbation explicite des autorités responsables. Mais l'analyse de sa conduite doit prendre en considération le contexte de la situation, et tenir bien compte des motivations de la sénatrice. Vues sous cet angle, ses actions n'ont pas porté atteinte aux règles de déontologie établies dans le *Code*.

Par conséquent, j'estime qu'il n'y a aucune raison de conclure que la sénatrice McPhedran a contrevenu au *Code*. Aucun motif ne permet de conclure que, en distribuant des lettres de facilitation, elle s'est comportée de manière contraire aux principes de dignité, d'honneur et d'intégrité. En outre, sa conduite n'a pas déprécié la charge de sénateur ou l'institution du Sénat.



VII CONCLUSION

La sénatrice McPhedran a distribué des lettres de facilitation qui contenaient de fausses informations, mais il en était de même pour les responsables gouvernementaux. En fait, les autorités canadiennes avaient l'intention d'induire en erreur par le biais de ces lettres les membres talibans qui étaient chargés des postes de contrôle à Kaboul et de les persuader de laisser les gens se rendre à l'aéroport à Kaboul. Vu sous cet angle, le rôle joué par la sénatrice McPhedran dans la distribution de documents renfermant des informations incorrectes ou trompeuses ne donne pas à penser qu'elle a agi de manière répréhensible.

La sénatrice McPhedran n'était pas autorisée à distribuer ces documents, mais elle n'avait pas conscience qu'elle n'avait pas ce pouvoir. Dans les circonstances, elle croyait raisonnablement qu'elle avait au moins la permission implicite de le faire. La sénatrice ne savait pas qu'elle n'était pas autorisée, et elle n'a pas non plus fait preuve d'aveuglement volontaire.

Par conséquent, il n'y a aucune raison de conclure que la conduite de la sénatrice a enfreint le Code. Certains pourraient juger que les actions de la sénatrice McPhedran étaient malavisées, mais, pour ma part je suis d'avis que, compte tenu de l'ensemble des circonstances, elle n'a pas manqué à son obligation de remplir ses fonctions parlementaires avec dignité, honneur et intégrité. Sa conduite n'a pas déprécié la charge de sénateur ou l'institution du Sénat. La sénatrice McPhedran n'a pas, non plus, manqué aux normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur. Elle a défendu avec ferveur une cause noble et, en ce faisant, a contribué à sauver des vies.



ANNEXE A – DISPOSITIONS PERTINENTES DU CODE

Conduite générale

7.1 (1) Le sénateur adopte une conduite qui respecte les normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur.

7.1 (2) Le sénateur s'abstient de tout acte qui pourrait déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat.

Conduite : fonctions parlementaires

7.2 Le sénateur exerce ses fonctions parlementaires avec dignité, honneur et intégrité.

Exercice d'influence

9 Le sénateur ne peut se prévaloir de sa charge, ou tenter de le faire, pour influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un membre de sa famille, ou encore, d'une façon irrégulière, ceux de toute autre personne ou entité.

Mandat

47(2) Le conseiller sénatorial en éthique procède à un examen préliminaire dans l'une ou l'autre des situations suivantes :

- a) il a des motifs raisonnables de croire que le sénateur a manqué à ses obligations aux termes du présent code;
- b) il reçoit une demande d'enquête d'un sénateur qui a des motifs raisonnables de croire qu'un autre sénateur a manqué à ses obligations aux termes du présent code.

Conclusions sur les motifs raisonnables

47(11) Dans sa lettre de détermination préliminaire, le conseiller sénatorial en éthique peut formuler l'une des conclusions qui suivent sur les motifs raisonnables :

- a) il n'existe aucun motif raisonnable de craindre que le sénateur a manqué à ses obligations aux termes du présent code;
- b) il n'existe pas suffisamment de motifs raisonnables de craindre que le sénateur a manqué à ses obligations aux termes du présent code;
- c) il existe suffisamment de motifs raisonnables de craindre que le sénateur a manqué à ses obligations aux termes du présent code.



Mandat

48(2) Le conseiller sénatorial en éthique mène une enquête dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

- a) le conseiller sénatorial en éthique détermine que la tenue d'une enquête est justifiée à l'issue de l'examen préliminaire;
- b) le sénateur visé par l'examen préliminaire demande au conseiller sénatorial en éthique de tenir une enquête, si le conseiller sénatorial en éthique a déterminé qu'il y a peut-être eu manquement aux obligations aux termes du présent code, mais que la tenue d'une enquête n'était pas justifiée.

Enquête confidentielle et rapide

48(6) Le conseiller sénatorial en éthique mène l'enquête de manière confidentielle et aussi rapidement que les circonstances le permettent.

Collaboration : toute personne

48(8) Quiconque participe au processus d'enquête est tenu d'en respecter la nature confidentielle et de collaborer avec le conseiller sénatorial en éthique.

Audience équitable

48(9) Le conseiller sénatorial en éthique communique les faits pertinents au sénateur qui fait l'objet de l'enquête, lui donne accès à la documentation pertinente et lui accorde, selon ce qu'il estime raisonnable, la possibilité de présenter des observations, que ce soit par écrit ou en personne, et d'assister en personne, seul ou accompagné, aux autres étapes du processus qu'il estime indiquées.

Enquête

52(1) Dans le cas où une question qui fait l'objet d'un examen ou d'une enquête par le conseiller sénatorial en éthique ou d'une étude par le Comité fait également l'objet d'une enquête menée par les autorités compétentes afin d'établir si une infraction a été commise à une loi fédérale, provinciale ou territoriale, le conseiller sénatorial en éthique ou le Comité peut suspendre son examen, son enquête ou son étude, selon le cas, dans l'une ou l'autre des situations suivantes :

- a) le conseiller sénatorial en éthique ou le Comité, selon le cas, est d'avis que l'examen, l'enquête ou l'étude pourrait nuire à l'enquête menée par les autorités compétentes;



- b) les autorités compétentes ont demandé par écrit la suspension de l'examen, de l'enquête ou de l'étude.

Reprise : enquête

52(3) Le conseiller sénatorial en éthique ou le Comité peut reprendre en tout temps l'examen préliminaire, l'enquête ou l'étude suspendus en vertu du paragraphe (1), sauf si des accusations sont portées relativement à la question faisant l'objet de l'examen, de l'enquête ou de l'étude.



ANNEXE B – PROCESSUS DÉTAILLÉ ET CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS

Date	Événement
4 octobre 2022	<p>La sénatrice McPhedran est informée par le conseiller sénatorial en éthique (CSE) qu'elle fait l'objet d'un examen préliminaire conformément à l'alinéa 47(4)b) du Code. Le CSE a fourni à la sénatrice McPhedran les demandes d'enquête écrites et l'a informée que, selon lui, le sénateur Tannas et la sénatrice Cordy ont satisfait aux exigences établies à l'alinéa 47(2)b) et au paragraphe 47(3) du Code, notamment en ce qui concerne l'établissement de motifs raisonnables de croire que la sénatrice McPhedran a manqué à ses obligations aux termes du Code.</p> <p>Conformément au paragraphe 47(7) du Code, la sénatrice McPhedran s'est vu accorder 15 jours pour répondre à la lettre du CSE concernant les demandes d'enquête présentées par le sénateur Tannas et la sénatrice Cordy. Le CSE lui demande de fournir ses arguments au plus tard le 19 octobre 2022.</p>
11 octobre 2022	<p>Le directeur des Affaires parlementaires de la sénatrice McPhedran, M. John Anderson, communique au bureau du CSE par téléphone afin de demander des précisions concernant la lettre du 4 octobre 2022 envoyée à la sénatrice. La conversation est documentée dans une lettre datée du 14 octobre 2022 envoyée à la sénatrice.</p> <p>M. Anderson confirme à cette occasion qu'il conseille la sénatrice McPhedran dans cette affaire. Il indique que la sénatrice McPhedran n'est pas certaine si le CSE s'attend à recevoir un accusé de réception de la lettre et une confirmation de son intention de collaborer, ou si elle doit fournir une réponse plus complète aux allégations faites contre elle. Il ajoute que la sénatrice souhaite préciser si elle doit répondre par écrit, ou si un appel téléphonique est suffisant.</p> <p>M. Anderson est alors informé que le CSE s'attend à une réponse écrite plus complète; le processus d'examen préliminaire lui est également expliqué.</p>



Date	Événement
	<p>Il demande dans quelle mesure les arguments doivent être étoffés et détaillés à cette étape du processus. Il est informé que l'étape de l'examen préliminaire sert à déterminer si une enquête est justifiée (art 47(10)). De plus on a attiré l'attention de M Anderson sur les autres dispositions pertinentes du Code concernant les conclusions que le CSE pourrait tirer à cette étape du processus (art 47(11) et (12)). On lui a indiqué que les arguments de la sénatrice McPhedran devraient porter sur ces questions et que celle-ci pouvait fournir toutes les informations pertinentes à cet égard.</p> <p>M. Anderson demande aussi s'il est possible de proroger le délai accordé à la sénatrice pour lui permettre de chercher et de consulter un avocat et de produire ses arguments. Il est informé que, conformément au paragraphe 47(8) du Code, le CSE a le pouvoir de proroger le délai de présentation des arguments si les circonstances le justifient.</p> <p>Enfin, M. Anderson demande si l'avocat peut produire les arguments au nom de la sénatrice. Le CSE lui répond que c'est le cas.</p> <p>À la suite de cette conversation, la sénatrice McPhedran demande, dans un courriel daté du 11 octobre 2022, une prorogation du délai afin de retenir les services d'un avocat et de présenter ses arguments.</p>
13 octobre 2022	Dans une lettre datée du 13 octobre 2022, le CSE proroge jusqu'au 14 novembre 2022 le délai accordé à la sénatrice McPhedran, conformément au paragraphe 47(8) du Code.
26 octobre 2022	Dans un courriel daté du 26 octobre 2022, l'avocat de la sénatrice McPhedran, M Donald Bayne, demande une nouvelle prorogation du délai, soit jusqu'au 5 décembre 2022, pour permettre à la sénatrice de fournir sa réponse. Il explique qu'il a besoin de cette prorogation pour obtenir des documents additionnels qui, à son avis, sont pertinents et qui ne pouvaient pas être communiqués avant qu'un avis juridique soit demandé et reçu.
28 octobre 2022	Cette nouvelle demande de prorogation est accordée le 28 octobre 2022, conformément au paragraphe 47(8) du Code.
24 novembre 2022	Les arguments de la sénatrice McPhedran sont fournis le 24 novembre 2022. Ils sont présentés en quatre volumes qui totalisent près 500 pages et comprennent 84 onglets.



Date	Événement
	<p>Le 24 novembre 2022, la sénatrice McPhedran est informée par lettre de la décision du CSE de suspendre l'examen préliminaire conformément à l'alinéa 52(1)α du Code, qui l'autorise à prendre cette mesure lorsqu'une question fait également l'objet d'une enquête menée par les autorités compétentes afin d'établir si une infraction a été commise à une loi fédérale, provinciale ou territoriale. Elle est également informée que, conformément au paragraphe 52(3) du Code et en fonction des circonstances de l'affaire, le CSE est autorisé à reprendre l'examen plus tard.</p>
14 avril 2023	<p>Le 14 avril 2023, le CSE avise la sénatrice McPhedran par lettre de sa décision de reprendre l'examen en vertu du paragraphe 52(3) du Code. Il indique avoir pris cette décision après avoir été informé par l'autre autorité compétente, le 13 avril 2023, qu'elle avait décidé de ne plus poursuivre le dossier.</p>
11 mai 2023	<p>Le 11 mai 2023, la sénatrice McPhedran fournit par courriel les renseignements supplémentaires qui, à sa demande, devaient être ajoutés à ses premiers arguments et pris en considération. La sénatrice McPhedran est informée, dans un courriel datant du même jour, que ces renseignements seraient ajoutés à sa réponse.</p>
20 mars 2024	<p>Le 20 mars 2024, le CSE remet à la sénatrice McPhedran sa lettre de détermination préliminaire, dans laquelle il se dit d'avis que son dossier relève de l'alinéa 47(11)c) du Code. De façon plus précise, le CSE informe la sénatrice qu'il y a suffisamment de motifs raisonnables de craindre qu'elle pourrait avoir manqué à ses obligations aux termes des articles 7.1 et 7.2 du Code, et qu'il doit passer à l'étape de l'enquête afin de déterminer s'il y a bel et bien eu manquement. Le CSE l'informe également qu'il n'y a pas de motif raisonnable de craindre qu'elle a manqué à ses obligations en vertu de l'article 9 du Code.</p>
23 mai 2024	<p>Le CSE s'entretient avec M George Young. M Young est l'ancien chef de cabinet de Harjit S Sajjan, ministre de la Défense nationale.</p>
6 juin 2024	<p>Le CSE s'entretient avec M^{me} Laura Robinson. M^{me} Robinson est une ancienne consultante de la sénatrice McPhedran.</p>
10 juin 2024	<p>Le CSE s'entretient une première fois avec la sénatrice McPhedran.</p>



Date	Événement
10 juillet 2024	Le CSE s'entretient avec M ^{me} Julie Sunday. M ^{me} Sunday est une ancienne directrice générale de la Gestion des urgences et de la sécurité à Affaires mondiales Canada (AMC).
17 septembre 2024	Le CSE s'entretient avec M Oz Jungić. M. Jungić est un ancien conseiller politique principal auprès de Marc Garneau, ministre des Affaires étrangères.
19 septembre 2024	Le CSE s'entretient avec M ^{me} Jennifer MacIntyre. M ^{me} MacIntyre est l'ancienne sous-ministre adjointe, Afghanistan à Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC).
23 octobre 2024	Le CSE s'entretient avec M Paul Thoppil. M Thoppil est l'ancien sous-ministre adjoint pour l'Asie-Pacifique à AMC.
19 novembre 2024, 20 novembre 2024 et 27 novembre 2024	Le CSE envoie par lettre des interrogatoires écrits à Marco Mendicino, ancien ministre d'IRCC, à Harjit Sajjan, ancien ministre de la Défense nationale, et à Marc Garneau, ancien ministre des Affaires étrangères.
20 novembre 2024	Le CSE s'entretient avec Maryam Monsef, ancienne ministre des Femmes et de l'Égalité des genres.
12 décembre 2024	Le CSE s'entretient avec Alanna MacDougall, ancienne directrice générale à IRCC.
16 décembre 2024	Le CSE s'entretient avec Olga Radchenko, ancienne conseillère politique au bureau du ministre d'IRCC.
19 décembre 2024	Le CSE s'entretient avec Karim Virani, ancien directeur principal et ancien directeur général à IRCC.
2 décembre 2024	Le CSE reçoit une réponse écrite de l'ancien ministre Mendicino.
16 décembre 2024	Le CSE reçoit une réponse écrite de l'ancien ministre Garneau.
13 janvier 2025	Le CSE reçoit une réponse écrite du ministre Sajjan.



Bureau du
conseiller sénatorial
en éthique

Office of the
Senate Ethics Officer