

**N° de dossier : 2800-138
(TD R475)**

**EXAMEN DE L'AGENT À L'ÉTRANGER
(ÉTUDE N° 2007-07 du CSARS)**

**Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
16 juillet 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
2	OBJECTIF ET PORTÉE.....	5
3	MÉTHODES ET SOURCES.....	6
4	LA TRANSFORMATION DE L'AGENT DE LIAISON DU SERVICE	
	7
	8
4.2	Sur le terrain avec l'agent à l'étranger	10
4.3	Une perspective plus large.....	12
4.4	Étude de cas :	13
5	EXTERNALISATION DE L'INFORMATION	
CLOISONNÉE.....		16
5.1	Quel est le prix de la liaison?.....	18
	20
6	OBSERVATIONS FINALES :	
	22
6.1	Administration	22
6.2	Renforcement de la capacité de renseignement des organismes	
partenaires.....		23
6.3	Efforts supplémentaires	24
	RÉSUMÉ DES	
CONSTATATIONS.....		25
	RECOMMANDATIONS.....	26
	LISTE DES SIGLES.....	27

1 INTRODUCTION

Les frontières nationales ont pris de moins en moins d'importance pour la grande majorité des menaces auxquelles le SCRS (le Service) doit faire face. Les tentatives de gestion de ce contexte de menace sans frontières ont exigé que le Service s'efforce de renforcer sa capacité de fonctionner efficacement à l'étranger¹.

Alors que le débat se poursuit au sujet d'une éventuelle expansion des activités de collecte à l'étranger par des Canadiens — par l'entremise du SCRS ou d'un organisme distinct —, le fait est que le Canada a toujours été un importateur net de produits du renseignement de partenaires alliés,

ce bureau est un exemple à première vue des défis auxquels le Service est confronté alors qu'il tente de trouver un équilibre entre les priorités en matière de liaison, d'une part, et les réalités en matière de ressources, d'autre part. L'agent à l'étranger est responsable de la gestion de ententes en vertu de l'article 17 impliquant pays de sa zone géographique de responsabilité.

¹ Document du SCRS, « Remarques de M. Jim Judd, directeur, SCRS, à l'intention de l'Association canadienne pour les études sur la sécurité et le renseignement (ACEIS), le vendredi 27 octobre 2006, à l'adresse <http://www.csis-scrs.gc.ca/frinewsroom/speeches/speech27102006.asp>

³ Stéphane Lefebvre, « The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation », *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 16, Taylor & Francis, Inc., 2003, p. 527-542.

Étude n° 2007-07 du CSARS

Étude n° 2007-07 du CSARS

2 OBJECTIF ET PORTÉE

Cet examen avait cinq objectifs. Premièrement, examiner la nature et le volume de travail de l'agent à l'étranger lié à l'immigration et la façon dont les autres responsabilités (comme la collecte de renseignements et la liaison) étaient équilibrées en conséquence. Deuxièmement, étudier les relations du bureau avec ses partenaires nationaux, notamment la Gendarmerie royale du Canada (GRC), Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) ainsi que le personnel du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI). Troisièmement, analyser les relations de liaison du bureau avec des organismes étrangers, afin de s'assurer que le SCRS était responsable dans ses rapports avec les entités de renseignement qui ont des pratiques douteuses en matière de droits de la personne. Quatrièmement, demander comment le remaniement des services de mai 2006 a influé sur le travail des agents à l'étranger.

La période d'examen s'est échelonnée du 1^{er} janvier 2006 au 30 avril 2007. Pour bien situer les activités de l'agent à l'étranger dans le cadre de la réorganisation de la Région internationale du Service, des informations non opérationnelles en dehors de la période d'examen ont été demandées.

3 MÉTHODES ET SOURCES

Le CSARS a utilisé trois stratégies de collecte au cours de cet examen. Premièrement, la documentation principale du SCRS a été examinée par les chercheurs du CSARS. Deuxièmement, le directeur général et le conseiller principal du CSARS ont visité le bureau

Des réunions ont eu lieu avec le personnel de la mission et des représentants de la GRC, de CIC et du MAECI. Troisièmement, le CSARS a été informé à l'AC du SCRS par les anciens représentants pour mettre en contexte l'information obtenue d'autres sources.

4 LA TRANSFORMATION DE L'AGENT DE LIAISON DU SERVICE

Il s'agit du premier examen par le CSARS d'un bureau à l'étranger du SCRS à la suite de la réorganisation du Service en mai 2006. La transition d'une organisation de diffusion (c.-à-d. contre-terrorisme, contre-ingérence et contre-prolifération) à une entreprise géographiquement motivée (c.-à-d. Moyen-Orient et Afrique / Asie, Europe et Amériques, terrorisme international, etc.) a une incidence directe sur les bureaux à l'étranger,

Des études antérieures du CSARS ont documenté les efforts antérieurs de réorganisation du SCRS, y compris la fusion, en juin 1994, de l'Unité de liaison avec l'étranger (le dernier vestige de la décision prise en 1990 de démanteler la Direction de liaison avec l'étranger), au sein de l'Unité du protocole et des visites (qui constitue la Section de la liaison avec l'étranger et des visites)¹⁴. Au fil des ans, divers emplacements de bureau ont vu le jour et d'autres ont fermé en raison de divers facteurs, notamment la charge de travail du Service en matière d'immigration et ses exigences opérationnelles. Par exemple, l'agent à l'étranger a vu le jour

Jusqu'en 2006, les ALS demeuraient principalement responsables du filtrage des immigrants et [traduction] « surveillaient le programme de liaison »¹⁶, et consacraient peu de temps au développement de partenaires non traditionnels et de relations conscientes (RC)¹⁷.

Le rapport annuel de 1993-1994 du Comité reflétait cette priorisation, qui exprimait des préoccupations au sujet des répercussions négatives sur le programme de filtrage de l'immigration découlant du faible nombre d'ALS;

Les événements du 11 septembre 2001 ont mis en lumière les nombreux défis de la gestion du renseignement, par exemple : l'information cloisonnée et la tendance à adopter la « pensée de groupe » analytique. Le rapport du Joint Intelligence Committee du Congrès des États-Unis sur les attentats du 11 septembre a reproché aux organismes de renseignement américains de se fier de façon excessive à des

¹⁴ Étude n° 93-09 du CSARS, « Examen d'un bureau liaison-sécurité du SCRS par le CSARS », 5 janvier 1995, p.i.

¹⁶ Étude n° 91/92-11 du CSARS, « Examen des bureaux liaison-sécurité du SCRS (Londres et Paris) », 12 janvier 1993, annexe E, p. 4.

¹⁷ Les relations conscientes sont des contacts avec des représentants des services de sécurité et de renseignement alliés dans un pays tiers.

Étude n° 2007-07 du CSARS

renseignements de liaison étrangers de mauvaise source pour évaluer les menaces. Le
Rapport avertit qu'aucun

service du renseignement professionnel pourrait continuer de considérer la collecte de renseignements à l'étranger et la liaison comme des obligations superficielles¹⁹.

Le SCRS n'a pas fait exception. Au moment où le CSARS a examiné l'ALS à Washington en 2005, le Service avait commencé une série de transformations organisationnelles en réponse aux besoins opérationnels accrus à l'étranger. Par exemple, pour la première fois, le directeur adjoint du renseignement (DAR) a envoyé une directive décrivant le rôle prépondérant de la liaison avec l'étranger, y compris l'élaboration d'objectifs opérationnels pour tous les bureaux du SCRS²⁰.

Comme on pouvait s'y attendre, la réorganisation de 2006 a engendré des défis, notamment la formation spécialisée pour les agents à l'étranger, les questions d'affectation de personnel,

Certains des obstacles relevés par le SCRS ont été observés au cours de l'examen de l'agent à l'étranger par le CSARS, comme il en est question tout au long du présent document.

Tous les employés du Service qui servent à l'étranger, peu importe leur poste, sont connus sous le nom d'agents à l'étranger.

¹⁹ Congrès américain, « Report of the Joint Inquiry into the Terrorist Attack of September 11, 2001 — By the House Permanent Select Committee on Intelligence and the Senate Select Committee on Intelligence », décembre 2002, p. 33 à 117.

²⁰ Étude n° 2005-02 du CSARS, « Liaison du SCRS avec des organismes étrangers : examen d'un bureau de liaison-sécurité », 21 mars 2006, p. 34.

Étude n° 2007-07 du CSARS

Étude n° 2007-07 du CSARS

Les exigences opérationnelles annuelles sont formulées pour chaque bureau à l'étranger afin de définir les attentes.

4.2 Sur le terrain avec l'agent à l'étranger

Le travail comporte plusieurs réalités environnementales

la Ville offre toutes les commodités et s'occupe des problèmes communs aux grands centres urbains. Bien que le bureau soit situé dans les quartiers aisés (restaurants à la mode, ambassades, boutiques et entreprises), les membres défavorisés de la société entrent occasionnellement dans ce district pour protester contre leur malheur. De plus, le crime est chose courante³².

Les problèmes de sécurité du bureau observés pendant la période d'examen comprenaient

Bien que relativement inhabituelles d'un point de vue canadien, les manifestations ne sont pas rares à , ces incidents étant décrits par comme

Étude n° 2007-07 du CSARS

étant principalement isolés et opportunistes. Même les crimes de rue aléatoires, même s'ils posent problème, ne sont pas une préoccupation principale comparativement aux problèmes de sécurité auxquels font face les pays

La relation de l'agent à l'étranger avec le gouvernement hôte de , que le SCRS a décrit comme étant excellente, revêt également une grande importance.

³²

Document du CSARS, « Entrevues dans un bureau du SCRS — » 10 et 11 mars 2008.

4.3 Une perspective plus large

Dans l'ensemble, l'examen que le CSARS a fait de la vie au sein d'un bureau a brossé un tableau familier comparativement aux examens antérieurs des bureaux :

agent à l'étranger immigration

En ce qui concerne l'immigration, bien que ce ne soit pas aussi extrême que l'étude n° 2002-03 de l'ALS du CSARS - environ la moitié du temps de l'agent à l'étranger

est consacré à cette tâche, principalement pour

La Région internationale du Service ne mentionne pas spécifiquement le filtrage des immigrants comme l'un des défis de la région; elle reconnaît plutôt que la dotation est généralement un problème persistant⁴⁵. Le contrôle de l'immigration continue d'être un défi omniprésent pour la majorité des bureaux de service examinés par le CSARS⁴⁶. Les examens antérieurs ont fait état de la contribution du SCRS à l'efficacité du programme d'immigration,

Cette division semblait appropriée compte tenu du contexte de sécurité d'avant le 11 septembre et de la prééminence des priorités nationales du SCRS.

⁴² Étude n° 2004-01 du CSARS, « Liaison du SCRS avec des organismes étrangers : examen d'un bureau de liaison-sécurité 9 août 2005, p. 16.

⁴⁵ ~~Rapport annuel 2006-2007 du CSARS, question R466.09, n° de dossier : 385-466-9, SIRC -1630-1/07 (TD R466), 25 avril 2007, p. 1.~~

⁴⁶ L'exception aurait été l'ALS- Voir : Étude n° 2006-01 du CSARS, « Liaison du SCRS avec des organismes étrangers : examen d'un bureau de liaison-sécurité » le 20 février 2007 », p. 11.

Étude n° 2007-07 du CSARS

Étude n° 2007-07 du CSARS

Étude n° 2007-07 du CSARS

5 EXTERNALISATION DE L'INFORMATION CLOISONNÉE

Les organismes professionnels du renseignement consacrent des ressources considérables à l'établissement et au maintien de relations avec les services étrangers. L'essence du renseignement est la collecte de renseignements, ce qui sous-entend que lorsque les capacités indépendantes d'un État prennent fin, la liaison du renseignement doit commencer. Décrits dans les revues sur la sécurité et le renseignement comme une [traduction] « coopération en matière de renseignement »⁶¹ ou comme un jeu stratégique de [traduction] « contrepartie »⁶², ces échanges sont peut-être mieux compris comme une forme de collecte de renseignements sous-traitée fondée sur le troc⁶³.

Les échanges de renseignements sont habituellement regroupés en deux catégories : bilatéraux (d'un organisme à l'autre) et multilatéraux (organismes multiples). Les accords multilatéraux sont souvent utilisés pour échanger d'importantes quantités de renseignements entre de proches alliés.

⁶¹ Stéphane Lefebvre, « The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation », *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 16, Taylor & Francis, Inc., 2003, p. 527-542.

⁶² Chris Clough, « Quid Pro Quo: The Challenges of International Strategic Intelligence Cooperation », *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 17, Taylor & Francis, Inc., 2003, p. 601-613.

⁶³ Jennifer E. Sims, « Foreign Intelligence Liaison: Devils, Deals, and Details », *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 19, Taylor & Francis, Inc., 2006, p. 195-217.

Étude n° 2007-07 du CSARS

5.1 Quel est le prix de la liaison?

L'un des enjeux de cet examen était la façon dont le bureau a géré les relations avec les organismes étrangers qui ont des pratiques douteuses en matière de droits de la personne. Nous avons conclu que l'agent à l'étranger a traité cette question de manière appropriée⁷³. La question des droits de la personne est difficile pour les services de renseignement occidentaux en général, qui doivent trouver un juste équilibre entre la nécessité de protéger leurs citoyens au moyen de renseignements et de ne pas contribuer aux violations des droits de la personne par le biais d'une telle coopération⁷⁴.

À mesure que les ententes du SCRS à l'étranger prennent de l'expansion,

les difficultés de gestion de ces relations s'accroîtront également. L'un des problèmes liés à l'élargissement de la liaison est de déterminer la motivation de l'autre partie à accroître ses échanges de renseignements.

Ce processus fonctionne également à l'inverse, le Service devant rester conscient des facteurs qui orientent ses intérêts. L'entente du SCRS conclue avec le [redacted] en vertu de l'article 17 en est un bon exemple.

⁷³ La collaboration de [redacted] avec [redacted] et [redacted] était sensible à cet enjeu, conformément à la politique et aux directives ministérielles, au besoin.

⁷⁴ Les études antérieures du CSARS ont amplement répondu à ces préoccupations. En voici deux exemples : étude n° 2005-06 du CSARS, « Examen des ententes conclues avec des pays soupçonnés de violer les droits de la personne », 19 juillet 2006.

Étude n° 2007-07 du CSARS

Étude n° 2007-07 du CSARS

Étude n° 2007-07 du CSARS

6 OBSERVATIONS FINALES :

L'examen de l'agent à l'étranger par le CSARS a illustré les défis auxquels fait face le SCRS dans les régions génératrices d'immigration, complexes sur le plan géopolitique et aux menaces diverses. Le Service a des attentes élevées pour répondre à ces demandes, ce qui exige de solides compétences en gestion du temps et une attitude entrepreneuriale.

Deux questions se chevauchant ont convergé à ce bureau : les défis de la restructuration stratégique et les attentes en matière de charge de travail tactique. Il n'y a pas de nirvana organisationnel pour de telles initiatives, et il ne devrait certainement pas y en avoir pour un organisme de renseignement adaptatif comme le SCRS. Ces questions deviendront particulièrement pertinentes pour l'agent à l'étranger à mesure que les demandes de renseignements de sécurité de la région continuent d'évoluer, y compris les questions liées aux influences sociopolitiques et socioéconomiques ainsi qu'aux activités extrémistes potentielles.

La question est de savoir comment équilibrer continuellement la demande croissante de collecte avec les réalités des ressources. Le CSARS formule trois observations finales de la période d'examen que nous encourageons le Service à prendre en considération lorsqu'il tente de répondre à ces priorités permanentes et concurrentes.

6.1 Administration

Étude n° 2007-07 du CSARS

Il sera toujours difficile pour le Service de déterminer si ces initiatives vont assez loin pour augmenter la capacité dans la région, ou si d'autres ajustements sont nécessaires (p. ex., fournir des ressources supplémentaires à l'agent à l'étranger)

Toutefois, si le Service détermine ce besoin, les deux renforcements de capacités administratives seront nécessaires, ce qui laisse une question ouverte quant à la façon de rajuster la capacité administrative sans entraver les tentatives de Le **CSARS est d'avis que le Service devrait continuer de s'occuper de la question des ressources humaines touchant les agents à l'étranger pour que la transition ALS soit réussie pour ce qui est d'accroître les capacités de collecte.**

6.2 Renforcement de la capacité de renseignement des organismes partenaires

Il y a des limites aux ressources auxquelles on peut raisonnablement s'attendre de la part du Service en matière de formation de partenaires étrangers. De plus, il y a des risques,

Il faut aussi évaluer les questions de droits de la personne. Cependant, une aide proactive

Étude n° 2007-07 du CSARS

du Service envers certains organismes étrangers peut fournir le genre de formation professionnelle d'agents, une sensibilité accrue aux droits de la personne et des compétences technologiques qui peuvent mener à des relations de renseignement mutuellement bénéfiques.

Le CSARS encourage le Service à accroître ses efforts de liaison avec les organismes partenaires afin d'aider à compenser la dépendance excessive à l'égard des relations conscientes chez les agents à l'étranger.

6.3 Efforts supplémentaires

Il serait trop facile de supposer que la solution miracle consiste à augmenter les ressources du SCRS. Cela repose sur le fait que les limites des ressources ne sont pas pertinentes pour l'agent à l'étranger seul.

Le fait que la Région internationale compte sur l'élaboration des exigences des bureaux à partir des plans annuels des directions opérationnelles de l'AC aide à assurer la continuité du service au-delà des frontières du Canada. Toutefois, les exigences des bureaux ne permettent pas de cerner les lacunes en matière de renseignement, contrairement aux plans des directions opérationnelles de l'AC. Étant donné que chaque bureau du SCRS fonctionne dans un environnement de sécurité relativement unique, l'une des options consiste à peaufiner davantage les exigences opérationnelles afin de reconnaître les lacunes en matière de renseignement et d'élaborer des options pour relever ces défis. **Le CSARS croit que le Service devrait faire davantage pour peaufiner ses plans de collecte à l'étranger afin d'aider à axer la détection sur les menaces provenant de l'extérieur du Canada.**

RÉSUMÉ DES CONSTATATIONS

- Le CSARS est d'avis que le Service devrait continuer de s'occuper de la question des ressources humaines touchant les agents à l'étranger pour que la transition de l'ALS à soit réussie pour ce qui est d'accroître les capacités de collecte. (section 6.1)
- Le CSARS encourage le Service à accroître ses efforts de liaison avec les organismes partenaires afin d'aider à compenser la dépendance excessive à l'égard des relations conscientes chez les agents à l'étranger. (section 6.2)
- Le CSARS croit que le Service devrait faire davantage pour peaufiner ses plans de collecte à l'étranger afin d'aider à axer la détection sur les menaces provenant de l'extérieur du Canada. (section 6.3)

Étude n° 2007-07 du CSARS

RECOMMANDATIONS

Aucune recommandation n'est issue de cet examen.

LISTE DES SIGLES

DAR Directeur adjoint, Renseignement

CIC Citoyenneté et Immigration Canada

RC Relations conscientes

MAECI Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

AAE Agent administratif étranger

AE Agent à l'étranger

ADE Agent de détachement à l'étranger

CDM Chef de mission

DER Direction de l'évaluation du renseignement

AR Agents du renseignement

GPI Gestionnaire du programme d'immigration

RI Région internationale

DTI Direction du terrorisme international

Étude n° 2007-07 du CSARS

PE	Protocole d'entente
AP	Adjoint de programme
GRC	Gendarmerie royale du Canada
ALS	Agent de liaison de service
FS	Filtrage de sécurité
É.-U.	États-Unis d'Amérique