

**N° de dossier : 2800-135
(TD R470)**

**SOUTIEN DU SCRS AUX OPÉRATIONS CANADIENNES À
L'ÉTRANGER :
ÉTUDE DE CAS**

(Étude n° 2007-04 du CSARS)

**Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
26 mai 2008**

La traduction de tous les examens du CSARS a été officiellement complétée par le Bureau de la traduction du Canada. En cas de litige, la version faisant autorité de la spécification est le document original en anglais.

Version de l'AIPRP

**Le 5 novembre 2019
en date du : _____**

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION.....	2
1.1	Objectif.....	3
1.2	Portée et méthodologie.....	3
2	L'ENLÈVEMENT ET LE SAUVETAGE DES ARTISANS DE PAIX CHRÉTIENS	
2.1	L'enlèvement.....	5
2.2	L'intervention du gouvernement du Canada.....	5
2.2.1	Contribution du SCRS.....	6
2.3	Le sauvetage.....	8
3	DIRECTIVE ET ORIENTATION POUR L'ÉLARGISSEMENT DES ACTIVITÉS D'ENQUÊTE À L'ÉTRANGER.....	10
3.1	Directive ministérielle.....	10
3.2	Orientation stratégique.....	12
4	OBSERVATIONS DU CSARS CONCERNANT L'OPÉRATION ARTISANS DE PAIX CHRÉTIENS DU SCRS.....	15
4.1	15
4.3	Culture organisationnelle.....	20
4.3.1	Communications internes.....	20
4.4	Évaluation du risque par rapport aux activités de sources humaines.....	22
5	INTERACTION ENTRE LE SCRS ET LE MAECI À L'ÉTRANGER.....	24
5.1	Programme d'établissement de rapports sur la sécurité mondiale du MAECI.....	24
6	CONCLUSION.....	26
	RÉSUMÉ DES CONSTATATIONS.....	27
	RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS.....	28
	LISTE DES SIGLES.....	29

1 INTRODUCTION

Comme le directeur du SCRS l'a souligné dans son discours à la conférence de 2006 de l'Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement, les frontières du Canada ne peuvent pas protéger le pays contre bon nombre des menaces auxquelles il est actuellement confronté. Au contraire, la vie et les biens des Canadiens sont menacés par les actes d'individus et de groupes résidant à l'étranger, tout comme les Canadiens qui travaillent ou voyagent à l'étranger. À cet égard, l'un des principaux défis du SCRS consiste à [traduction] « renforcer sa capacité de fonctionner efficacement à l'extérieur du Canada à l'appui de son mandat de base en matière de sécurité nationale ». Une étude de cas sur ce [traduction] « nouveau départ par rapport aux opérations antérieures » est la contribution du SCRS aux efforts déployés pour sauver les otages canadiens en Irak, qui ont été kidnappés en novembre 2005.

Le rôle du SCRS dans les efforts déployés par le Canada pour sauver l'équipe d'artisans de paix chrétiens (CPT) comprenait deux volets importants. Le premier était de sauver les otages; le deuxième était

la participation du SCRS à « Équipe Canada », le groupe de travail interministériel chargé de sauver la CPT,

1.1 Objectif

Le CSARS a cherché à mieux comprendre le « nouveau départ par rapport aux opérations antérieures » du SCRS, c'est-à-dire sa capacité croissante de fonctionner efficacement à l'extérieur du Canada. Pour ce faire, nous avons examiné le rôle du SCRS dans les efforts d'Équipe Canada pour sauver la CPT.

Les questions suivantes ont guidé les recherches du CSARS.

- Les directives ministérielles et les orientations stratégiques existantes sont-elles adéquates compte tenu de l'expansion des activités d'enquête à l'étranger du SCRS?
- Y a-t-il des « leçons apprises » précises que le SCRS peut tirer des efforts de sauvetage de la CPT pour élargir les activités d'enquête à l'étranger et, dans l'affirmative, quelles sont-elles?
- À mesure que le SCRS accroît sa capacité de mener des opérations à l'étranger, comment interagit-il avec les ministères et organismes fédéraux qui ont déjà une présence internationale importante?
- Le SCRS s'est-il conformé aux lois pertinentes, aux directives ministérielles et aux protocoles d'entente dans le cadre des efforts de sauvetage de la CPT?
- Enfin, y a-t-il des défis particuliers pour les organismes d'examen dans la vérification d'une opération comme l'effort interministériel « Équipe Canada » pour sauver la CPT?

1.2 Portée et méthodologie

La période d'examen s'est échelonnée du 1^{er} octobre 2005 au 31 octobre 2006.

Pendant cette période, le CSARS a examiné les documents suivants concernant le rôle du SCRS dans les efforts de sauvetage des artisans de paix chrétiens :

Ces documents ont servi de base pour déterminer si le SCRS se conformait à la loi et aux directives ministérielles. Ils nous ont également permis de mieux comprendre l'expansion des activités d'enquête du SCRS à l'étranger dans le cadre de l'opération CPT.

Étude n° 2007-04 du CSARS

2 L'ENLÈVEMENT ET LE SAUVETAGE DES ARTISANS DE PAIX CHRÉTIENS

Après le sauvetage de la CPT, le ministre des Affaires étrangères a confirmé que plusieurs organismes canadiens avaient participé à ce dernier, y compris le SCRS, le MDN et la GRC⁷. À l'exception de quelques mentions du [traduction] « rôle crucial » joué par la FOI-2⁸, il y avait peu d'information médiatique sur les mesures prises par les organismes individuels. Il est donc important de décrire l'affaire CPT avant d'étudier les questions plus vastes liées à l'accent mis par le SCRS sur le renforcement de sa capacité de fonctionner efficacement à l'extérieur du Canada.

2.1 L'enlèvement

Dans la matinée du 26 novembre 2005, la CPT a rencontré des représentants chiites pour discuter des tensions entre les sunnites et les chiites en Irak. Dans l'après-midi, ils ont rencontré des représentants du Conseil des Oulan musulmans (COM) dans une mosquée sunnite au sujet de la même question. Il a été rapporté que cette réunion ne s'était pas particulièrement bien déroulée, et lorsqu'ils ont quitté la mosquée, les ravisseurs, un groupe de neuf hommes, ont forcé la CPT à quitter la route et l'a prise en otage.

2.2 L'intervention du gouvernement du Canada

Deux jours après l'enlèvement, le premier ministre s'est engagé à ce que le gouvernement du Canada participe activement à l'effort multinational visant à sauver la CPT. Le MAECI

⁷ CTV, « Elite Canadian soldiers helped free hostages » (24 mars 2006).

⁸ CTV, « Elite Canadian soldiers helped free hostages » (24 mars 2006); CBC News, « Military operation frees 2 Canadian hostages in Iraq » (23 mars 2006); CBC News, « RCMP confirm its involvement in freeing three Western hostages » (23 mars 2006).

Étude n° 2007-04 du CSARS

a assumé le rôle de ministre responsable, en coordonnant l'intervention initiale avec ses homologues en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Le MAECI a également présidé un groupe de travail interministériel¹⁰ qui s'est réuni quotidiennement au début de la crise.

À la première réunion interministérielle, le MDN et la GRC ont indiqué qu'ils cherchaient à obtenir l'autorisation de déployer huit agents, quatre de chaque organisation, ayant de l'expérience dans la négociation en cas de prise d'otages, les enquêtes sur les crimes majeurs et les opérations spéciales. Le contingent de la GRC, une équipe de négociation en cas de prise d'otages, est arrivé à Bagdad le 1^{er} décembre 2005 et s'est joint au chargé d'affaires du MAECI. Le contingent du MDN est arrivé peu de temps après.

2.2.1 Contribution du SCRS

Le SCRS a immédiatement désigné l'enlèvement du CPT comme un « événement spécial ». À la lumière de cette information, le DAO a établi une directive exécutive le 3 décembre 2005,

Étude n° 2007-04 du CSARS

¹⁰ Les membres de ce groupe de travail interministériel comprenaient le SCRS, le MDN, le BCP, SP et la GRC.

Étude n° 2007-04 du CSARS

Le CSARS a constaté que les agents du SCRS ont accru l'efficacité d'Équipe Canada
de deux façons. ils ont fourni un accès direct à l'information

Tant dans ses activités de liaison que dans son traitement des sources humaines, le CSARS a constaté que le SCRS s'était conformé à la *Loi*, aux directives ministérielles et aux protocoles d'entente applicables au cours de son opération CPT.

2.3 Le sauvetage

Étude n° 2007-04 du CSARS

3 DIRECTIVE ET ORIENTATION POUR L'ÉLARGISSEMENT DES ACTIVITÉS D'ENQUÊTE À L'ÉTRANGER

l'opération CPT visait à secourir les otages,

Compte tenu de la nature changeante des opérations du SCRS, il convient d'examiner les directives ministérielles de 2001 et les politiques opérationnelles actuelles pour déterminer si elles fournissent des directives adéquates aux agents.

3.1 Directive ministérielle

La directive ministérielle de 2001 indique :

[traduction]

le gouvernement et la population du Canada s'attendent à un haut niveau de rendement de la part du Service dans l'exercice de ses responsabilités en vertu de la *Loi sur le SCRS*. Cette attente repose sur le respect de la primauté du droit et le respect des droits et libertés des Canadiens garantis par la *Charte des droits et libertés*.

La question de savoir quand et comment appliquer la *Charte* aux activités opérationnelles du SCRS dans des pays étrangers deviendra plus importante à mesure que le SCRS dépassera sa fonction de liaison traditionnelle. Dans un avis juridique préparé pour le CSARS, Murray Rankin et Catherine Parker soutiennent que [traduction] « les mesures prises par des fonctionnaires canadiens à l'extérieur du Canada auront des répercussions en vertu de la *Charte* », bien que [traduction] « la pleine capacité des non-citoyens de faire valoir les droits garantis par la *Charte* [...] soit incertaine »²⁶. Cette « incertitude » est potentiellement problématique, car elle pourrait avoir une incidence sur les activités de collecte des agents du SCRS à l'étranger. Toute directive

Étude n° 2007-04 du CSARS

26

Murray Rankin et Catherine Parker, «Legal Opinion Respecting the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*» (3 août 2004), page 1.

Rankin et Parker affirment plus en détail dans le corps de leur opinion que [traduction] « *Cook* a été la première affaire dans laquelle la Cour a conclu à une violation de la *Charte* survenue à l'extérieur du Canada. À la suite de cette décision, il est clair qu'il n'y a pas de limite territoriale stricte quant à l'applicabilité de la *Charte*. De plus, dans l'affaire *Cook*, c'était un non-résident qui avait le droit de faire valoir les droits garantis par la *Charte* [...] À l'heure actuelle, il semble que toutes les mesures prises par les fonctionnaires canadiens à l'étranger, à titre officiel, peuvent faire l'objet d'un examen en vertu de la *Charte*, à condition que cela ne nuise pas à la souveraineté de l'État hôte. Toutefois, nous croyons qu'il y a de bonnes chances que, dans une affaire future, la Cour statue que les droits garantis par la *Charte* ne peuvent être revendiqués que par les personnes qui ont un lien suffisamment important avec le Canada pour être tenues de posséder des droits accordés par la Constitution canadienne. Cela pourrait être satisfait par la citoyenneté canadienne ou la résidence, ou par le fait d'être obligé de participer au système de justice canadien [...] » (pages 10 et 15).

Étude n° 2007-04 du CSARS

fournie aux agents sera donc importante, car elle clarifiera les paramètres à l'intérieur desquels ils seront censés mener leurs activités.

De façon plus générale, la directive ministérielle de 2001 établit cinq principes qui [traduction] « constituent le fondement de toutes les opérations du SCRS ». Il n'est pas clair, par exemple, comment le premier de ces principes — la primauté du droit²⁷ — s'applique dans des contextes étrangers. À l'origine, cet objectif visait principalement à orienter les opérations au Canada, car la simple collecte secrète de renseignements à l'étranger est illégale dans de nombreuses situations. Il faut se demander si on s'attend à ce que les agents du SCRS respectent en tout temps les lois d'autres pays et, dans la négative, quelle protection leur sera accordée s'ils enfreignent une loi dans le cadre de leurs fonctions officielles à l'étranger²⁸.

Toute directive donnée
aux agents du SCRS à l'étranger sera importante parce qu'elle décrira la latitude

²⁷ Les quatre autres principes sont la proportionnalité entre la technique d'enquête et la gravité de la menace, l'évaluation de la nécessité d'utiliser des techniques d'enquête intrusives par rapport aux dommages possibles aux institutions du secteur sensible; l'approbation par la haute direction de techniques d'enquête plus intrusives et l'utilisation des techniques les moins intrusives d'abord, sauf dans les situations d'urgence ou lorsqu'elles ne seraient pas proportionnelles à la gravité de la menace.

qu'ils auront ainsi que la protection que le gouvernement du Canada leur accordera

De plus, les [traduction] « principes [généraux] qui constituent le fondement des opérations du SCRS » ne comprennent pas de directives pour tenir compte de leur incidence potentielle sur les intérêts de la politique étrangère canadienne. À l'heure actuelle, la directive ministérielle de 2001 ordonne seulement au SCRS de le faire dans des situations précises, par exemple, lorsqu'il mène des opérations conjointes et des opérations à l'extérieur du Canada. Toutefois, à mesure que les activités d'enquête à l'étranger s'intensifient, la probabilité que les opérations du SCRS empiètent sur les intérêts du Canada en matière de politique étrangère augmentera également. Dans ce contexte, il sera important d'envisager d'élargir l'énoncé de principes de la directive ministérielle de 2001 sur les opérations du SCRS par rapport à la politique étrangère établie.

3.2 Orientation stratégique

Étude n° 2007-04 du CSARS

Étude n° 2007-04 du CSARS

Le CSARS examinera ces politiques lorsqu'elles entreront en vigueur. Nous encourageons également le SCRS et le ministère de la Sécurité publique à tenir compte de nos observations dans la mise à jour de la directive ministérielle.

4 OBSERVATIONS DU CSARS CONCERNANT L'OPÉRATION ARTISANS DE PAIX CHRÉTIENS DU SCRS

En ce qui concerne plus précisément le rôle du SCRS dans les efforts de sauvetage de la CPT,

Compte tenu de cet investissement, il est important de se demander s'il y a des observations précises ou des « leçons apprises » que le SCRS peut tirer de l'opération CPT, car elle accroît sa capacité de fonctionner efficacement à l'extérieur du Canada. D'après notre examen, le CSARS tient à préciser les quatre défis suivants :

particulièrement en situation de crise; la formation des employés du SCRS; la culture organisationnelle; et l'évaluation du risque.

4.1

Étude n° 2007-04 du CSARS

L'AC du SCRS n'était pas non plus prête à répondre aux questions administratives des agents, comme les codes financiers à utiliser pour le traitement des demandes,

Les notes préparées pour le directeur du SCRS en vue d'une réunion au BCP en 2006 indiquent que [traduction] « nous devrions avoir quelques pour ces types d'opérations ». Interrogé sur les progrès réalisés à ce jour, le SCRS a expliqué que [traduction] « [la Région internationale (RI)] en est aux étapes préliminaires de l'établissement en cas de crise ». Cette « infrastructure » comprendra des directives sur les politiques et les procédures, ainsi que des procédures opérationnelles normalisées (PON)

Le CSARS appuie toutes ces initiatives.

Étude n° 2007-04 du CSARS

4.1 Formation

Étude n° 2007-04 du CSARS

Bien que le SCRS cherche à acquérir des compétences en langues étrangères en recrutant des candidats qualifiés, il pourrait être nécessaire d'étudier d'autres options pour perfectionner et conserver ces compétences au cours de la carrière d'un agent. Comme l'a déclaré le SCRS :

[traduction]

les stratégies permettant de satisfaire aux exigences en matière de langues étrangères comprennent diverses solutions de rechange. Au fil des ans, le Service a offert de la formation pour permettre aux agents du renseignement d'acquérir et d'améliorer leurs compétences en langues étrangères. De plus, lors du recrutement des agents du renseignement, les compétences en langues étrangères sont considérées comme l'un des principaux critères. Le Service continue d'investir des ressources dans d'autres lieux d'apprentissage afin d'améliorer la langue étrangère au sein de la population des agents du renseignement.

Le CSARS suggère que le SCRS étudie diverses options pour s'assurer que les compétences nécessaires sont en place pour remplir son rôle en évolution.

Étude n° 2007-04 du CSARS

4.3 Culture organisationnelle

En ce qui concerne l'exemple de la CPT, l'approche du SCRS à l'égard des opérations devra évoluer à mesure que les activités d'enquête à l'étranger prendront de l'ampleur.

4.3.1 Communications internes

L'exemple de l'effort de sauvetage de la CPT montre également que le SCRS devra adapter sa façon de communiquer à l'interne au sujet des opérations étrangères.

Étude n° 2007-04 du CSARS

Étude n° 2007-04 du CSARS

Lorsqu'on lui a demandé s'il y avait eu des changements pour régler ces problèmes, le SCRS a expliqué que :

[traduction]

[son] travail consistait à en réponse à une situation d'urgence.

La Région internationale a été créée en mai 2006 et est chargée de gérer l'intervention du Service à des situations semblables à l'avenir. De plus, en fonction des leçons apprises dans divers environnements

ainsi que d'une évaluation de l'ensemble des politiques actuelles, des changements ont été recommandés aux politiques existantes⁸⁰.

Le CSARS convient que des changements aux politiques et procédures régissant les communications internes sont nécessaires et utiles, au besoin.

4.4 Évaluation du risque par rapport aux activités de sources humaines

Le CSARS comprend qu'une évaluation du risque peut changer avec le temps, et que les opérations de sources humaines peuvent sembler plus ou moins risquées après coup. le Service peut avoir besoin de repenser son processus d'évaluation des risques,

Le CSARS recommande que le SCRS examine les critères qu'il utilise pour effectuer des évaluations des risques et qu'il définisse plus précisément les situations à haut risque pour lesquelles il est nécessaire de consulter le ministre de la Sécurité publique.

Étude n° 2007-04 du CSARS

5 INTERACTION ENTRE LE SCRS ET LE MAECI À L'ÉTRANGER

En renforçant sa capacité de fonctionner efficacement à l'extérieur du Canada, le SCRS peut accroître ses interactions avec les ministères et organismes qui ont déjà une présence internationale importante. Le CSARS a posé des questions sur la relation du SCRS avec ces organisations et a demandé s'il y avait des obstacles potentiels qui pourraient nuire à sa capacité de fonctionner efficacement à l'extérieur du Canada à long terme. Ce faisant, nous avons relevé un chevauchement possible entre le Programme d'établissement de rapports sur la sécurité mondiale (PERSM) du MAECI et le mandat actuel du SCRS de recueillir des renseignements de sécurité à l'étranger.

5.1 Programme d'établissement de rapports sur la sécurité mondiale du MAECI

En 2002, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a reçu des fonds pour mettre sur pied le PERSM. Il a pour but de recueillir des informations liées à la sécurité pour les milieux de la politique étrangère et du renseignement au Canada; les sources ne sont pas limitées aux voies diplomatiques habituelles.

Il y a des agents du PERSM dans 16 pays.

Étude n° 2007-04 du CSARS

6 CONCLUSION

L'expansion des activités d'enquête à l'étranger pose d'importants défis au SCRS. Il se peut que les directives ministérielles et les politiques opérationnelles actuelles ne fournissent pas une orientation appropriée pour les activités de collecte à l'étranger. De plus, le SCRS devra relever un certain nombre de défis particuliers, notamment une culture organisationnelle toujours axée sur les opérations au Canada et des évaluations des risques pour les opérations de sources humaines à l'étranger.

Le CSARS a également de la difficulté à examiner l'expansion des activités d'enquête du SCRS à l'étranger. L'affaire CPT est instructive à cet égard. Étant donné que cette opération impliquait plusieurs ministères et organismes, il nous a parfois été difficile de déterminer clairement où le rôle du SCRS s'arrêtait et où celui d'un autre ministère commençait.

En raison du mandat restreint du CSARS, nous n'avons pas été en mesure d'examiner en détail les mesures prises par Équipe Canada vis-à-vis de l'organisation Artisans de paix chrétiens. Nous croyons que ce sera un défi constant, compte tenu de la nature des menaces auxquelles le Canada est confronté et de l'évolution de la réponse du SCRS à ces menaces. Dans notre rapport annuel de 1998-1999, nous avons fait valoir qu'« [u]ne incidence cruciale des travaux de la commission McDonald a été de relier l'efficacité du renseignement de sécurité à la reddition de compte » et que la seule chose « qui puisse faire craindre un changement de cap au public serait que certains éléments de l'éventail de plus en plus vaste des activités dites "renseignement de sécurité" soient manifestement soumis à un examen moins rigoureux que les autres ou y échappent complètement »⁹⁴. Nous continuons de croire que c'est le cas.

⁹⁴ *Rapport annuel du CSARS 1998-1999*, Examen opérationnel du Service canadien du renseignement de sécurité, page 2; voir aussi, p. ex., Murray Rankin, « Reforming the CSIS Act: A Draft Position Paper Presented by the Security Intelligence Review Committee for the Parliamentary Review » (avril 1989), page 32.

RÉSUMÉ DES CONSTATATIONS

- Tant dans ses activités de liaison que dans son traitement des sources humaines, le CSARS a constaté que le SCRS s'était conformé à la *Loi*, aux directives ministérielles et aux protocoles d'entente applicables au cours de son opération CPT.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

- Le CSARS recommande que le SCRS examine les critères qu'il utilise pour effectuer des évaluations des risques et qu'il définisse plus précisément les situations à haut risque pour lesquelles il est nécessaire de consulter le ministre de la Sécurité publique.

LISTE DES SIGLES

DAR Directeur adjoint, Renseignement
DAO Directeur adjoint, Opérations

CPT Équipe d'artisans de paix chrétiens

MAECI Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
DG Directeur général
MDN Ministère de la Défense nationale

PERSM Programme d'établissement de rapports sur la sécurité mondiale
AC Administration centrale

GI Gestion de l'information
RI Région internationale
FOI-2 Force opérationnelle interarmées-2, MDN
COM Conseil des Oulan musulmans

BCP Bureau du Conseil privé

Étude n° 2007-04 du CSARS

MSP Ministère de la Sécurité publique

GRC Gendarmerie royale du Canada

ADT Agent en devoir temporaire

Étude n° 2007-04 du CSARS
