

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

TRES SECRET - RAC

EXAMEN DU CSARS 2015-05 **PARTENAIRES ÉTRANGERS** **TRADITIONNELS ET NON TRADITIONNELS** **DU SCRS**

SOMMAIRE

- La complexité accrue et la nature transnationale des menaces envers la sécurité du Canada exigent que le SCRS échange des renseignements et coopère avec des organismes étrangers dans un nombre croissant d'enquêtes pour remplir son mandat et ses obligations en matière de collecte.
- Le CSARS a conclu que les procédures en place visant les opérations conjointes étaient claires et détaillées, permettant tout de même aux responsables à l'AC et dans les bureaux régionaux du SCRS de discuter entre eux, ce qui reflète l'importance et les aspects stratégiques et tactiques de la planification opérationnelle.
- Le CSARS a conclu que, dans deux cas, le SCRS avait approuvé le recours à une entente existante conclue en vertu de l'article 17 afin de coopérer avec un organisme étranger avec lequel il n'avait pas établi de telle entente ou pour lequel il n'avait pas reçu l'approbation du ministre.
- Le CSARS recommande que le SCRS, lorsqu'il coopère avec un organisme étranger sans avoir conclu d'entente valide en vertu de l'article 17, obtienne l'approbation du ministre, conformément à la *Loi sur le SCRS*, ou qu'il se conforme aux instructions du ministre dans une situation d'urgence.

Dossier n° 2800-199

Version d'AIPRP

20 février 2019

Date : - - - - -

Table des matières

1	INTRODUCTION	3
2	MÉTHODE	4
3	CONTEXTE	5
4	OPÉRATIONS CONJOINTES ET COOPÉRATION	7
	4.1 Politiques et procédures.....	8
	4.2 Consultations internes et pratiques exemplaires	9
	4.3 Nouveaux partenariats et partenariats élargis.....	10
5	EXAMEN DES DOSSIERS D'OPÉRATIONS CONJOINTES	12
6	CONCLUSION.....	15

Version d'AIPRP

Date : 20 février 2019

1 INTRODUCTION

La coopération entre des organismes de renseignement étrangers et au sein de ces derniers est loin d'être un nouveau phénomène. Certains des exemples les plus importants de coopération internationale et de relations de liaison sont fournis par les partenaires du « Groupe des cinq » – alliance multilatérale entre les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande. Cette alliance remonte à la répartition des efforts déployés après la Deuxième Guerre mondiale en vue de la collecte de renseignements électromagnétiques afin de contrer la menace soviétique. En s'appuyant sur les relations politiques et économiques déjà établies entre ces pays, cette alliance a graduellement élargi sa portée pour inclure des organismes de renseignement de source humaine, comme le SCRS, ce qui a entraîné un accroissement de l'échange de renseignements, des opérations conjointes et du soutien.

La complexité accrue et la nature transnationale des menaces envers la sécurité du Canada exigent que le SCRS échange des renseignements et coopère avec des organismes étrangers dans un nombre croissant d'enquêtes pour remplir son mandat et ses obligations en matière de collecte¹. Même si le SCRS compte sur des décennies d'expérience liée à l'exécution d'opérations conjointes en collaboration avec ses partenaires du Groupe des cinq, ainsi qu'avec certains organismes à l'extérieur de l'alliance, l'évolution des menaces nécessite de plus en plus une collaboration plus fréquente et significative avec des partenaires non traditionnels. Certaines de ces relations sont nouvelles, tandis que d'autres ont été établies avec des partenaires de longue date dans certains dossiers et ces partenaires sont devenus, au cours des dernières années, de proches alliés dans un nombre croissant d'enquêtes².

Dans le cadre de l'examen, le CSARS a examiné comment le SCRS, par l'entremise de politiques, de consultations internes, de directives et d'une demande active de mobilisation des partenaires non traditionnels, s'est préparé à remplir ses obligations en matière de collecte, compte tenu des menaces de plus en plus complexes et dynamiques. Plus généralement, cet examen a fourni au CSARS des renseignements sur la nature et la portée des relations en évolution du SCRS avec des partenaires étrangers sous l'angle des opérations conjointes et du soutien opérationnel.

1

2

**PARTENAIRES TRADITIONNELS ET
NON TRADITIONNELS DU SCRS**

2015-05

TRES SECRET – RAC

Le CSARS a sélectionné un échantillon d'opérations conjointes auxquelles ont participé certains partenaires non traditionnels ne faisant pas partie du Groupe des cinq aux fins d'examen. Globalement, le CSARS a conclu que les politiques et les procédures en place étaient logiques et que les enquêtes examinées avaient clairement trait au mandat du SCRS et à ses obligations en matière de collecte. Deux recommandations découlant de l'examen concernent les ententes du SCRS conclues avec des organismes étrangers, c'est-à-dire que l'on recommande que le SCRS conclue tout d'abord des ententes précises en vertu de l'article 17 lorsqu'il existe des préoccupations liées aux droits de la personne et que le SCRS ne s'appuie pas sur des ententes avec des tierces parties pour coopérer avec un partenaire en l'absence d'une entente conclue en vertu de l'article 17 ou de l'approbation du ministre.

2 MÉTHODE

L'examen visait les activités du SCRS liées aux opérations conjointes et au soutien opérationnel dans le contexte d'opérations avec des partenaires non traditionnels. Le CSARS a évalué l'approche et la gestion du SCRS à l'égard des opérations conjointes et de la coopération en se penchant sur le cadre de gouvernance touchant ces activités ainsi que sur le respect des instructions du ministre et des politiques internes.

Le CSARS a passé en revue les dossiers de façon approfondie, y compris tous les messages opérationnels et les échanges de renseignements connexes avec des organismes alliés. De plus, des documents stratégiques organisationnels concernant les opérations conjointes et l'aide fournie ont été examinés. Le CSARS a tenu des séances d'information avec le personnel de l'administration centrale du SCRS

Des questions écrites ont également été soumises pour demander des éclaircissements sur certains dossiers.

La période d'examen de base pour l'étude s'étendait du 1^{er} janvier 2013 au 30 septembre 2015, mais le CSARS a examiné certains documents ne correspondant pas à cette période.

Version d'AIPRP

Date : 20 février 2019 _ _ _

3 CONTEXTE

Les ententes et la coopération du SCRS avec des organismes étrangers sont régies par l'alinéa 17(1)b) de la *Loi sur le SCRS*, les instructions du ministre sur les ententes conclues avec des organismes étrangers et les politiques internes. Les nouvelles ententes doivent être approuvées par le ministre de la Sécurité publique après consultation avec le ministre d'Affaires mondiales Canada. Lorsque le ministre de la Sécurité publique autorise une nouvelle entente avec un organisme étranger, il peut imposer une restriction obligeant le SCRS à demander l'approbation du ministre pour renouveler l'entente dans un délai établi. Afin de renouveler l'entente, le SCRS doit inclure une évaluation à jour de sa relation avec le partenaire étranger et la justification de l'avantage que procure la mobilisation du partenaire étranger. Les ententes peuvent également être classées comme inactives après une année d'inactivité ou être suspendues/limitées, souvent en raison de préoccupations liées à des questions touchant les droits de la personne ou à la violation de règles de tierces parties. Selon la portée d'une entente, le SCRS peut

Les opérations conjointes constituent une activité qui cherche à faire progresser une enquête d'intérêt mutuel pour les participants en combinant les ressources et en mettant en commun le produit³. Cela est distinct de l'aide opérationnelle, qui est une activité menée par le Service au nom d'une organisation qui le demande ou vice versa,

Les opérations conjointes et l'aide opérationnelle peuvent avoir lieu au Canada ou à l'étranger.

Le SCRS s'est positionné de manière à tirer profit de ses partenariats étrangers dans le cadre d'opérations conjointes de plusieurs façons. Tout d'abord, il a mis à jour ses politiques opérationnelles et diffusé des directives pour clarifier certaines activités liées aux entreprises conjointes. Ensuite, il a tenu des consultations internes avec le personnel afin de cerner les pratiques exemplaires et les méthodes permettant d'assurer la réussite des opérations conjointes. Ces pratiques exemplaires contribuent à déterminer de manière proactive les problèmes potentiels et à veiller à ce que les écueils éventuels soient reconnus au début d'une opération. De plus, le SCRS élargit ses partenariats en concluant de nouvelles ententes et en réactivant celles classées comme inactives.

Version d'AIPRP

20 février 2019

Date : 27 mai 2016

**PARTENAIRES TRADITIONNELS ET
NON TRADITIONNELS DU SCRS**

2015-05

TRES SECRET - RAC

Enfin, le SCRS conclut des partenariats plus robustes avec des organismes partenaires existants qui n'ont peut-être pas été de proches alliés par le passé, mais qui deviennent maintenant des partenaires prioritaires ayant des obligations semblables en matière de collecte. Cette plus grande coopération avec des partenaires étrangers non traditionnels a mené le SCRS à en faire plus sur le plan stratégique dans certains dossiers et certaines zones géographiques.

Version d'AIPRP

Date : __ 20 février 2019 __

4 OPÉRATIONS CONJOINTES ET COOPÉRATION

La coopération avec des partenaires non traditionnels du SCRS dans un contexte de menaces en constante évolution est souvent requise

La nature transnationale du terrorisme et le conflit au Moyen-Orient touchent un certain nombre de pays partout dans le monde, ce qui fait qu'un nombre croissant de pays, outre les partenaires traditionnels du Groupe des cinq, ont des besoins en matière de renseignement qui ressemblent à ceux du Canada. Cela rend plus probables la coopération et le partage du fardeau avec un plus grand nombre d'organismes étrangers.

Selon des examens antérieurs du CSARS, l'accès à certaines régions du monde est difficile et les interactions/la collaboration avec des partenaires étrangers sont cruciales

Alors que le SCRS renforçait ses capacités à l'étranger, il coopérait souvent avec des organismes étrangers

Même si le SCRS a renforcé sa capacité de mener ses activités de façon indépendante à l'étranger, il y a toujours des problèmes

, lesquels nécessitent une coopération avec des alliés, outre ceux du Groupe des cinq⁸.

Non seulement le SCRS s'appuie sur ses partenaires étrangers pour obtenir de l'information, mais il coopère également avec eux dans un certain nombre d'enquêtes, y compris des opérations conjointes

Dans ce contexte, le CSARS a examiné les politiques et procédures régissant les opérations conjointes.

⁸ Rapport du directeur au ministre, du 1^{er} avril 2014 au 31 mars 2015.

Version d'AIPRP

20 février 2019

Date :

4.1 Politiques et procédures

Par la suite, un certain nombre de procédures ont été publiées en 2014 et en 2015, lesquelles reconnaissent l'importance et la priorité accrue d'interagir avec des partenaires pour assurer la réussite des efforts de collecte de renseignements¹².

Version d'AIPRP

20 février 2019

Date :

4.2 Consultations internes et pratiques exemplaires

Les opérations conjointes comportent leur propre lot de difficultés

La probabilité
que des problèmes surviennent augmente à mesure que les opérations deviennent de plus en plus complexes.

Version d'AIPRP

Date : 20 février 2019

Globalement, **le CSARS a conclu que les procédures en place visant les opérations conjointes étaient claires et détaillées, permettant tout de même aux responsables à l'AC et dans les bureaux régionaux du SCRS de discuter entre eux, ce qui reflète l'importance et les aspects stratégiques et tactiques de la planification opérationnelle.**

4.3 Nouveaux partenariats et partenariats élargis

Le rapport du directeur au ministre de 2014-2015 souligne l'importance accrue des ententes conclues par le Service avec des organismes étrangers et le fait que de nouvelles ententes ont été mises en œuvre pour renforcer la capacité du Service de recueillir des renseignements sur la menace que représente l'EIIL et le phénomène des déplacements de terroristes de façon plus générale.

Le SCRS a le droit de conclure des ententes avec des pays présentant un piètre bilan en matière de droits de la personne; cependant, selon les instructions du ministre sur les opérations et la reddition de comptes, la conclusion d'ententes avec des pays ou des organisations internationales qui ne respectent pas, contrairement au Canada, la démocratie ou les droits de la personne sera seulement envisagée lorsque l'interaction est requise pour protéger la sécurité du Canada.

Version d'AIPRP

20 février 2019

Date : - - - - -

La CSARS a déjà affirmé qu'il était inévitable de travailler et d'interagir avec un bassin limité de partenaires potentiellement problématiques dans certaines parties du monde; cette réalité entraîne néanmoins un questionnement raisonnable et des recherches sur les antécédents douteux de certains de ces organismes et de leur personnel¹⁹. Les organisations des droits de la personne ne mentionnent pas toujours précisément le nom des organismes contrevenants dans leurs rapports. Elles utilisent plutôt des termes comme « forces de sécurité », « autorités » et « responsables ». Il peut s'agir ou non d'organismes avec lesquels le SCRS compte conclure une entente. Même si la coopération est nécessaire pour remplir le mandat du SCRS, il vaut mieux faire continuellement preuve de vigilance et de prudence dans de nombreux pays ayant des antécédents douteux en matière de droits de la personne.

Le CSARS a conclu que, dans certains cas, le SCRS avait fait preuve de prudence au moment de conclure des ententes en vertu de l'article 17 avec de petites unités au sein d'organismes étrangers tandis que, dans d'autres cas, le SCRS a tout d'abord conclu une entente générale en vertu de l'article 17. À l'avenir, le CSARS recommande que le SCRS, s'il devait coopérer avec des partenaires dans des pays où il y a des préoccupations touchant les droits de la personne, conclue tout d'abord une entente avec une ou des unités très précises au sein de l'organisme étranger avant d'envisager d'élargir l'entente.

¹⁹ Étude du CSARS sur l'évolution de la marque du SCRS à l'étranger

5 EXAMEN DES DOSSIERS D'OPÉRATIONS CONJOINTES

les opérations conjointes dans le cadre desquelles le SCRS a coopéré avec des partenaires non traditionnels ne faisant pas partie de l'alliance du Groupe des cinq.

Le CSARS a conclu que, dans ces deux cas, le SCRS avait respecté la politique et avait tenu compte du fait que son mandat exige qu'il y ait un lien avec une menace envers le Canada.

En revanche, le CSARS a constaté deux cas dans lesquels le SCRS n'avait pas respecté la politique sur la coopération avec un partenaire étranger. Le premier cas concernait une opération conjointe complexe

Le deuxième cas touchait une demande d'approbation d'aide opérationnelle et de collaboration

Version d'AIPRP

20 février 2019

Date : - - - - -

La position du SCRS est qu'il peut tirer profit d'une relation établie en vertu de l'article 17 avec une tierce partie dans le cadre d'une opération conjointe approuvée ou d'une demande d'aide opérationnelle²⁴. Le CSARS croit toutefois que cela va à l'encontre de la *Loi sur le SCRS*.

L'alinéa 17(1)b) prévoit que, dans l'exercice de ses fonctions, le SCRS peut, avec l'approbation du ministre, après consultation entre celui-ci et le ministre des Affaires étrangères, conclure des ententes ou, d'une façon générale, coopérer avec le gouvernement d'un État étranger ou l'une de ses institutions, ou une organisation internationale d'États ou l'une de ses institutions. Le CSARS est d'avis que la coopération ne devrait pas se faire par l'entremise d'une tierce partie, car cela contourne l'exigence prévue par la loi selon laquelle il doit y avoir une approbation du ministre. Dans ces deux cas, le CSARS n'a pas conclu que le SCRS avait violé la *Loi sur le SCRS*, car ces opérations n'ont pas progressé suffisamment pour être exécutées.

Le CSARS comprend qu'il existe des circonstances dans lesquelles le SCRS peut être obligé d'interagir ou de coopérer avec des organisations étrangères sans conclure d'entente.

Cependant, un processus en place permet au SCRS de coopérer même s'il n'a pas conclu d'entente. Selon la politique du SCRS, le directeur est autorisé à interagir ou à coopérer dans une situation d'urgence, pourvu qu'il en informe le plus tôt possible le sous-ministre de la Sécurité publique²⁵. Dans les deux cas ci-dessus, cette procédure aurait pu être suivie pour veiller à ce que la coopération respecte la politique interne du SCRS et la *Loi sur le SCRS*, et le CSARS ne remet pas en question la nécessité de recourir à l'aide opérationnelle dans ces deux cas.

Le CSARS a conclu que, dans deux cas, le SCRS avait approuvé le recours à une entente existante conclue en vertu de l'article 17 afin de coopérer avec un

Version d'AIPRP

20 février 2019

Date :

²⁴

et séance d'information du CSARS avec

8 février 2016

²⁵ Politique du SCRS sur la conduite des opérations, en vigueur le 10 janvier 2014; section 4.1.1

PARTENAIRES TRADITIONNELS ET
NON TRADITIONNELS DU SCRS

2015-05

TRES SECRET - RAC

organisme étranger avec lequel il n'avait pas établi de telle entente ou pour lequel il n'avait pas reçu l'approbation du ministre. Le CSARS recommande que le SCRS ne s'appuie plus sur la relation avec une tierce partie pour coopérer en l'absence d'une entente valide conclue en vertu de l'article 17, mais qu'il obtienne plutôt l'approbation du ministre, conformément à la *Loi sur le SCRS* et aux instructions du ministre.

Version d'AIPRP

20 février 2019

Date :- - - - -

6 CONCLUSION

Règle générale, la coopération avec des partenaires étrangers est très importante

À l'avenir, le CSARS s'attend à ce que le SCRS continue de recourir à ses partenaires étrangers afin de remplir ses obligations en matière de collecte et, ce faisant, conclue un plus grand nombre d'ententes de coopération. Le CSARS s'attend à ce que le SCRS continue d'être vigilant au moment de coopérer avec des partenaires pouvant être impliqués dans des activités douteuses touchant les droits de la personne, conformément à ses propres politiques et procédures.

Version d'AIPRP

20 février 2019

Date : - - - - -