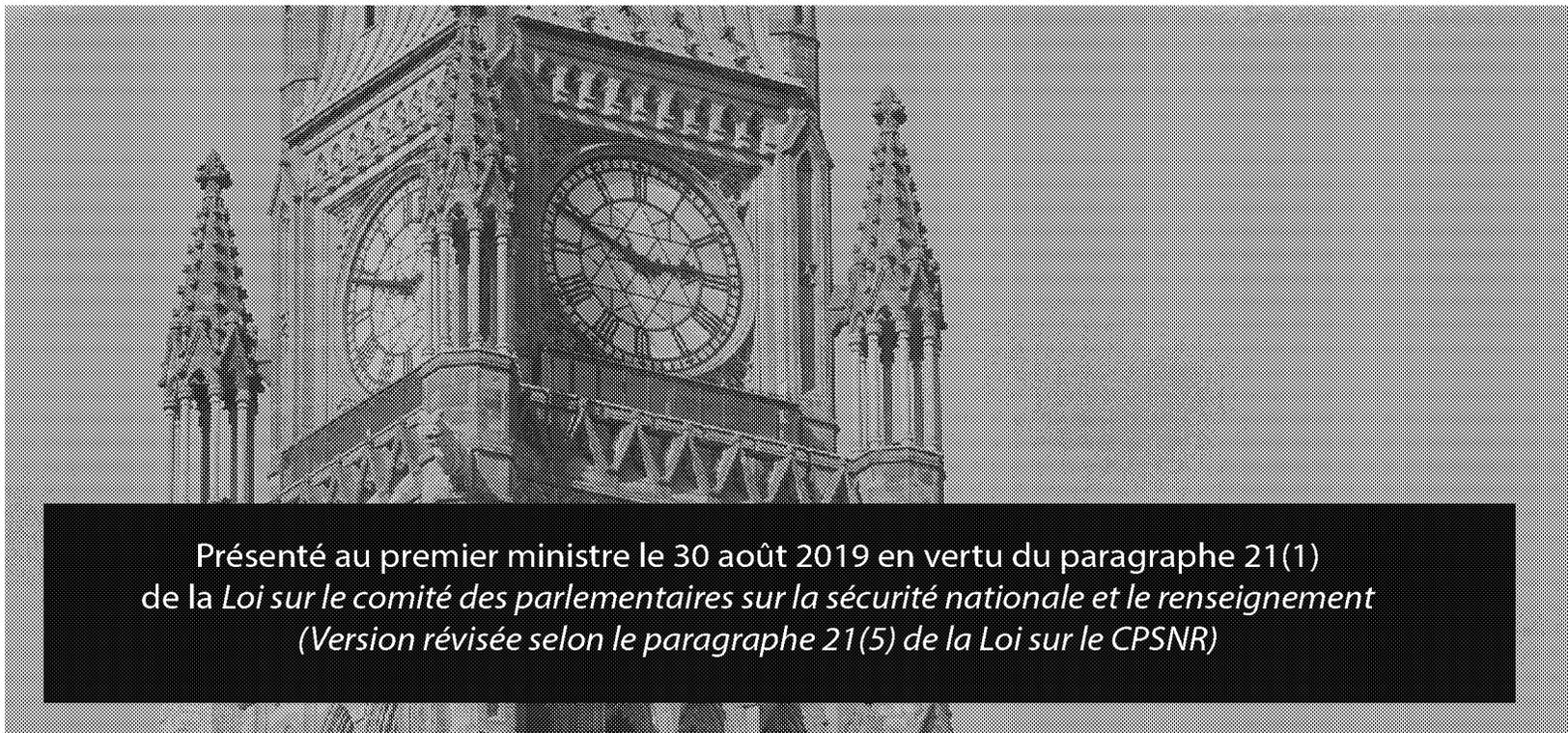




# Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement

## Rapport annuel 2019



Présenté au premier ministre le 30 août 2019 en vertu du paragraphe 21(1)  
de la *Loi sur le comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*  
(Version révisée selon le paragraphe 21(5) de la *Loi sur le CPSNR*)

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada (2020)

Tous droits réservés.

Ottawa, ON.

## **Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement**

Rapport annuel 2019 (Version révisée selon le paragraphe 21(5) de la *Loi sur le CPSNR*)

CP100F (Imprimé)

ISSN 2562-5128 (Imprimé)

CP100F-PDF (En ligne)

ISSN 2562-5136 (En ligne)

This publication is also available in English:

Annual Report 2019 (Revised version pursuant to subsection 21(5) of the NSICOP Act)

# **RAPPORT ANNUEL 2019**

## **Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement**

**L'honorable David McGuinty, C.P., député  
Président**

**Présenté au premier ministre le 30 août 2019  
Version révisée déposée au Parlement en mars 2020**



## Révisions

En application du paragraphe 21(1) de la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement* (Loi sur le CPSNR), le Comité doit présenter au premier ministre un rapport annuel. Conformément au paragraphe 21(5) de la Loi sur le CPSNR, le premier ministre peut, après consultation du président du Comité, ordonner au Comité de lui présenter un rapport révisé qui ne contient pas de renseignements dont la communication porterait atteinte à la sécurité ou à la défense nationales ou aux relations internationales, ou qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat, selon le premier ministre.

Le présent document constitue une version révisée du Rapport annuel fourni au premier ministre le 30 août 2019. Les révisions ont été apportées de façon à retirer l'information dont la communication, selon le premier ministre, porterait atteinte à la sécurité ou à la défense nationales ou aux relations internationales ou qui est protégée par le secret professionnel de l'avocat. Lorsque la suppression n'affecte pas la lisibilité du texte, le Comité a signalé la suppression par trois astérisques (\*\*\*) dans le texte du présent document. À l'inverse, le Comité a révisé le document pour résumer l'information retirée. Ces passages sont signalés par trois astérisques au début et à la fin du résumé et sont placés entre crochets (voir l'exemple ci-dessous).

EXEMPLE: [\*\*\* Les passages révisés sont signalés par trois astérisques en début et en fin de phrase, et le résumé est placé entre crochets. \*\*\*]



## Message du président

**Ottawa (Ontario) – 30 août 2019**

La dernière année a été déterminante pour le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR ou « le Comité »). Au mois de mars, le Comité a accueilli deux nouveaux membres de l'opposition officielle à la Chambre des communes. Puis, en avril, le premier ministre a déposé au Parlement le premier Rapport annuel du Comité. Par la suite, le Comité a mené d'importantes activités de sensibilisation, notamment auprès des médias et du milieu universitaire. En tant que président du Comité, j'ai participé, en mai 2019, au Sommet mondial du Partenariat pour un gouvernement ouvert afin de discuter de surveillance et d'examen dans le milieu de la sécurité nationale au Canada. Toujours en mai, j'ai témoigné devant le Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des Communes et, en juin, je me suis joint à deux sénateurs du Comité afin de comparaître devant le Comité permanent du Sénat de la sécurité nationale et de la défense. Plusieurs membres du Comité et la directrice générale du Secrétariat du Comité ont donné des présentations sur le mandat et les travaux du Comité dans un certain nombre d'universités canadiennes. Le Comité estime que ces activités de sensibilisation permettent d'accroître la compréhension qu'ont les Canadiennes et Canadiens de la sécurité nationale et du renseignement.



L'année a été marquée par un programme ambitieux et d'importants changements. En fonction de l'expérience qu'il a acquise lors de la préparation de son premier Rapport annuel, le Comité a modifié son approche à la tenue d'examens, notamment en nouant des liens plus étroits avec les membres de l'appareil de la sécurité et du renseignement, en vue de créer son programme et d'identifier les documents les plus pertinents. À compter de la fin de 2018 et pendant le mois de janvier 2019, le Comité a lancé quatre nouveaux examens, dont trois font partie du Rapport annuel, et le quatrième forme un rapport spécial à l'intention du premier ministre et du ministre de la Défense nationale. Ces examens ont exigé beaucoup de temps et d'efforts de la part des membres du Comité afin de comprendre des sujets très divers et complexes. Par ailleurs, en vue de la réalisation de ces examens, les organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement ont mené d'importants travaux pour fournir des documents et préparer la comparution de leurs représentants. Le Comité reconnaît l'apport de toutes les organisations au processus d'examens cette année et les remercie pour leurs efforts.

### Réflexions sur les dernières années

Il s'agit du dernier rapport du Comité avant sa dissolution au moment de la délivrance du bref en vue des élections fédérales de 2019. Bien que les connaissances et l'expérience acquises par le Comité soient reflétées dans ses rapports, un certain nombre d'éléments méritent d'être soulignés à la fin de son terme. Principalement, le Comité s'est félicité des nombreux commentaires formulés par le milieu universitaire et d'intervenants de partout au Canada. Cet engagement renforce pour le Comité

l'importance d'examiner les questions essentielles à la sécurité et aux droits et libertés des Canadiens et de tenir un discours franc sur la façon dont le gouvernement compose avec ces questions. Nous souhaitons que nos travaux de cette année continuent d'alimenter le débat public.

### **La réponse du gouvernement aux conclusions et aux recommandations du Comité**

Le Comité a fourni deux rapports au premier ministre en 2018. D'abord, un rapport spécial a été présenté sur les allégations liées à la sécurité nationale à la suite du voyage en Inde du premier ministre en février 2018. Ce rapport a été présenté au premier ministre et aux ministres des Affaires étrangères et de la Sécurité publique et de la Protection civile le 12 octobre 2018. Puis, a suivi la présentation du Rapport annuel du Comité, qui contenait les conclusions et les recommandations découlant des deux examens réalisés en 2018 : un examen sur la façon dont le gouvernement établit ses priorités en matière de renseignement et un autre sur les activités de renseignement de défense menées par le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes. Le Rapport annuel a été soumis au premier ministre le 21 décembre 2018. Les deux rapports comportaient au total 29 conclusions (18 et 11, respectivement) et 12 recommandations (5 et 7, respectivement). Le gouvernement a réagi aux rapports. Il a déclaré que ces derniers ont mené à des réflexions et à des analyses dans l'ensemble du gouvernement, et qu'il continue d'examiner et d'étudier activement les recommandations.

### **Les défis importants auxquels se heurte l'appareil de la sécurité et du renseignement**

Au cours des deux dernières années, le Comité a souvent eu l'occasion d'entendre des représentants de l'appareil de la sécurité et du renseignement au sujet des défis auxquels ils se heurtent dans l'exécution de leur mandat respectif et collectif. Bien que le Comité n'ait pas mené d'examen sur ces défis, quatre d'entre eux méritent d'être soulignés :

- Les pays du monde entier continuent d'adapter leurs cyberopérations afin de servir leurs intérêts nationaux et de protéger leurs propres actifs d'information. Depuis plusieurs années, le Canada a apporté d'importants changements à sa propre posture dans le cyberdomaine en réaction aux menaces en constante évolution et aux nouvelles technologies.
- La capacité pour les organismes qui recueillent des renseignements de les fournir à d'autres organisations gouvernementales en vue d'une utilisation ultérieure (par exemple pour procéder à une enquête criminelle) continue d'être entravée par d'importants enjeux légaux, stratégiques, opérationnels et organisationnels (transformer le renseignement en preuve).
- La capacité de la police fédérale et des organisations de sécurité de combattre les crimes de plus en plus complexes, mondiaux et sophistiqués est diminuée en raison du détournement des ressources vers d'autres priorités, notamment le terrorisme, l'attrition d'enquêteurs de police expérimentés et l'évolution rapide de l'information et des autres technologies.
- La capacité des organisations de police et du renseignement d'obtenir des renseignements dans le cadre des autorisations juridiques existantes a diminué de façon constante avec l'évolution de la technologie de l'information, gênant la capacité de ces organisations à mener

des enquêtes sur les menaces criminelles ou à la sécurité et de perturber ces menaces ou d'engager des poursuites à leurs égards.

Ces questions pourraient faire l'objet d'un examen à l'avenir.

### **Un fonctionnement en évolution**

Le Comité a eu l'occasion de réfléchir aux leçons, aux défis et aux événements marquants des deux dernières années. Le Canada est l'un des derniers pays du G7 à avoir formé un organisme d'examen parlementaire ayant accès à des renseignements classifiés afin d'examiner les activités de la sécurité nationale et du renseignement d'un point de vue stratégique. Les bases d'un vaste cadre d'examen indépendant sur la sécurité nationale et le renseignement au Canada sont en cours d'élaboration et elles seront élargies avec la création récente de l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR). Dans ce contexte, le Comité s'attendait à quelques difficultés liées au rodage de son fonctionnement. Dans son premier Rapport annuel, peu de temps après sa création en 1984, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) reconnaissait que même si [traduction] « sa fonction d'examen peut créer un rapport d'opposition (avec le SCRS), dans certaines situations, il est très conscient du besoin d'établir les bases d'une confiance solide entre les deux organismes<sup>1</sup> ».

Les efforts du Comité pour établir une relation de confiance avec l'appareil de la sécurité et du renseignement ont requis de la surveillance, du dialogue et des mises au point régulières. Dès les premières réunions avec le Comité, des hauts fonctionnaires ont fait savoir qu'ils soutenaient le mandat et le travail du Comité et ils se sont toujours rendus disponibles pour s'entretenir sur des examens en particulier ou sur des questions plus générales.

La loi qui définit le mandat, le droit d'accès aux renseignements en vue de la tenue d'examens et les restrictions de ce dernier pour le Comité est claire. Le paragraphe 13(1) de la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement* précise que : « [...] le Comité a un droit d'accès aux renseignements qui sont liés à l'exercice de son mandat et qui relèvent d'un ministère ». Cependant, la *Loi* n'autorise pas le Comité à imposer des échéances ou à obliger la communication de renseignements. Le Comité s'en remet plutôt à la bonne foi des organisations faisant l'objet d'un examen et à la compréhension commune et claire de son mandat. Dans la plupart des cas, les ministères ont fourni l'information demandée de manière complète et en temps utile. Toutefois, le Comité a vécu de nombreux problèmes à accéder à de l'information pour des raisons qui ne concordent pas à la loi habilitante du Comité. Certaines organisations ont fourni des sommaires de l'information demandée au lieu des documents originaux, ont appliqué de manière inconsistante la restriction relative à l'information confidentielle du Cabinet ou ont omis de fournir des documents que le Comité jugeait pertinents aux fins de ses examens.

---

<sup>1</sup> Rapport annuel 1984-1985 du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

Comme il en a fait mention à plusieurs reprises, le Comité est conscient des demandes et de la pression importantes que son plan de travail et son calendrier ont imposé aux organisation individuelles. De part et d'autres, des ajustements seront nécessaires.

Les problèmes décrits ci-dessus ont été communiqués à la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) auprès du premier ministre. En tant que coordonnatrice de l'appareil de la sécurité et du renseignement, la CSNR est dans une position où elle doit veiller à ce que l'appareil soit en mesure de s'acquitter de ses responsabilités et de ses obligations à l'égard du Comité et d'adopter une approche conforme pour le faire. Pour sa part, le Comité s'engage à faire le point sur les leçons apprises et à officialiser ses procédures en matière de réunions et d'examens. Le Comité a bon espoir qu'il continuera de parfaire son processus d'examen et prend dûment note des problèmes observés en vue de son examen quinquennal obligatoire en vertu de la *Loi*, qui aura lieu en 2022.

### **Remerciements**

Les membres du Comité veulent exprimer leurs plus sincères remerciements au personnel du Secrétariat. Le rôle de celui-ci, comme il est indiqué dans la Loi du CPSNR, est « [...] de soutenir le Comité dans l'exercice de son mandat ». Sans le soutien dévoué et professionnel du Secrétariat, le Comité n'aurait pas été en mesure de se réunir plus de 70 fois, et de préparer deux rapports annuels et deux rapports spéciaux en deux ans.

En conclusion, je tiens également à exprimer ma reconnaissance et mes remerciements à tous mes collègues parlementaires au Comité. Au nom de tous les Canadiennes et Canadiens, les membres du Comité partageaient un engagement commun envers l'amélioration du rendement et de la responsabilisation de l'appareil de la sécurité et du renseignement et, ce faisant, ont montré la valeur d'une approche non-partisane à l'égard des questions de grande importance pour les Canadiens : la sécurité nationale et les droits et libertés de la personne.

**L'honorable David McGuinty, C.P., député**

**Président**

**Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement**

**LE COMITÉ DES PARLEMENTAIRES  
SUR LA SÉCURITÉ NATIONALE ET LE RENSEIGNEMENT**

---

L'honorable David McGuinty, C.P., député (président)

L'honorable Percy Downe, sénateur

L'honorable Rob Nicholson, C.P., Q.C.,  
député

Monsieur Emmanuel Dubourg, député

Monsieur Murray Rankin, député  
(a démissionné le 1<sup>er</sup> août 2019)

L'honorable Diane Finley, C.P., députée

L'honorable Hedy Fry, C.P. députée

Madame Brenda Shanahan, députée

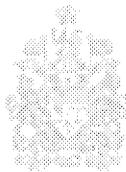
Madame Gudie Hutchings, députée

L'honorable Vernon White, sénateur

L'honorable Frances Lankin, C.P., C.M.,  
sénatrice



National Security and Intelligence  
Committee of Parliamentarians



Chair

Comité des parlementaires sur la  
sécurité nationale et le renseignement

Président

Le 9 mars 2020

Le très honorable Justin Trudeau, C.P., député  
Premier ministre du Canada  
Bureau du Premier ministre et du Conseil privé  
Ottawa (Ontario) K1A 0A2

Monsieur le Premier ministre,

Au nom du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, j'ai le plaisir de vous présenter notre rapport annuel pour 2019. Ce rapport comprend les trois examens de fond réalisés par le Comité pendant sa deuxième année d'activité, notamment sur la diversité et l'inclusion dans le milieu canadien de la sécurité et du renseignement; les mesures prises par le gouvernement à l'égard de l'ingérence étrangère; et, les activités de l'Agence des services frontaliers du Canada en matière de sécurité nationale et de renseignement. Le rapport unanime contient dix-neuf conclusions et huit recommandations pour renforcer la responsabilisation et l'efficacité du cadre de la sécurité nationale et du renseignement au Canada.

Conformément au paragraphe 21(5) de la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*, le rapport a été révisé pour en exclure des renseignements dont la communication porterait atteinte à la sécurité ou à la défense nationales ou aux relations internationales ou des renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier ministre, l'expression de ma très haute considération.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'David McGuinty'.

L'honorable David McGuinty, C.P., député  
Président

Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement



## TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
Format du Rapport annuel .....	2
<b>Chapitre 1 : La diversité et l’inclusion dans l’appareil de la sécurité et du renseignement</b> .....	<b>5</b>
Introduction.....	5
Justification et aperçu .....	5
Diversité et équité en matière d’emploi .....	10
Cadre législatif, stratégique et de responsabilisation .....	10
Planification, suivi et examen.....	12
Représentation des groupes désignés au sein de l’appareil de la sécurité et du renseignement (2017-2018) .....	15
Écarts de représentation par ministère ou organisme .....	19
Comparaisons.....	32
Difficultés.....	33
Efforts des organisations pour promouvoir la diversité et l’inclusion .....	37
Promotion de la diversité .....	37
Favoriser l’inclusion.....	46
Conclusion .....	59
Prochaines étapes .....	59
Conclusions du Comité.....	60
Recommandations .....	62
<b>Chapitre 2 : La réponse du gouvernement à l’ingérence étrangère.....</b>	<b>63</b>
Introduction.....	63
Aperçu de l’examen.....	65
Partie I : La menace de l’ingérence étrangère .....	67
Les pays qui se livrent à l’ingérence étrangère .....	67
Institutions fondamentales et communautés ethnoculturelles .....	71
Gouvernance et processus décisionnel.....	74
Médias.....	77
Ingérence dans les établissements universitaires.....	80
Une menace plane aussi sur les établissements alliés.....	83

Évaluation par le Comité de la menace que représente l'ingérence étrangère .....	88
Partie II : Réponse à l'ingérence étrangère .....	89
Aperçu des principaux ministères et organismes intervenants .....	89
Coordination interministérielle .....	98
Études de cas des réponses du Canada aux cas d'ingérence étrangère au Canada .....	101
Nouer le dialogue avec les gouvernements et la population.....	107
Collaboration et coordination internationale .....	111
Évaluation par le Comité de la réponse à l'ingérence étrangère .....	114
Conclusion .....	120
Conclusions du Comité.....	122
Recommandations .....	123
<b>Chapitre 3 : Les activités de l'Agence des services frontaliers du Canada relatives à la sécurité nationale et au renseignement.....</b>	<b>125</b>
Introduction.....	125
Methodologie utilisée dans le cadre de l'examen .....	126
Contexte et raison d'être de l'examen.....	129
Examens, vérifications, audits et évaluations des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement .....	131
Examens externes .....	131
Vérification interne et évaluation .....	132
Nouvel examen proposé .....	135
Structure des pouvoirs liés aux activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement .....	136
La <i>Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada</i> .....	136
La <i>Loi sur les douanes</i> .....	137
La <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i> .....	137
La <i>Loi d'interprétation</i> .....	138
Autres lois.....	139
Partenaires responsables de la sécurité nationale et du renseignement.....	140
Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada .....	144
La Gendarmerie royale du Canada.....	147
Le Service canadien du renseignement de sécurité.....	148
Partenariat internationaux.....	149
Activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement .....	152

Mission et utilisation du renseignement.....	152
Dépenses consacrées au renseignement.....	154
Priorités en matière d'exécution de la loi et de renseignement.....	155
Activités sensibles relatives à la sécurité nationale et au renseignement.....	157
Gouvernance des activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement.....	184
Instruction du ministre.....	184
Gouvernance interne des activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement.....	186
Évaluation du Comité.....	188
Le rôle de l'ASFC dans l'appareil de la sécurité et du renseignement du Canada.....	188
Instruction ministérielle et activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement.....	188
Partenaires de la sécurité nationale et du renseignement.....	189
Gouvernance des activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement.....	189
Conclusion.....	190
Conclusions du Comité.....	191
Recommandations.....	193
<b>Annexe A : Conclusions du Comité.....</b>	<b>195</b>
<b>Annexe B : Recommandations.....</b>	<b>199</b>
<b>Annexe C : Consultations et dialogue du Comité.....</b>	<b>203</b>
<b>Annexe D : Glossaire.....</b>	<b>205</b>



## Introduction

1. Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR ou « le Comité ») est heureux de présenter son Rapport annuel de 2019 au premier ministre. Le Comité a le vaste mandat d'examiner les cadres et les activités de l'appareil canadien de la sécurité et du renseignement. Les membres du Comité détiennent les niveaux d'autorisation de sécurité les plus élevés et, sauf dans certains cas, ont le droit en vertu de la loi d'accéder à tout renseignement lié à l'exercice de leur mandat qui relève d'un ministère.

2. Conformément au paragraphe 8(1) de la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement* (Loi sur le CPNSR), le Comité a pour mandat d'examiner :

- les cadres législatif, réglementaire, stratégique, financier et administratif de la sécurité nationale et du renseignement (« examens des cadres »);
- les activités des ministères liées à la sécurité nationale ou au renseignement (« examens des activités »);
- toute question liée à la sécurité nationale ou au renseignement dont il est saisi par un ministre (« examens des renvois »);

En 2018 et en 2019, le Comité a réalisé au moins un examen des cadres et un examen des activités. Cette approche a permis au Comité d'analyser les questions relatives à la sécurité nationale et au renseignement qui touchent l'appareil de la sécurité et du renseignement dans son ensemble et d'examiner les organismes et les ministères qui n'ont pas déjà fait l'objet d'un examen externe. Conformément au paragraphe 21(2) de la Loi sur le CPSNR, le Comité peut aussi présenter un rapport spécial sur toute question liée à son mandat au premier ministre et au ministre concerné. Au cours de la période en cours, le Comité a réalisé deux examens spéciaux découlant de situations particulières, qui, selon le Comité, nécessitaient la présentation de deux rapports spéciaux distincts aux ministres compétents.

3. En 2019, le Comité a poursuivi son ambitieux programme, sur les bases établies la première année. Aux fins de son *Rapport annuel de 2019*, le Comité a mené deux examens de cadres (diversité et inclusion dans l'appareil canadien de la sécurité et du renseignement, et la réponse du gouvernement à l'ingérence étrangère) et un examen d'activités (activités en matière de sécurité nationale et de renseignement de l'Agence des services frontaliers du Canada). Le Comité a aussi élaboré un rapport spécial sur la collecte, l'utilisation, la conservation et la diffusion de renseignements sur les Canadiens dans le contexte des activités de renseignement de défense par le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes (MDN/FAC).

4. Entre janvier et juin, le Comité s'est réuni 22 fois, notamment pour recueillir les témoignages de 44 représentants de huit organisations différentes, d'un ancien haut fonctionnaire et de trois universitaires. Au cours de trois réunions, qui se sont déroulées entre les mois de juillet et d'août, le

Comité a mis la dernière main à ses quatre examens.

5. En vertu de l'alinéa 21(1)d) de la Loi sur le CPSNR, le Comité doit indiquer dans son Rapport annuel le nombre de fois où, au cours de l'année précédente, un ministre compétent a déterminé qu'un examen des activités porterait atteinte à la sécurité nationale. Conformément aux paragraphes 16(1) et 21(1) de la *Loi*, le Comité doit également indiquer le nombre de fois où un ministre compétent a refusé de communiquer au Comité un renseignement puisqu'il est d'avis qu'il s'agit d'un renseignement opérationnel spécial et qu'il porterait atteinte à la sécurité nationale. En 2019, aucun examen proposé par le Comité n'a été jugé comme portant atteinte à la sécurité nationale et aucune demande de renseignements présentée par le Comité n'a été refusée par un ministre pour ces motifs.

6. Le Comité fait remarquer qu'il a reçu les rapports annuels de l'Agence des services frontaliers du Canada, du Service canadien du renseignement de sécurité, du Centre de la sécurité des télécommunications et de la Gendarmerie royale du Canada portant sur leur application des directives ministérielles pour éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères.

## **Format du Rapport annuel**

7. Le premier chapitre présente l'examen du Comité sur la diversité et l'inclusion dans l'appareil canadien de la sécurité et du renseignement. Les défis liés à l'accroissement de la diversité et de l'inclusion, deux des principales valeurs du Canada et de la fonction publique, persistent dans l'appareil de la sécurité et du renseignement malgré des décennies de loi, de rapports et d'appels au changement. Ces enjeux sont particulièrement importants pour les organismes responsables de protéger la sécurité nationale et les droits et libertés des Canadiennes et Canadiens. L'examen présente une évaluation de base des pourcentages de représentation des femmes, des Autochtones, des personnes qui font partie des minorités visibles et des personnes handicapées au sein de l'appareil de la sécurité et du renseignement, et décrit les objectifs, les initiatives, les programmes et les mesures mis en œuvre par les ministères et les organismes pour promouvoir la diversité et l'inclusion. Il s'agit du premier examen pluriministériel en son genre.

8. Le deuxième chapitre porte sur l'examen que le Comité a réalisé relativement à la réponse du gouvernement à l'égard de l'ingérence étrangère. Cet examen démontre que certains États constituent un risque pour les institutions canadiennes ainsi que pour les droits, les libertés et les valeurs des Canadiennes et des Canadiens. La première partie du chapitre décrit l'ampleur et la portée de la menace que présente l'ingérence étrangère. Elle dresse la liste des principaux auteurs de la menace et examine la menace que ces auteurs présentent pour les institutions fondamentales et les collectivités ethnoculturelles au Canada. La deuxième partie décrit les efforts déployés par le gouvernement pour réagir à cette menace. Cet examen est important en raison des effets négatifs éventuels que l'ingérence étrangère pourrait avoir sur les institutions démocratiques canadiennes et sur les droits et libertés des Canadiennes et des Canadiens.

9. Le troisième chapitre présente l'examen réalisé par le Comité sur les activités en matière de sécurité nationale et de renseignement que mène l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) en tant que membre clé de l'appareil canadien de la sécurité et de renseignement, étant donné sa responsabilité à l'égard de la sécurité à la frontière. Cependant, les activités de l'ASFC liées à la sécurité nationale et au renseignement sont généralement inconnues ou mal comprises. Ces activités présentent un certain nombre de risques inhérents, y compris le risque aux droits garantis par la *Charte* et les risques liés au maintien de l'équilibre entre l'application de la loi et la libre circulation des voyageurs légitimes et du commerce. Pour ces raisons et d'autres, le Comité a dirigé le tout premier examen des activités les plus délicates en matière de sécurité nationale et de renseignement de l'ASFC.



## Chapitre 1 : La diversité et l'inclusion dans l'appareil de la sécurité et du renseignement

### Introduction

#### Justification et aperçu

10. Le Canada est un pays multiculturel avec une population diversifiée et un portrait démographique en évolution sans cesse. À l'heure actuelle, les immigrants comptent pour les deux tiers de la croissance démographique, la population autochtone<sup>1</sup> s'accroît quatre fois plus vite que la population non-autochtone, 22 % des personnes âgées de 15 ans et plus ont une incapacité et jusqu'à 13 % des personnes se définissent comme étant LGBT<sup>2</sup>. Le gouvernement estime que d'ici 2031, les personnes qui font partie des minorités visibles formeront près du tiers de la population canadienne<sup>3</sup>. La fonction publique du Canada doit s'adapter à ces changements. Comme le greffier du Conseil privé l'a déclaré : « Notre fonction publique tire sa force de la diversité et de l'inclusion. Toutes les voix de notre Canada méritent d'être entendues<sup>4</sup> ».

11. La diversité et l'inclusion sont deux des principales valeurs de la fonction publique. Selon le Groupe de travail conjoint syndical-patronal sur la diversité et l'inclusion du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) : « un effectif **diversifié** dans la fonction publique est constitué de diverses personnes présentant une vaste gamme d'identités, d'habiletés, d'antécédents, de cultures, de compétences, de points de vue et d'expérience qui sont représentatifs de la population actuelle et en évolution du Canada. Un milieu de travail **inclusif** est juste, équitable, positif, accueillant et empreint de respect. Il reconnaît et met en valeur les différences sur le plan de l'identité, des habiletés, des antécédents, des

---

\* Certains documents officiels sont seulement disponibles en anglais.

<sup>1</sup> Dans le présent examen, le terme « autochtone » est employé tel que l'entend la *Loi constitutionnelle* de 1982 et la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, et englobe les peuples Indiens, Inuit et Métis du Canada. Cependant, le Comité reconnaît et respecte le fait que le terme « peuples autochtones » soit devenu le terme usuel. Voir <https://laws-lois.justice.gc.ca/fr/lois/e-5.401/page-2.html#docCont>.

<sup>2</sup> Lesbiennes, gais, bisexuels et transgenres. Ces statistiques ne tiennent pas compte des personnes qui s'identifient comme queer ou bispituelles. Voir : Statistique Canada, « Croissance démographique : l'accroissement migratoire l'emporte sur l'accroissement naturel », *Le Quotidien*, 17 mai 2018; Statistique Canada, « Les peuples autochtones au Canada : faits saillants du Recensement de 2016 », *Le Quotidien*, 25 octobre 2017; Statistique Canada, « Un profil de la démographie, de l'emploi et du revenu des Canadiens ayant une incapacité âgés de 15 ans et plus, 2017 », *Rapports sur l'enquête canadienne sur l'incapacité*, 28 novembre 2018; et Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), *Créer une fonction publique diversifiée et inclusive : Rapport final du Groupe de travail conjoint syndical-patronal sur la diversité et l'inclusion*, décembre 2017, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/organisation/rapports/creer-fonction-publique-diversifiee-inclusive-rapport-final-groupe-travail-conjoint-syndical-patronal-diversite-inclusion.html>.

<sup>3</sup> SCT, *Bilan des progrès : Groupe de travail conjoint syndical-patronal sur la diversité et l'inclusion dans la fonction publique*, 2017, <https://www.canada.ca/fr/gouvernement/fonctionpublique/mieux-etre-inclusion-diversite-fonction-publique/diversite-equite-matiere-emploi/groupe-travail-diversite-inclusion/bilan-progres-groupe-travail-diversite-inclusion.html>

<sup>4</sup> Ian Shugart, greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, *Un message du nouveau greffier du Conseil privé aux fonctionnaires*, 23 avril 2019, <https://www.canada.ca/fr/conseil-privé/nouvelles/2019/04/un-message-du-nouveau-greffier-du-conseil-privé-ian-shugart-aux-fonctionnaires.html>.

cultures, des aptitudes, des expériences et des points de vue qui appuient et renforcent le cadre des droits de la personne en évolution du Canada, en plus d'en tirer parti<sup>5</sup>. » [caractères gras ajoutés]

12. En plus d'avoir une valeur normative, la diversité et l'inclusion offrent des avantages concrets pour le rendement organisationnel. Selon une étude menée en 2018 portant sur plus de 1 700 entreprises établies dans huit pays différents, réalisée par le Boston Consulting Group et la Technical University of Berlin, il existe [traduction] « une relation statistiquement significative entre la diversité et les résultats liés à l'innovation dans tous les pays examinés », ce qui donne à penser que [traduction] « la diversité présente une occasion concrète ratée et des avantages potentiels importants<sup>6</sup> ». De nombreuses études universitaires et professionnelles ont tiré des conclusions semblables<sup>7</sup>. Le talent constitue une vaste part de cette occasion ratée. Le SCT note que les femmes, les personnes qui font partie des minorités visibles, les personnes handicapées et les Autochtones doivent surmonter des obstacles systémiques et comportementaux dans la fonction publique<sup>8</sup>. L'élimination de ces obstacles permettra d'accroître la représentativité et la diversité de la main-d'œuvre et de faire en sorte que les organisations mettent à contribution le large éventail de points de vue et de talents que le Canada a à offrir.

13. Dans des rapports sur les appareils de la sécurité et du renseignement des alliés, on reconnaît aussi la valeur d'une main-d'œuvre diversifiée et d'un environnement de travail inclusif. Dans un rapport de 2017 commandé par le directeur du renseignement national aux États-Unis, on stipule [traduction] « Il n'y a pas de domaine plus important où il faut encourager et soutenir une culture de diversité et d'inclusion que dans l'appareil actuel du renseignement ». Le rapport souligne que l'accroissement de la diversité [traduction] « permet d'élargir le bassin de talents et de refléter avec plus d'exactitude les capacités d'analyse nécessaires à l'évaluation et au respect des exigences de mission<sup>9</sup> ». Un rapport sur la diversité des genres commandé en 2016 par la police fédérale australienne mettait l'accent sur le fait

<sup>5</sup> SCT, *Créer une fonction publique diversifiée et inclusive : Rapport final du Groupe de travail conjoint syndical-patronal sur la diversité et l'inclusion*, décembre 2017, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/organisation/rapports/creer-fonction-publique-diversifiee-inclusive-rapport-final-groupe-travail-conjoint-syndical-patronal-diversite-inclusion.html>.

<sup>6</sup> Rocio Lorenzo et Martin Reeves, « How and Where Diversity Drives Financial Performance », *Harvard Business Review*, 30 janvier 2018.

<sup>7</sup> Par exemple, voir : Vivian Hunt, et autres, *Delivering through Diversity*, McKinsey & Company, janvier 2018; Bessma Momani et Jillian Stirk, *Diversity Dividend: Canada's Global Advantage*, Canadian Centre for International Governance, 24 avril 2017; Vivian Hunt, et al., *Diversity Matters*, McKinsey & Company, février 2015; Report from the Panel on Labour Market Opportunities for People with Disabilities, *Rethinking Disability in the Private Sector: We all have abilities. Some are just more apparent than others*, 2013; Crédit Suisse, *Gender diversity and corporate performance*, Institut de recherche de Crédit Suisse, 2012; Katherine W. Phillips, « How Diversity Makes Us Smarter », *Scientific American*, 1<sup>er</sup> octobre 2014; Commission européenne, *The Costs and Benefits of Diversity*, octobre 2003.

<sup>8</sup> L'article 2 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* désigne quatre groupes visés par l'équité en matière d'emploi : les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les personnes qui font partie des minorités visibles. Dans le cadre du présent examen, les termes utilisés pour faire référence aux groupes désignés sont les mêmes que ceux utilisés dans la Loi. Consultations du CPSNR auprès du gestionnaire intérimaire, Équité en matière d'emploi diversité et inclusion, Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, SCT, 5 février 2019; SCT, *Créer une fonction publique diversifiée et inclusive : Rapport final du Groupe de travail conjoint syndical-patronal sur la diversité et l'inclusion*, décembre 2017, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/organisation/rapports/creer-fonction-publique-diversifiee-inclusive-rapport-final-groupe-travail-conjoint-syndical-patronal-diversite-inclusion.html>.

<sup>9</sup> Intelligence Community Equal Employment Opportunity and Diversity Office des États-Unis, *Diversity and Inclusion: Examining Workforce Concerns within the Intelligence Community*, janvier 2017, <https://fas.org/irp/dni/diversity.pdf>.

que les menaces de plus en plus complexes auxquelles sont confrontées les organisations responsables de la sécurité exigent une main-d'œuvre diversifiée, composée [traduction] « d'un vaste éventail de compétences, d'expertises et de talents<sup>10</sup> ». Le comité parlementaire sur le renseignement et la sécurité du Royaume-Uni a tiré des conclusions semblables en 2018, indiquant [traduction] « Si les professionnels du renseignement étaient tous de la même étoffe, ils auraient tendance à avoir en commun des "préjugés inconscients" qui circonscriraient à la fois la définition des problèmes et la recherche de solution<sup>11</sup> ». Finalement, une étude de 2015, sur la diversité du leadership, menée par l'agence centrale du renseignement (CIA), soulignait que l'accroissement de la diversité, particulièrement aux échelons supérieurs, permet de promouvoir [traduction] « l'agence comme un employeur de choix au sein d'une nation de plus en plus diversifiée<sup>12</sup> ».

14. L'appareil de la sécurité et du renseignement au Canada reconnaît qu'un effectif diversifié et inclusif est essentiel à la réussite des opérations. Selon un rapport de 2010, commandé par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), l'accroissement de la diversité et de l'inclusion au SCRS permettrait de renforcer la capacité d'attirer des talents et d'établir des relations avec diverses collectivités au Canada<sup>13</sup>. Ce rapport signalait également qu'un milieu de travail diversifié et inclusif permettrait au Service de tirer profit [traduction] « des compétences culturelles et linguistiques, des caractéristiques générationnelles et sexospécifiques, des liens avec les communautés [...] pour améliorer continuellement la façon dont le Service recueille des renseignements, lutte contre le terrorisme et protège la sécurité nationale au Canada<sup>14</sup>. »

15. Le Comité a entrepris d'examiner la diversité et l'inclusion dans l'appareil de la sécurité et du renseignement pour plusieurs raisons. Tout particulièrement, malgré des décennies de lois, de rapports multiples et d'appels répétés au changement, les défis liés à l'accroissement de la diversité et de l'inclusion persistent dans l'appareil de la sécurité et du renseignement. Cette situation est particulièrement manifeste au sein des Forces armées canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada, qui ont réglé de nombreux recours collectifs pour harcèlement, violence et discrimination, et au SCRS, qui a réglé une poursuite à la suite d'allégations d'islamophobie, de racisme et d'homophobie. Le Comité est d'accord avec les organisations de la sécurité et du renseignement, à l'étranger et au Canada, sur l'importance de la diversité et de l'inclusion. Ces questions sont particulièrement importantes pour les organisations responsables d'assurer la protection de la sécurité nationale du Canada et des droits et libertés de la population canadienne. Un examen à l'échelle des organisations

<sup>10</sup> Elizabeth Broderick et al., *Cultural Change: Gender Diversity and Inclusion in the Australian Federal Police*, Elizabeth Broderick and Co., 2016.

<sup>11</sup> Royaume-Uni, Intelligence and Security Committee, *Diversity and Inclusion in the UK Intelligence Community*, septembre 2018, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/740654/20180718\\_Report\\_Diversity\\_and\\_Inclusion.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/740654/20180718_Report_Diversity_and_Inclusion.pdf).

<sup>12</sup> Central Intelligence Agency, *Director's Diversity in Leadership Study: Overcoming Barriers to Advancement*, 17 avril 2015, [www.cia.gov/library/reports/dls-report.pdf](http://www.cia.gov/library/reports/dls-report.pdf).

<sup>13</sup> Judy Laws et Denise McLean, *Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC) Diversity Roadmap Project*, Graybridge Malkam, 15 juin 2010.

<sup>14</sup> Judy Laws et Denise McLean, *Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC) Diversity Roadmap Project*, Graybridge Malkam, 15 juin 2010.

œuvrant dans ce domaine n'a jamais été réalisé. Le présent examen relève du mandat du Comité d'examiner le cadre législatif, réglementaire, stratégique, administratif et financier en ce qui concerne la sécurité nationale et le renseignement.

16. L'examen du Comité a porté sur l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), le ministère de la Défense nationale (MDN), les Forces armées canadiennes (FAC)<sup>15</sup>, Affaires mondiales Canada (AMC), le Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET), le Bureau du Conseil privé (BCP), Sécurité publique Canada et la Gendarmerie royale du Canada (GRC)<sup>16</sup>. Ces organisations travaillent étroitement ensemble et forment un appareil uni. En conséquence, dans son examen, le Comité a cherché à comprendre les circonstances propres à chacune de ces organisations, mais aussi à cerner les enjeux auxquels celles-ci sont confrontées en tant qu'appareil ainsi que les domaines dans lesquels ces organisations ont fait des efforts collectifs pour résoudre des problèmes communs.

### *Objectifs de l'examen*

17. L'examen offre une évaluation de base de la représentation des femmes, des Autochtones, des personnes qui font partie des minorités visibles et des personnes handicapées dans l'appareil de la sécurité et du renseignement et examine les objectifs, les initiatives, les programmes et les mesures mis en place par les ministères et les organismes pour promouvoir la diversité et l'inclusion.

18. Bon nombre des objectifs de diversité et d'inclusion établis par les organisations visées par l'examen font partie d'une stratégie pangouvernementale à long terme de représentation et de changement culturel. Le présent examen a pour but d'établir une base de référence sur la diversité et l'inclusion dans l'appareil de la sécurité et du renseignement sur laquelle le Comité pourrait se fonder pour mener une évaluation plus approfondie d'ici trois à cinq ans. La première partie porte sur l'examen du cadre législatif et stratégique en matière de diversité et d'inclusion et la représentation actuelle des femmes, des Autochtones, des personnes qui font partie des minorités visibles et des personnes handicapées au sein de chacune des organisations visées. La deuxième partie porte sur l'évaluation des différents moyens par lesquels les organisations à l'échelle de l'appareil font la promotion de la diversité et favorisent l'inclusion dans le milieu de travail.

### *Méthodologie*

19. Dans le cadre de l'examen, le Comité a demandé aux organisations visées de fournir de l'information portant principalement, mais pas exclusivement, sur la période du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 31 mars 2018. Il a reçu les premiers documents au début de février 2019. Il a mené une première

<sup>15</sup> Le ministère de la Défense nationale (MDN) et les Forces armées canadiennes (FAC) compte un effectif civil (MDN) et un effectif militaire (FAC). Dans le présent examen, le MDN et les FAC sont considérés comme deux entités distinctes parce qu'elles sont deux entités législatives distinctes et ont des exigences législatives différentes en matière de responsabilisation.

<sup>16</sup> Dans son *Rapport annuel 2018*, le CPSNR a énuméré ces organisations, à l'exception de Sécurité publique Canada, comme « des membres principaux de l'appareil de la sécurité et du renseignement », CPSNR, *Rapport annuel 2018*, avril 2019.

analyse de l'information fournie et a demandé des renseignements supplémentaires en avril. Le présent examen repose sur plus de 5 000 pages de documentation, sur des consultations ministérielles et sur de la recherche indépendante. Le Comité souligne que son examen comporte les limites suivantes :

- Le Comité n'a pas mené d'audience dans le contexte de son examen, mais le Secrétariat du CPNSR a tenu des consultations auprès de ministères, d'organismes, d'universitaires et d'intervenants de janvier à mai 2019 au nom du Comité.
- Le Comité n'a ni organisé de groupes de discussion avec le personnel de l'appareil ni examiné les cas individuels d'employés actuels ou anciens de l'appareil de la sécurité et du renseignement. Plutôt, il a réalisé une analyse des données et des autres renseignements fournis par les ministères et les organismes.
- En l'absence de données plus détaillées, certaines informations examinées s'appliquent aux ministères et aux organismes dans leur ensemble, plutôt qu'aux employés ou aux groupes qui travaillent dans des domaines particuliers de la sécurité et du renseignement.

## Diversité et équité en matière d'emploi

20. Selon le Groupe de travail conjoint syndical-patronal sur la diversité et l'inclusion du SCT, la diversité est constituée des identités, des habiletés et des antécédents des personnes formant un effectif<sup>17</sup>. Le principe de l'équité en matière d'emploi, en retour, vise à donner aux membres des quatre groupes visés (femmes, Autochtones, personnes handicapées, personnes qui font partie des minorités visibles) un accès équitable et égal aux possibilités d'emploi<sup>18</sup>. La présente partie de l'examen donne un aperçu des exigences relatives à l'équité en matière d'emploi et de l'état actuel de la diversité dans l'appareil de la sécurité et du renseignement. Elle présente la principale orientation législative et stratégique de tous les ministères de la fonction publique ainsi que leurs exigences en matière de planification et de suivi. Elle dresse également le portrait de la représentation actuelle des groupes visés au sein de chaque organisation visée par l'examen et des difficultés liées à l'exactitude des données présentées.

### Cadre législatif, stratégique et de responsabilisation

21. Le cadre législatif pour la diversité et l'inclusion au sein de l'appareil de la sécurité et du renseignement est composé de plusieurs lois et règlements<sup>19</sup>. Aux fins de l'examen, la plus haute importance est accordée à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*<sup>20</sup>. Cette Loi désigne quatre groupes visés par l'équité en matière d'emploi : les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les personnes qui font partie des minorités visibles<sup>21</sup>. Elle exige de la part de l'employeur de déterminer et de supprimer les obstacles à l'emploi des membres des groupes désignés, d'instaurer des règles et des pratiques positives et de prendre des mesures raisonnables d'adaptation pour atteindre une certaine représentativité dans chaque catégorie et groupe professionnels<sup>22</sup>. Au-delà de la législation, de nombreux documents et stratégies du gouvernement peuvent aussi contribuer à la réalisation et au maintien de la diversité et de l'inclusion. Trois d'entre eux sont particulièrement importants : les lettres

<sup>17</sup> SCT, *Créer une fonction publique diversifiée et inclusive : Rapport final du Groupe de travail conjoint syndical-patronal sur la diversité et l'inclusion*, décembre 2017, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/organisation/rapports/creer-fonction-publique-diversifiee-inclusive-rapport-final-groupe-travail-conjoint-syndical-patronal-diversite-inclusion.html>.

<sup>18</sup> *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, L.C. 1995, ch. 44, art. 2.

<sup>19</sup> Les principaux instruments législatifs régissant la diversité et l'inclusion sont : la *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. D'autres lois, comme la *Loi sur les langues officielles*, la *Loi sur la gestion des finances publiques* et le *Code canadien du travail*, jouent aussi un rôle.

<sup>20</sup> Les FAC sont régies par le *Règlement sur l'équité en matière d'emploi dans les Forces canadiennes* qui comporte certaines exceptions liées aux exigences opérationnelles. Voir : *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, 1995, et *Règlement sur l'équité en matière d'emploi dans les Forces canadiennes*, DORS/2002-421.

<sup>21</sup> Aux fins de l'examen, le Comité utilise, pour chacun des groupes désignés, les termes qui figurent dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

<sup>22</sup> La catégorie professionnelle fait référence à la catégorie d'emploi générale, comme « scientifique et professionnelle » ou « administration et service extérieur ». Le groupe professionnel désigne un emploi particulier, comme « génie » ou « administration des programmes ». Voir : Canada, *Guide pour l'attribution des postes selon les définitions des groupes professionnels*, pour obtenir des renseignements complémentaires sur les fonctions de groupes professionnels particuliers. <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/conventions-collectives/groupe-professionnels/guide-attribution-postes-selon-definition-groupe-professionnels.html>.

de mandat des ministres, les priorités et les initiatives du greffier du Conseil privé et l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+).

### *Lettres de mandat des ministres*

22. Les lettres de mandat des ministres sont l'un des principaux moyens pour le premier ministre d'établir ses attentes et ses priorités. En ce qui concerne la période visée par l'examen, le premier ministre a demandé à tous les ministres responsables d'organisations de sécurité et du renseignement de s'engager « à favoriser l'égalité entre les sexes et à veiller à ce que les Canadiens et les Canadiennes autochtones et les minorités soient mieux représentés dans les postes de direction<sup>23</sup> ». Plus important encore pour l'appareil de la sécurité et du renseignement, le premier ministre a enjoint la ministre des Femmes et de l'Égalité des genres de « travailler avec le président du Conseil du Trésor et le greffier du Bureau du Conseil privé pour accroître le nombre de femmes dans les postes de hauts fonctionnaires à l'échelle du gouvernement – en particulier dans les organismes centraux et dans nos **services de sécurité** [...]»<sup>24</sup> [caractères gras ajoutés]

### *Priorités et initiatives du greffier du Conseil privé*

23. En tant que chef de la fonction publique, le greffier du Conseil privé a défini comme prioritaires la diversité et l'inclusion. En 2018, le greffier a établi la Table du greffier sur la diversité et l'inclusion pour servir de tribune de consultation sur la façon d'améliorer la diversité et l'inclusion au sein de la fonction publique<sup>25</sup>. Le greffier convoque aussi le Groupe de travail sur la diversité et l'inclusion et l'équipe de travail des sous-ministres sur le harcèlement<sup>26</sup>.

### *Analyse comparative entre les sexes plus (ACS+)*

24. En 1995, le gouvernement s'est engagé à recourir à un processus d'analyse intitulé analyse comparative entre les sexes (ACS) pour promouvoir l'égalité entre les sexes au Canada. En 2014-2015, le gouvernement a décidé d'étendre la portée du processus d'analyse au-delà des considérations liées au genre, afin d'intégrer des facteurs identitaires qui se recoupent<sup>27</sup>. Ce nouveau processus porte le nom d'ACS+. Selon Femmes et Égalité des genres Canada, « l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) sert à évaluer les répercussions potentielles des politiques, des programmes ou des initiatives sur divers ensembles de personnes — femmes, hommes ou autres. L'identité individuelle est déterminée par une

<sup>23</sup> Extraits tirés des lettres de mandat des ministres : ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (12 novembre 2015), ministre des Affaires étrangères (1<sup>er</sup> février 2017) et ministre de la Défense nationale (12 novembre 2015).

<sup>24</sup> Lettre de mandat pour la ministre de la Condition féminine (4 octobre 2017).

<sup>25</sup> Voir : Canada, *Table du greffier sur la diversité et l'inclusion*, <https://www.canada.ca/fr/conseil-privé/organisation/greffier/table-diversite-inclusion.html>.

<sup>26</sup> Voir : Canada, *Comités de sous-ministres*, <https://www.canada.ca/fr/conseil-privé/programmes/nominations/haute-fonction-publique/comites-sous-ministres.html>; Canada, *Milieus de travail sains : Entamer un dialogue et prendre des mesures pour lutter contre le harcèlement dans la fonction publique*, [https://www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/documents/clk/Harrassment-Report\\_FR.pdf](https://www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/documents/clk/Harrassment-Report_FR.pdf).

<sup>27</sup> Laura Munn-Rivard, « L'analyse comparative entre les sexes plus au Canada », *Notes de la Colline*, Bibliothèque du Parlement, 26 mai 2017, <https://notesdelacolline.ca/2017/05/26/analyse-comparative-entre-les-sexes-plus-au-canada/>.

multitude de facteurs en plus du sexe, par exemple la race, l'origine ethnique, la religion, l'âge ou le fait de vivre avec un handicap de nature physique ou intellectuelle. D'où l'ajout du mot "plus", signifiant que l'analyse ne se limite pas au sexe (différences biologiques) ou au genre (la construction sociale du sexe), mais considère aussi les autres facteurs qui les recourent<sup>28</sup>. » L'ACS+ sert à évaluer des initiatives et des plans particuliers et, de plus en plus, des pratiques internes organisationnelles.

## Planification, suivi et examen

25. En vertu de nombreux cadres législatifs, réglementaires et stratégiques, les ministères et les organismes doivent planifier, surveiller et examiner leurs progrès relativement à l'équité en matière d'emploi.

### *Planification*

26. Conformément à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, les ministères et les organismes au sein de la fonction publique fédérale doivent élaborer des plans visant l'équité en matière d'emploi<sup>29</sup>. Un plan d'équité en matière d'emploi est un document stratégique dans le cadre duquel les ministères et les organismes cernent les tendances de la représentation des groupes désignés et décrivent leur approche pour réaliser des objectifs précis d'équité en matière d'emploi. Les plans doivent comprendre des stratégies pour corriger la sous-représentation, des mesures pour supprimer les obstacles à l'emploi et des objectifs quantifiables à court (un à trois ans) et à long (trois ans et plus) terme relatifs au recrutement et à l'avancement des membres des groupes désignés<sup>30</sup>. Toutes les organisations visées par l'examen ont fourni leur plan d'équité en matière d'emploi le plus récent, dans lequel elles soulignaient toutes l'importance d'un effectif représentatif et leur engagement à favoriser un milieu de travail inclusif<sup>31</sup>.

27. Ces plans comportent des approches et des échéanciers différents. La majorité des organisations visées par l'examen, notamment l'ASFC, le SCRS, le CST, AMC et Sécurité publique Canada, élaborent des plans d'équité en matière d'emploi tous les trois ans. Les derniers plans du MDN et de la GRC sont échus depuis 2017. Le plan le plus récent d'équité en matière d'emploi des FAC couvre une période de cinq ans, de 2015 à 2020. Dans leur approche pour établir des objectifs quantifiables, les FAC et la GRC se sont fixé des objectifs ambitieux à long terme pour accroître la représentation globale des groupes désignés. Pour leur part, le SCRS et AMC ont établi des objectifs à court terme de représentation en fonction de groupes professionnels particuliers, alors que d'autres organisations, comme l'ASFC, le MDN

<sup>28</sup> Condition féminine Canada, *Qu'est-ce que l'ACS+?*, <https://cfc-swc.gc.ca/gba-acrs/index-fr.html>.

<sup>29</sup> *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, L.C. 1995, ch. 44, par. 10(1).

<sup>30</sup> *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, L.C. 1995, ch. 44, par. 10(2) et 10(3).

<sup>31</sup> À titre d'exemple, dans leur plan d'équité en matière d'emploi de 2015-2020, les FAC notaient que « Bien que la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (LEE) exige que des corrections soient apportées à la sous-représentation des groupes désignés, l'enjeu plus large du respect et de la facilitation d'une représentation plus diversifiée au sein des FAC est une priorité qui incombe à notre organisation aujourd'hui et pour l'avenir. » MDN/FAC, *Plan d'équité en matière d'emploi des FAC 2015-2020*, sans date.

et Sécurité publique Canada, ont choisi l'objectif plus conservateur d'éliminer les écarts de représentation.

### *Surveillance*

28. Les ministères et les organismes sont tenus de surveiller la mise en œuvre de leur plan et d'évaluer périodiquement leurs progrès. Conformément à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, les organisations doivent fournir au président du Conseil du Trésor, à chaque exercice financier, de l'information sur la représentation globale des membres des groupes désignés, mais aussi en fonction des catégories professionnelles ainsi que des échelles de rémunération et de l'information relativement à l'embauche, aux avancements et aux cessations d'emploi des membres de groupes désignés<sup>32</sup>. Le SCT compile cette information et dépose au Parlement un rapport annuel sur la situation de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique<sup>33</sup>. Les organisations ont des exigences de présentation de rapport différentes et ont adopté des approches différentes pour la surveillance, ce qui complique les efforts visant à évaluer et à comparer les progrès réalisés entre les différents plans d'équité en matière d'emploi.

29. En tant qu'organisations distinctes, les FAC, le SCRS, le CST et la GRC sont tenus de présenter au SCT leur rapport annuel sur l'équité en matière d'emploi<sup>34</sup>. Ces rapports différaient en ce qui concerne le type d'information présentée et le niveau d'analyse réalisée. Par exemple, les rapports présentés par le CST comprenaient une analyse et de l'information détaillée sur les échelles salariales en fonction de chacun des groupes visés par l'équité en matière d'emploi, alors que le rapport présenté par le SCRS ne précisait que la répartition générale des groupes désignés parmi les différents niveaux de l'organisation<sup>35</sup>. De la même façon, dans la majorité des rapports, on a fourni une analyse de l'effectif axée sur les tendances générales relatives à la représentation des groupes désignés sans toutefois offrir d'analyse contextuelle<sup>36</sup>. Par contre, dans le *Rapport annuel sur l'équité en matière d'emploi de la GRC, exercice 2017-2018*, la GRC a présenté une analyse détaillée de la représentation des groupes désignés et a mis l'accent sur des concentrations de membres des groupes désignés dans certaines catégories professionnelles<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, L.C. 1995, ch. 44, par. 21(1), 21(2), 21(3) et 21(4).

<sup>33</sup> Le rapport annuel du SCT sur la situation de l'équité en matière d'emploi au sein de la fonction publique ne comporte pas de renseignements provenant d'organisations distinctes, notamment les FAC, le SCRS, le CST et les membres réguliers de la GRC. *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, L.C. 1995, ch. 44, par. 21(1).

<sup>34</sup> SCT, communication écrite du gestionnaire, Équité en matière d'emploi, diversité et inclusion, Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, 14 juin 2019.

<sup>35</sup> Centre de la sécurité des télécommunications, *Rapport annuel sur l'équité en matière d'emploi*, sans date.

<sup>36</sup> À titre d'exemple, l'analyse de l'effectif fournie par les FAC dans leur rapport sur l'équité en matière d'emploi de 2017-2018 souligne des augmentations et des diminutions dans la représentation de chaque groupe désigné par rapport à l'année précédente. De même, l'analyse de l'effectif réalisée par le SCRS dans son rapport sur l'équité en matière d'emploi de 2017-2018 relève des tendances dans la représentation globale des groupes désignés au cours des cinq dernières années. Voir : FAC, *Rapport sur l'équité en matière d'emploi 2017-2018*, sans date; et SCRS, *Rapport annuel au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Programme d'équité en matière d'emploi, 2017/2018*, septembre 2017.

<sup>37</sup> GRC, *Rapport annuel sur l'équité en matière d'emploi de la GRC, exercice 2017-2018*, sans date.

30. Le SCT n'exige plus de la part des organisations de l'administration publique centrale, y compris l'ASFC, le MDN, AMC, le BCP et Sécurité publique Canada de fournir des rapports annuels<sup>38</sup>. Ces organisations ont adopté différentes approches pour surveiller les progrès relatifs à la réalisation de leurs objectifs d'équité en matière d'emploi. Par exemple, AMC a remplacé ses rapports par des documents détaillés qui permettent de faire le suivi de la mise en œuvre de son plan d'équité en matière d'emploi<sup>39</sup>. Sécurité publique Canada rend compte régulièrement de l'état de la mise en œuvre de son plan<sup>40</sup>. L'ASFC, le MDN et le BCP n'ont pas fourni d'autres rapports de surveillance en ce qui concerne leur plan d'équité en matière d'emploi.

### *Examen*

31. En vertu du *Règlement sur l'équité en matière d'emploi* du Canada, lorsqu'un employeur détermine une sous-représentation des membres de groupes désignés parmi son effectif, il doit procéder à l'étude de ses systèmes, règles et usages d'emploi afin de déterminer si ceux-ci constituent des obstacles à l'emploi des personnes faisant partie des groupes désignés<sup>41</sup>. Bien que le Règlement ne précise pas la fréquence à laquelle les organisations doivent réaliser cette étude, l'absence d'examen périodiques signifie que ceux-ci ne disposent peut-être pas de données suffisantes pour cerner les problèmes et déterminer des mesures d'intervention. Bien que toutes les organisations visées par l'examen aient relevé des écarts constants dans la représentation d'un ou de plusieurs groupes désignés, la fréquence à laquelle elles procèdent aux études de leurs systèmes d'emploi diffère. Le CST, AMC, le BCP et Sécurité publique Canada ont réalisé une étude de leurs systèmes d'emploi au cours des trois dernières années. Plus de cinq ans se sont écoulés depuis les plus récentes études des systèmes d'emploi des FAC (2013), de l'ASFC (2010), du SCRS (2011) et du MDN (2010)<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> SCT, communication écrite du gestionnaire, Équité en matière d'emploi, diversité et inclusion, Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, 25 avril 2019.

<sup>39</sup> AMC, *Employment Equity Action Plan April 1, 2014 – March 21, 2017 : Monitoring Report April 1, 2014 to January 15, 2017*, sans date.

<sup>40</sup> Sécurité publique Canada, *The 2016-2019 PS Diversity and Employment Equity Action Plan Accomplishments of 2016-2017, 2017*; et BCP, *Rapport d'étape du Plan d'équité en matière d'emploi et de diversité de 2014-2015 et Plan 2016-2019*, 12 avril 2016.

<sup>41</sup> *Règlement sur l'équité en matière d'emploi*, DORS/96-470, art. 8 et 9, <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-96-470/page-2.html>.

<sup>42</sup> Le MDN et les FAC mènent actuellement un examen des systèmes d'emploi (ESE). MDN et les FAC, *Examen sur la diversité et l'inclusion – information supplémentaire du MDN/FAC*, 23 avril 2019.

### Les personnes LGBTQ2+ dans l'appareil de la sécurité et du renseignement

Les personnes de la communauté LGBTQ2+ ne font pas l'objet de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Ainsi, le Comité ne tient pas compte de ce groupe dans cet examen. Cependant, le Comité note que le SCT a intégré, pour la première fois, des questions liées à l'auto-identification au groupe LGBTQ2+ dans son Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2018, en vue de l'ajout du groupe LGBTQ2+ aux groupes visés par l'équité en matière d'emploi. Compte tenu de l'héritage de la discrimination contre les personnes LGBTQ2+ au sein de l'appareil de la sécurité et du renseignement, la désignation possible de ce groupe constituera une question importante qui devra être abordée par les organisations visées par l'examen<sup>43</sup>.

### Représentation des groupes désignés au sein de l'appareil de la sécurité et du renseignement (2017-2018)

32. La majorité des organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement cernent les écarts de représentation au sein de leur propre effectif au moyen d'estimations de la disponibilité au sein de la population active (DPA). Les plus récentes estimations de la DPA sont réalisées en fonction des données tirées de l'Enquête canadienne auprès des ménages de 2011 et de l'Enquête canadienne sur l'incapacité de 2012 qui sont liées précisément aux domaines d'études et à l'expérience de travail antérieure des citoyens canadiens. Ces données servent à estimer la disponibilité des groupes désignés pour chacune des catégories professionnelles à l'échelle de la population active au Canada. La GRC utilise les estimations de la disponibilité sur le marché du travail (DMT) pour cerner les écarts de représentation en examinant un segment de la population active, y compris les personnes qui ne sont pas citoyens canadiens, en fonction de la géographie, du niveau de scolarité et des qualifications<sup>44</sup>. Les FAC utilisent aussi les estimations de la DMT, mais elles ne tiennent pas compte de la géographie et ne considèrent que les citoyens canadiens de 18 à 49 ans qui ont au moins terminé la 10<sup>e</sup> année (secondaire 3)<sup>45</sup>. Les statistiques de la DMT sont calculées au moyen des données tirées de l'Enquête canadienne auprès des ménages de 2011 et de l'Enquête canadienne sur l'incapacité de 2012. Les estimations de la DPA et de la DMT diffèrent en fonction de chaque organisation visée par l'examen, parce que les compétences et l'expérience requises selon les catégories et les groupes opérationnels ne sont pas les mêmes pour chaque organisation. Néanmoins, il est possible de faire des comparaisons générales.

33. Le Tableau 1 illustre la représentation moyenne des groupes désignés à l'échelle de la fonction publique, et indique, pour chacune des organisations visées par l'examen, la représentation de ces groupes dans l'effectif global et leur représentation parmi les membres de la direction pour 2017-2018.

<sup>43</sup> En novembre 2017, le premier ministre a présenté des excuses officielles aux membres de la communauté LGBTQ2+ pour le traitement exercé par le gouvernement contre ces membres depuis les années 1950 jusqu'aux années 1990. L'héritage de la discrimination a particulièrement marqué l'appareil de la sécurité et du renseignement au sein de laquelle des efforts concertés ont été déployés par le Service de la sécurité pendant plus de deux décennies pour recueillir des renseignements sur les homosexuels. Premier ministre du Canada, *Discours du premier ministre Justin Trudeau pour présenter des excuses aux Canadiens LGBTQ2*, 28 novembre 2017, <https://pm.gc.ca/fr/nouvelles/discours/2017/11/28/discours-du-premier-ministre-justin-trudeau-presente-des-excuses-aux>. Voir aussi : Commission McDonald, *La Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada - deuxième rapport, volume 2 : la liberté et la sécurité devant la loi*, 1981.

<sup>44</sup> GRC, *Rapport annuel sur l'équité en matière d'emploi de la GRC, exercice 2017-2018*, 2018.

<sup>45</sup> MDN/FAC, communication écrite au CPSNR, 5 juillet 2019.

**Il convient de noter que les données illustrent la représentation des groupes désignés dans l'ensemble de l'effectif du ministère ou de l'organisme. Ainsi, les données tiennent aussi compte des personnes qui ne travaillent pas dans le domaine de la sécurité et du renseignement. Dans les pages suivantes, l'information du Tableau 1 est analysée par organisation.**

Ministères et organismes	Femmes				Autochtones				Personnes faisant partie des minorités visibles				Personnes handicapées				
	Disponibilité dans la population active (DPA)	Actuelle		DPA	Actuelle		DPA	Actuelle		DPA	Actuelle		DPA	Actuelle			
Moyenne de la fonction publique	52,5 %	54,8 %		3,4 %	5,1 %		13 %	15,7 %		4,4 %	5,3 %						
Moyenne par ministère et organisme visés par l'examen	DPA	Actuelle	DPA EX	Actuelle EX	DPA	Actuelle	DPA EX	Actuelle EX	DPA	Actuelle	DPA EX	Actuelle EX	DPA	Actuelle	DPA EX	Actuelle EX	
Forces armées canadiennes (FAC)	14,5 %	15,0 %	s.o.	7,2 %	3,4 %	2,8 %	s.o.	0,9 %	6,0 %	7,2 %	s.o.	2,0 %	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	
Agence des services frontaliers canadiens (ASFC)	44,4 %	47,5 %	45,5 %	37,1 %	4,1 %	3,3 %	5,9 %	2,4 %	11,9 %	14,7 %	8,5 %	8,4 %	4,4 %	3,4 %	2,3 %	2,7 %	
Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)	47,3 %	48,5 %	47,3 %	40,0 %	2,6 %	2,3 %	2,6 %	1,0 %	18,5 %	16,5 %	18,5 %	7,0 %	4,6 %	4,2 %	4,6 %	3,0 %	
Centre de la sécurité des télécommunication (CST)	36,7 %	37,3 %	27,6 %	30,4 %	1,8 %	2,0 %	2,5 %	4,3 %	21,5 %	11,4 %	8,6 %	4,3 %	4,2 %	3,7 %	5,9 %	0,0 %	
Ministère de la Défense nationale (MDN)	39,5 %	40,0 %	43,5 %	42,4 %	2,6 %	3,1 %	3,5 %	<5	8,7 %	7,8 %	11,2 %	4,1 %	4,6 %	5,4 %	2,4 %	5,9 %	
Affaires mondiales Canada (AMC)	57,6 %	55,3 %	51,4 %	42,5 %	3,1 %	4,6 %	5,0 %	4,0 %	13,9 %	20,3 %	9,5 %	11,9 %	3,9 %	3,6 %	2,3 %	3,0 %	
Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET)	47,3 %	68,0 %	47,3 %	67,0 %	2,6 %	5,0 %	2,6 %	0,0 %	18,5 %	13,0 %	18,5 %	0,0 %	4,6 %	5,0 %	4,6 %	0,0 %	
Bureau du Conseil privé (BCP)	52,2 %	57,3 %	47,1 %	52,3 %	1,8 %	2,9 %	s.o.	0,0 %	12,7 %	13,0 %	9,2 %	4,3 %	4,0 %	2,4 %	2,3 %	4,55 %	
Sécurité publique Canada	55,3 %	61,1 %	46,3 %	54,9 %	3,1 %	4,2 %	6,6 %	8,5 %	15,1 %	11,0 %	7,5 %	7,0 %	3,9 %	5,9 %	2,3 %	2,8 %	
Gendarmerie royale du Canada (GRC)	Total	48,0 %	59,5 %	s.o.	s.o.	4,0 %	6,8 %	s.o.	s.o.	16,0 %	12,0 %	s.o.	s.o.	5,0 %	2,4 %	s.o.	s.o.
	Membres réguliers	49,3 %	51,6 %	52,1 %	51,9 %	3,1 %	7,8 %	2,8 %	8,4 %	15,1 %	11,1 %	12,7 %	s.o.	1,7 %	s.o.	0,7 %	
	Membres civils	48,0 %	51,7 %	52,1 %	56,4 %	4,0 %	3,9 %	2,8 %	1,7 %	18,0 %	12,6 %	12,7 %	5,0 %	2,7 %	2,8 %	0,9 %	
	Employés de la fonct. publique	48,0 %	77,6 %			4,0 %	5,7 %			18,0 %	13,7 %		5,0 %	4,1 %			

Tableau 1 : Représentation des groupes désignés dans les organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement (2017-2018)

Notes sur le Tableau 1 : Représentation des groupes désignés dans les organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement (2017-2018)

- Les cases vertes indiquent que la représentation est supérieure à la disponibilité au sein de la population active (DPA) et à la disponibilité sur le marché du travail (DMT), et les cases rouges indiquent que la représentation est inférieure à la DPA ou à la DMT. Les cases grises indiquent que l'information n'est pas disponible peu importe que la représentation soit supérieure ou inférieure à la DPA ou à la DMT.
- Les données relatives à Sécurité publique Canada sont de mars 2017. Les données relatives au reste de la fonction publique et des autres organisations visées par l'examen datent de 2017-2018.
- « Actuelle » renvoie à la représentation de chaque groupe désigné dans l'ensemble des catégories et groupes professionnels. « EX » renvoie aux membres du groupe de la direction, qui comprend un nombre assez restreint de personnes, ce qui signifie que les pourcentages peuvent varier considérablement avec l'ajout d'une personne.
- Les données du MDN et des FAC sont présentées séparément parce que ces deux organisations fournissent des rapports distincts sur la représentation relative à l'équité en matière d'emploi pour les membres civils (MDN) et les membres militaires (FAC).
- Les données concernant les FAC ne portent que sur les membres de la Force régulière (sans la Force de réserve). Conformément aux critères de rémunération établis par le SCT, la direction des FAC est formée des militaires aux grades de colonel/capitaine de vaisseau, brigadier-général/commodore, major-général/contre-amiral et lieutenant-général/vice-amiral<sup>46</sup>.
- Les FAC ne sont pas tenues de fixer d'objectifs d'équité en matière d'emploi pour les personnes handicapées en raison des exigences opérationnelles et du principe d'universalité du service, selon lequel les membres des FAC doivent être « en bonne condition physique, aptes au travail et déployables pour aller effectuer des tâches opérationnelles générales<sup>47</sup> ».
- L'effectif de la GRC comprend les membres réguliers, les membres civils et les employés de la fonction publique. En raison des exigences opérationnelles, la GRC n'est pas dans l'obligation d'établir des objectifs d'équité en matière d'emploi pour les personnes handicapées en ce qui concerne les membres réguliers<sup>48</sup>.

Sources :

- Les données sur la représentation moyenne des groupes désignés dans la fonction publique : SCT, *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique du Canada, exercice 2017 à 2018*, mai 2019, p. 6, <https://www.canada.ca/fr/gouvernement/fonctionpublique/mieux-etre-inclusion-diversite-fonction-publique/diversite-equite-matiere-emploi/equite-emploi-rapports-annuel/equite-emploi-fonction-publique-canada-2017-2018.html>
- FAC, *Rapport sur l'équité en matière d'emploi 2017-2018*, sans date, p. 4
- ASFC, *Employment Equity Data (April 2015-October 2018)*, octobre 2018
- SCRS, *Designated Groups as of 2018-03-31*, janvier 2019
- CST, *Representation, Availability and Gaps of Designated Groups by Occupational Groups*, 2018
- MDN, *Analyse de l'effectif liée à l'équité en matière d'emploi*, mars 2018
- AMC, *Employment Equity Workforce Analysis by occupational category, group and level as of September 30, 2017*,

<sup>46</sup> MDN, Réponse du MDN/FAC aux questions sur la vérification des faits du CPSNR, 17 juillet 2019.

<sup>47</sup> Voir : MDN/FAC, Directives et ordonnances administratives de la défense (DOAD) 5023-0, Universalité du service; et FAC, *Rapport sur l'équité en matière d'emploi des Forces armées canadiennes, 2014-2015*, sans date, <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/politiques-normes/directives-ordonnances-administratives-defense/serie-5000/5023/5023-0-universalite-du-service.html#int>.

<sup>48</sup> GRC, *Rapport annuel sur l'équité en matière d'emploi des membres de la GRC, exercice 2016-2017*, septembre 2017.

2018

- CIET, *ITAC – Designated Groups as of 2018-03-31*, avril 2019
- BCP, *PCO Stats 1*, 2018
- Sécurité publique Canada, *Workforce Representation and Workforce Availability for Employment Equity Groups by Classification Group, Public Safety Canada, September 30, 2017*, 2018
- GRC, *Rapport annuel sur l'équité en matière d'emploi de la GRC, Exercice 2017-2018*, 2018.

## Écarts de représentation par ministère ou organisme

34. Comme l'illustre le Tableau 1, les taux de représentation des groupes visés par l'équité en matière d'emploi varient selon les ministères et les organismes de l'appareil de la sécurité et du renseignement. Cela vaut aussi pour la représentation de groupes professionnels plus précis, puisque les ministères et organismes affichent différentes forces et faiblesses en matière de représentation pour les groupes désignés.

35. La présente section fournit un aperçu des écarts observés dans la représentation des groupes désignés, pour 2017-2018, en fonction de chaque ministère ou organisme et, s'il y a lieu, de toute concentration de membres de groupes désignés dans des groupes professionnels ou des grades en particulier<sup>49</sup>. Les écarts de représentation au sein de chaque ministère et groupe désigné, mis en évidence par un fond rouge dans le tableau propre à chaque organisation, varient de plutôt petits à grands. Les écarts observés dans la présente partie sont notés peu importe leur taille en raison des problèmes liés à la fiabilité des estimations concernant la disponibilité dans la population active, dont il sera question plus loin. De plus, les objectifs des plans d'équité en matière d'emploi des ministères ou organismes sont présentés, ainsi que les objectifs quantitatifs.

<sup>49</sup> Les ministères et les organismes visés par l'examen ont fourni au CPSNR des données sur l'équité en matière d'emploi ventilées par catégories et groupes professionnels pour les exercices 2015-2016, 2016-2017 et 2017-2018. Les données sur la représentation actuelle des femmes, des Autochtones, des membres des minorités visibles et des personnes handicapées qui sont présentées dans les tableaux suivants datent de 2017-2018.

## Forces armées canadiennes

	Femmes		Autochtones		Personnes faisant partie des minorités visibles		Personnes handicapées	
	DMT	Actuelle	DMT	Actuelle	DMT	Actuelle	DMT	Actuelle
Représentation globale	14,5 %	15,0 %	3,4 %	2,8 %	6,0 %	7,2 %	s.o.	s.o.
Représentation parmi la direction	s.o.	7,2 %	s.o.	0,9 %	s.o.	2,0 %	s.o.	s.o.

Source : Données extraites de FAC, *Rapport sur l'équité en matière d'emploi 2017-2018*, sans date.

- Notes :
- Les données comprennent uniquement les membres de la Force régulière.
  - Les FAC ne sont pas tenues de fixer d'objectifs d'équité en matière d'emploi pour les personnes handicapées en raison des exigences opérationnelles et du principe d'universalité du service, selon lequel les membres des FAC doivent être « en bonne condition physique, aptes au travail et déployables pour aller effectuer des tâches opérationnelles générales<sup>50</sup> ».

### Tableau 2 : Représentation des groupes désignés dans les Forces armées canadiennes

- Les Autochtones sont sous-représentés au sein des FAC dans près de tous les groupes professionnels militaires, et ils affichent leur plus forte représentation dans les postes d'élèves-officiers (5,9 %).
- La représentation globale des femmes est supérieure à la DMT parmi les officiers de la Force régulière. Les femmes affichent une représentation supérieure à la DMT dans les postes médicaux et dentaires (47,5 %) et de soutien (35,8 %). Elles sont sous-représentées dans les postes liés aux armes de combat (4,9 %) et aux postes de pilote des opérations aériennes (5,1 %).
- La représentation des groupes désignés est la plus forte parmi les officiers des grades inférieurs de la Force régulière, la plus forte représentation de personnes faisant partie des minorités visibles se trouve au grade de sous-lieutenant (19,1 %) et la plus forte représentation de femmes (24,2 %) et d'Autochtones (2,7 %) se trouve au grade de lieutenant.
- Parmi le personnel militaire du Commandement du renseignement des Forces canadiennes (COMRENSFC), les femmes affichent une représentation de 14,4 %, les Autochtones, de 3,2 %, et les personnes faisant partie des minorités visibles, de 7 %.
- La représentation des femmes au COMRENSFC est moins élevée que celle qu'elles affichent dans l'ensemble des FAC et a diminué depuis le niveau de 17,1 % atteint en 2015<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Voir : MDN/FAC, Directives et ordonnances administratives de la défense (DOAD) 5023-0, Universalité du service; et FAC, *Rapport sur l'équité en matière d'emploi des Forces armées canadiennes, 2014-2015*, sans date, <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/politiques-normes/directives-ordonnances-administratives-defense/serie-5000/5023/5023-0-universalite-du-service.html#int>.

<sup>51</sup> En 2015, la représentation des femmes dans le personnel militaire était de 17 % au COMRENSFC. FAC, *Canadian Armed Forces Employment Equity Designated Group Membership CFINTCOM March 2015 to March 2018*, 22 janvier 2018.

36. Le *Plan d'équité en matière d'emploi de 2015-2020* des FAC a un échéancier de cinq ans et vise principalement « la réalisation de l'effectif représentatif que les Canadiens attendent, à juste titre, de la part de leurs dirigeants militaires<sup>52</sup> ». Le Plan fixe des objectifs quantitatifs à long terme pour accroître, sur une période de dix ans, la représentation globale de chacun des groupes désignés, en particulier : d'ici 2026, que les femmes représentent 25,1 % des effectifs, les Autochtones, 3,5 % et des personnes faisant partie des minorités visibles, 11, 8 %<sup>53</sup>. Pour atteindre ces objectifs, le Plan décrit plusieurs initiatives, notamment celles d'enrôler des candidats de divers milieux dans les FAC, de favoriser un milieu de travail inclusif et équitable, de soutenir l'avancement professionnel des membres des groupes désignés, de fournir de la formation sur l'équité en emploi et la diversité et d'assurer la responsabilisation relativement à la mise en œuvre des initiatives en matière d'emploi<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> FAC, *Plan d'équité en matière d'emploi des Forces armées canadiennes 2015-2020*, sans date.

<sup>53</sup> Les FAC ne sont pas tenues de fixer d'objectifs d'équité en matière d'emploi pour les personnes handicapées en raison des exigences opérationnelles et du principe d'universalité du service, selon lequel les membres des FAC doivent être « en bonne condition physique, aptes au travail et déployables pour aller effectuer des tâches opérationnelles générales ». MDN/FAC, Directives et ordonnances administratives de la défense (DOAD) 5023-0, Universalité du service; et FAC, *Rapport sur l'équité en matière d'emploi des Forces armées canadiennes, 2014-2015*, sans date, <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/politiques-normes/directives-ordonnances-administratives-defense/serie-5000/5023/5023-0-universalite-du-service.html#int>.

<sup>54</sup> MDN/FAC, *Plan d'équité en matière d'emploi des Forces armées canadiennes 2015-2020*, sans date.

Agence des services frontaliers du Canada

	Femmes		Autochtones		Personnes faisant partie des minorités visibles		Personnes handicapées	
	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle
Représentation globale	44,4 %	47,5 %	4,1 %	3,3 %	11,9 %	14,7 %	4,4 %	3,4 %
Représentation parmi la direction	45,5 %	37,1 %	5,9 %	2,4 %	8,5 %	8,4 %	2,3 %	2,7 %

Source : Données extraites de ASFC, *Employment Equity Data (April 2015-October 2018)*, octobre 2018.

**Tableau 3 : Représentation des groupes désignés à l'Agence des services frontaliers du Canada**

- Les Autochtones et les personnes handicapées sont sous-représentés à l'ASFC. Les deux groupes sont sous-représentés dans les postes opérationnels, particulièrement parmi le groupe des agents des services frontaliers.
- Les femmes et les Autochtones sont sous-représentés à la direction.

37. Le *Plan d'action pour l'équité en matière d'emploi et la diversité 2016-2019* de l'ASFC établit un échéancier de trois ans et définit quatre objectifs généraux : renouveler l'effectif en corrigeant les écarts de représentation et en comblant la pénurie de compétences, accroître la sensibilisation et la compréhension de la diversité et de l'inclusion, créer une culture inclusive et veiller à ce que les dirigeants soient responsables de favoriser un environnement sain et inclusif<sup>55</sup>. Les objectifs de l'ASFC visent la réduction des écarts de représentation des groupes désignés à l'échelle de l'organisation et au sein de tous les groupes professionnels.

<sup>55</sup> ASFC, *Plan d'action pour l'équité en matière d'emploi et la diversité 2016-2019*, sans date.

Service canadien du renseignement de sécurité

	Femmes		Autochtones		Personnes faisant partie des minorités visibles		Personnes handicapées	
	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle
Représentation globale	47,3 %	48,5 %	2,6 %	2,3 %	18,5 %	16,5 %	4,6 %	4,2 %
Représentation parmi la direction	47,3 %	40,0 %	2,6 %	2,0 %	18,5 %	7,0 %	4,6 %	3,0 %

Source : Données extraites de SCRS, *Designated Groups as of 2018-03-31*, janvier 2019.

**Tableau 4 : Représentation des groupes désignés au Service canadien du renseignement de sécurité**

- Les Autochtones, les personnes faisant partie des minorités visibles et les personnes handicapées sont sous-représentés au SCRS.
- Les femmes demeurent sous-représentées à la direction.
- La représentation des personnes faisant partie des minorités visibles est inférieure aux estimations de la DPA en ce qui concerne les postes de direction et de gestionnaires intermédiaires ainsi que les emplois professionnels. La représentation des Autochtones est inférieure à l'estimation de la DPA à la direction et dans les postes administratifs.
- La représentation des personnes handicapées est inférieure à l'estimation de la DPA à la direction et dans les postes professionnels.

38. Le *Plan triennal d'équité en matière d'emploi 2017-2020* du SCRS s'échelonne sur trois ans et met en lumière plusieurs initiatives visant à réduire les obstacles à l'emploi pour les membres des groupes désignés. Les initiatives ont notamment pour objectif : de repérer tout obstacle systémique dans les stratégies et les pratiques du Service; d'accroître la représentation des membres des groupes désignés dans les postes de cadres supérieurs et intermédiaires; de favoriser l'embauche, la promotion et le maintien en effectif des membres des groupes désignés, d'accroître la représentation des personnes handicapées, des personnes faisant partie des minorités visibles et des Autochtones; d'accroître la sensibilisation au sujet de l'obligation du Service de prendre des mesures d'adaptation; de mettre en œuvre de la formation sur la prévention du harcèlement<sup>56</sup>.

39. Les objectifs à court terme du SCRS visent la pleine représentation des femmes et des personnes handicapées dans les postes de cadres supérieurs et la pleine représentation des Autochtones et des personnes handicapées dans les postes de cadres intermédiaires et d'autres postes de direction, d'ici 2020. Au cours de la même période, le SCRS vise à réduire l'écart de 50 % pour les personnes faisant partie des minorités visibles dans les postes de cadres intermédiaires et d'autres postes de direction et de réduire l'écart de 30 % pour les personnes faisant partie des minorités visibles dans les groupes professionnels<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> SCRS, *Plan triennal d'équité en matière d'emploi 2017-2020*, sans date.

<sup>57</sup> SCRS, *Plan triennal d'équité en matière d'emploi 2017-2020*, sans date.

## Centre de la sécurité des télécommunications

	Femmes		Autochtones		Personnes faisant partie des minorités visibles		Personnes handicapées	
	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle
Représentation globale	36,7 %	37,3 %	1,8 %	2,0 %	21,5 %	11,4 %	4,2 %	3,7 %
Représentation parmi la direction	27,6 %	30,4 %	2,5 %	4,3 %	8,6 %	4,3 %	5,9 %	0,0 %

Source : Données extraites de CST, *Representation, Availability and Gaps of Designated Groups by Occupational Groups*, 2018.

**Tableau 5 : Représentation des groupes désignés au Centre de la sécurité des télécommunications**

- Les personnes faisant partie des minorités visibles et les personnes handicapées sont sous-représentées au CST.
- La représentation des personnes faisant partie des minorités visibles est inférieure aux estimations de la DPA en ce qui concerne les postes de cadres intermédiaires et supérieurs ainsi que les postes professionnels.
- La représentation des personnes handicapées est inférieure aux estimations de la DPA pour ce qui est des postes de gestion, professionnels et de superviseurs.
- Parmi la proportion de 37,3 % des femmes au CST, environ la moitié travaille dans une fonction organisationnelle<sup>58</sup>.
- Il convient également de noter que la représentation des femmes est inférieure aux estimations de la DPA en ce qui concerne les postes de gestion et de supervision.

40. L'*Employment Equity Action Plan 2017-2020* du CST s'échelonne sur trois ans et décrit des initiatives fondées sur les recommandations formulées dans un examen des systèmes d'emploi effectué en 2016<sup>59</sup>. Une des initiatives mentionnées vise à [traduction] « élaborer un plan d'équité en matière d'emploi conforme aux exigences de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*<sup>60</sup> ». Dans son plan de 2017-2020, le CST ne fixe pas d'objectifs quantitatifs à court ou à long terme relativement à la représentation des groupes désignés au sein de l'ensemble de l'organisme ou de chacun des groupes ou catégories professionnels.

<sup>58</sup> CST, « International Women's Day – Journée Internationale de la femme », mars 2018.

<sup>59</sup> CST, *Employment Equity Action Plan 2017-2020*, novembre 2018.

<sup>60</sup> CST, *Employment Equity Action Plan 2017-2020*, novembre 2018.

## Ministère de la Défense nationale

	Femmes		Autochtones		Personnes faisant partie des minorités visibles		Personnes handicapées	
	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle
Représentation globale	39,5 %	40,0 %	2,6 %	3,1 %	8,7 %	7,8 %	4,6 %	5,4 %
Représentation parmi la direction	43,5 %	42,4 %	3,5 %	< 5	11,2 %	4,1 %	2,4 %	5,9 %

Source : Données extraites de MDN, *Employment Equity Workforce Analysis/Analyse de l'effectif liée à l'équité en matière d'emploi*, mars 2018.

**Tableau 6 : Représentation des groupes désignés au ministère de la Défense nationale**

- Les minorités visibles sont sous-représentées au MDN. Par groupe professionnel, les personnes faisant partie des minorités visibles sont sous-représentées à la gestion et dans les postes professionnels, scientifiques, techniques et opérationnels.
- Les femmes représentent 37,1 % des employés civils spécialistes du renseignement au COMRENSFC, les Autochtones, 2,4 %, les personnes faisant partie des minorités visibles, 9 % et les personnes handicapées, 6,9 %.
- Au COMRENSFC, la représentation des femmes est inférieure à leur DPA qui est de 44,9 %. Les femmes sont sous-représentées à la gestion et dans les postes scientifiques, professionnels, administratifs, du service extérieur, techniques et de soutien administratif.

41. Le *Plan ministériel d'équité en matière d'emploi pour les civils 2014-2017* du MDN s'échelonne sur une période de trois ans et décrit les quatre principaux piliers des objectifs et initiatives d'équité en matière d'emploi du ministère : un effectif représentatif, un milieu de travail inclusif, un leadership et une responsabilisation, des communications et des consultations efficaces<sup>61</sup>. Les objectifs associés à chacun des piliers comprennent : l'accroissement de la représentation des groupes désignés grâce au recrutement, l'élimination des obstacles au sein des processus de dotation, le soutien de l'avancement professionnel des membres des groupes désignés, la sensibilisation des gestionnaires, des superviseurs et des employés à l'importance d'un milieu de travail diversifié et inclusif ainsi que le soutien à la haute direction pour favoriser une culture respectueuse et inclusive en milieu de travail.

42. Les objectifs du MDN sont de combler l'écart de représentation des groupes désignés à l'échelle du ministère et dans les catégories opérationnelles<sup>62</sup>. Le *Plan ministériel d'équité en matière d'emploi pour les civils 2014-2017* du MDN a pris fin en 2017, et le ministère n'a pas terminé la mise à jour de son nouveau plan.

<sup>61</sup> MDN, *Le Plan d'équité en emploi pour les civils 2014-2017*, sans date.

<sup>62</sup> MDN, *Le Plan d'équité en emploi pour les civils 2014-2017*, sans date.

## Affaires mondiales Canada

	Femmes		Autochtones		Personnes faisant partie des minorités visibles		Personnes handicapées	
	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle
Représentation globale	57,6 %	55,3 %	3,1 %	4,6 %	13,9 %	20,3 %	3,9 %	3,6 %
Représentation parmi la direction	51,4 %	42,5 %	5,0 %	4,0 %	9,5 %	11,9 %	2,3 %	3,0 %

Source : Données extraites d'AMC, *Employment Equity Workforce Analysis by occupational category, group and level as of September 30, 2017, 2018.*

**Tableau 7 : Représentation des groupes désignés à Affaires mondiales Canada**

- Les femmes et les personnes handicapées sont sous-représentées à AMC.
- Les femmes sont sous-représentées dans les postes de direction, d'administration et surtout dans les postes du service extérieur, ainsi que dans les postes techniques, opérationnels et de soutien administratif.
- Les personnes handicapées sont sous-représentées dans les postes administratifs et du service extérieur, ainsi que dans les postes scientifiques et professionnels.

43. Le *Plan d'action sur l'équité en matière d'emploi 2018-2021* d'AMC s'échelonne sur trois ans et établit deux objectifs principaux : créer une culture organisationnelle qui favorise l'inclusion et s'attaque aux obstacles systémiques ou comportementaux aux possibilités d'emploi pour les membres des groupes désignés et éliminer les écarts dans la représentation des membres des groupes désignés à l'échelle de l'organisation et au sein de chacun des groupes et catégories professionnels<sup>63</sup>.

44. Les objectifs à long terme du ministère sont la réalisation de la pleine représentation et la distribution équitable des membres des groupes désignés à l'échelle de l'organisation. À court terme, le ministère prévoit éliminer les écarts de représentation des membres des groupes désignés dans les catégories professionnelles. D'ici 2021, les objectifs de recrutement particuliers pour les femmes sont de 65 % dans les postes de service extérieur et de 40 % dans les postes en informatique.

<sup>63</sup> Affaires mondiales Canada (AMC), *Plan d'action sur l'équité en matière d'emploi 2018-2021*, sans date.

Centre intégré d'évaluation du terrorisme

	Femmes		Autochtones		Personnes faisant partie des minorités visibles		Personnes handicapées	
	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle
Représentation globale	47,3 %	68,0 %	2,6 %	5,0 %	18,5 %	13,0 %	4,6 %	5,0 %
Représentation parmi la direction	47,3 %	67,0 %	2,6 %	0,0 %	18,5 %	0,0 %	4,6 %	0,0 %

Source : Données extraites de CIET, ITAC – *Designated Groups as of 2018-03-31 (Excl. Students)*, 8 avril 2019.

**Tableau 8 : Représentation des groupes désignés au Centre intégré d'évaluation du terrorisme**

- Les Autochtones, les personnes qui font partie des minorités visibles et les personnes handicapées sont sous-représentés dans l'effectif permanent du CIET, particulièrement à la direction.

45. Il convient de noter que 40 % des employés du CIET sont en détachement, en provenance d'autres organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement. Les données présentées dans le tableau ci-dessus ne comprennent que les employés permanents du CIET et les employés détachés du SCRS. L'ajout d'autres employés en détachement illustrerait une plus grande représentation des femmes et des personnes faisant partie des minorités visibles à l'échelle de l'organisme et de la direction<sup>64</sup>. De plus, le CIET est sous la responsabilité du cadre de gestion des ressources humaines du SCRS. Le SCRS fournit au CIET du soutien organisationnel, et les employés du Centre sont embauchés à titre de membres du personnel du SCRS<sup>65</sup>. Aux fins de l'examen, toutes les politiques et les initiatives du SCRS sur la diversité et l'inclusion s'appliquent au personnel du CIET.

<sup>64</sup> CIET, présentation du CIET pour l'examen du CPSNR : *Diversity and Inclusion in the Security and Intelligence Community*, 10 avril 2019.

<sup>65</sup> CIET, présentation du CIET pour l'examen du CPSNR : *Diversity and Inclusion in the Security and Intelligence Community*, 25 janvier 2019.

## Bureau du Conseil privé

	Femmes		Autochtones		Personnes faisant partie des minorités visibles		Personnes handicapées	
	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle
Représentation globale	52,2 %	57,3 %	1,8 %	2,9 %	12,7 %	13,0 %	4,0 %	3,4 %
Représentation parmi la direction	47,1 %	52,3 %	s.o.	0,0 %	9,2 %	4,5 %	2,3 %	4,5 %

Source : Données extraites de BCP, *PCO Stats 1*, 2018.

**Tableau 9 : Représentation des groupes désignés au Bureau du Conseil privé**

- Au BCP, les personnes handicapées sont sous-représentées dans les postes scientifiques, professionnels, techniques et de soutien administratif.
- Les personnes faisant partie des minorités visibles sont sous-représentées à la direction, dans des postes scientifiques et professionnels et dans certains postes techniques.
- Au BCP, dans le secteur du Conseiller à la sécurité nationale et au renseignement, les femmes représentent 45,0 % de l'effectif, les Autochtones, 2,7 %, les personnes faisant partie des minorités visibles, 16,2 % et les personnes handicapées, 5,4 %.

46. Le *Plan sur la diversité et l'équité en matière d'emploi 2016-2019* du BCP est axé sur cinq principes directeurs : accroître la représentation des groupes désignés où ils sont sous-représentés, accroître la responsabilisation de la direction, répondre aux besoins en matière d'adaptation de tous les employés, soutenir une culture organisationnelle qui favorise la diversité et respecter les exigences légales<sup>66</sup>. Dans son plan de 2016-2019, le BCP n'établit pas d'objectifs quantitatifs à court ou à long terme relativement à la représentation des groupes désignés à l'échelle de l'organisation et dans chacun des groupes et catégories professionnels.

<sup>66</sup> BCP, *Plan d'équité en matière d'emploi et de diversité 2016-2019*, sans date.

## Sécurité publique Canada

	Femmes		Autochtones		Personnes faisant partie des minorités visibles		Personnes handicapées	
	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle
Représentation globale	55,3 %	61,1 %	3,1 %	4,2 %	15,1 %	11,0 %	3,9 %	5,9 %
Représentation parmi la direction	46,3 %	54,9 %	6,6 %	8,5 %	7,5 %	7,0 %	2,3 %	2,8 %

Source : Données tirées de Sécurité publique Canada, « Workforce Representation and Workforce Availability for Employment Equity Groups by Classification Group, Public Safety Canada, September 30, 2017 », 2018.

**Tableau 10 : Représentation des groupes désignés à Sécurité publique Canada**

- Au cours des cinq dernières années, Sécurité publique Canada a éliminé l'écart de représentation pour les femmes, les Autochtones et les personnes handicapées dans près de tous les groupes professionnels<sup>67</sup>.
- Les personnes qui font partie des minorités visibles sont sous-représentées à la direction, dans les postes scientifiques, professionnels, administratifs et du service extérieur de Sécurité publique Canada.

47. Le *Plan d'action sur la diversité et l'équité en matière d'emploi 2016-2019* de Sécurité publique Canada s'échelonne sur trois ans et présente trois objectifs généraux : veiller à ce que la direction favorise une culture organisationnelle qui soutient la diversité et l'inclusion, accroître le recrutement des membres des groupes désignés, particulièrement les personnes faisant partie des minorités visibles, et établir et maintenir un milieu de travail respectueux et inclusif<sup>68</sup>. L'objectif du ministère est d'éliminer l'écart de représentation des personnes faisant partie des minorités visibles à l'échelle de l'organisation et au sein des groupes professionnels. À l'heure actuelle, Sécurité publique Canada met la dernière main à son plan d'équité en matière d'emploi 2019-2022.

<sup>67</sup> Linda Buchanan, *Final Report: Employment Systems Review, Public Safety Canada, Mobile Resources*, 28 mars 2018.

<sup>68</sup> Linda Buchanan, *Final Report: Employment Systems Review, Public Safety Canada, Mobile Resources*, 28 mars 2018.

## Gendarmerie royale du Canada

		Femmes		Autochtones		Personnes faisant partie des minorités visibles		Personnes handicapées	
		DPA	Actuelle	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle	DPA	Actuelle
Représentation globale	Tous	48,0 %	39,5 %	4,0 %	6,8 %	18,0 %	12,0 %	5,0 %	2,4 %
Représentation par groupe de personnel	MR <sup>69</sup>	49,3 %	21,6 %	3,1 %	7,8 %	15,1 %	11,1 %	s.o.	1,7 %
	MC	48,0 %	51,7 %	4,0 %	3,9 %	18,0 %	13,6 %	5,0 %	2,7 %
	EFP	48,0 %	77,6 %	4,0 %	5,7 %	18,0 %	13,7 %	5,0 %	4,1 %
Représentation parmi la direction	MR	52,1 %	21,8 %	2,8 %	8,4 %	12,7 %	5,8 %	s.o.	0,7 %
	MC	52,1 %	56,4 %	2,8 %	1,7 %	12,7 %	7,7 %	2,8 %	0,9 %
	EFP	52,1 %	56,4 %	2,8 %	1,7 %	12,7 %	7,7 %	2,8 %	0,9 %

Source : Données extraites de *Rapport annuel sur l'équité en matière d'emploi de la GRC, exercice 2017-2018*, sans date.

Note : En raison des exigences opérationnelles, la GRC n'est pas tenue de fixer des objectifs en matière d'équité en emploi pour les personnes handicapées dans la catégorie des membres réguliers<sup>70</sup>.

**Tableau 11 : Représentation des groupes désignés à la Gendarmerie royale canadienne**

- Les membres réguliers (MR) représentent 62 % de l'effectif total de la GRC et constituent le groupe des agents de police assermentés de l'organisme<sup>71</sup>.
  - Les femmes et les personnes faisant partie des minorités visibles sont sous-représentées parmi les membres réguliers, particulièrement parmi les postes de hauts dirigeants.
- Les membres civils (MC) de la GRC sont reconnus en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et représentent 12 % de l'effectif total<sup>72</sup>. En mai 2020, les membres civils qui n'ont pas de grade seront considérés comme des employés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.
  - Les personnes faisant partie des minorités visibles, les Autochtones et les personnes handicapées sont sous-représentés parmi les membres civils.
- Les employés de la fonction publique (EFP) à la GRC sont reconnus en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et représentent 26 % de l'effectif total.<sup>73</sup>
  - Les personnes faisant partie des minorités visibles et les personnes handicapées sont sous-représentées parmi les employés de la fonction publique. La représentation de ces deux groupes est inférieure aux estimations de la DPA, dans les postes de sciences économiques, de sciences sociales et d'administration financières.

<sup>69</sup> Les taux de représentation des groupes désignés parmi les membres réguliers de la GRC sont comparés avec la DMT au lieu de la DPA.

<sup>70</sup> GRC, *Rapport annuel sur l'équité en matière d'emploi des membres de la GRC, exercice 2016-2017*, septembre 2017.

<sup>71</sup> GRC, *Rapport annuel sur l'équité en matière d'emploi de la GRC, exercice 2017-2018*, sans date.

<sup>72</sup> GRC, *Rapport annuel sur l'équité en matière d'emploi de la GRC, exercice 2017-2018*, sans date.

<sup>73</sup> GRC, *Rapport annuel sur l'équité en matière d'emploi de la GRC, exercice 2017-2018*, sans date.

- Bien que la représentation des femmes soit généralement supérieure aux estimations de la DPA, il convient de noter que les femmes composent une grande part de l'effectif des postes administratifs (80,6 %) et de bureau (88,4 %).
- Les emplois administratifs et de bureau comptent aussi la plus forte représentation d'Autochtones et de personnes handicapées.

48. *Égalité entre les sexes et respect* : le plan d'action de la GRC de 2013 s'échelonne sur trois ans et est axé sur des mesures et des objectifs clés touchants les membres réguliers de l'organisme (agents de police). En ce qui concerne les MR, la GRC a fixé des objectifs quantitatifs à long terme pour que la représentation globale des femmes s'élève à 30 %, celle des Autochtones à 10 % et celle des personnes faisant partie des minorités visibles à 20 %, d'ici 2025<sup>74</sup>. Le plan d'action ne fixe pas d'objectifs de représentation en ce qui concerne les membres civils et les employés de la fonction publique.

49. Le plan décrit plusieurs objectifs liés à l'amélioration de la culture organisationnelle et de la représentation des groupes désignés. Les objectifs visent notamment à combattre le harcèlement, à veiller à la transparence et à l'objectivité des promotions, à accroître le recrutement des femmes et des membres des autres groupes désignés, à améliorer le processus de présentation des candidatures, à assurer une composition représentative du groupe des agents de police et à maintenir en poste les membres réguliers<sup>75</sup>.

50. Le plan d'action de la GRC, *Égalité entre les sexes et respect*, a pris fin en 2016-2017, et l'organisme prépare actuellement une nouvelle version de son plan d'équité en matière d'emploi<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> GRC, *Rapport annuel sur l'équité en matière d'emploi de la GRC, exercice 2017-2018*, sans date.

<sup>75</sup> GRC, *Égalité entre les sexes et respect : le plan d'action de la GRC*, sans date.

<sup>76</sup> Présentation de la GRC, *Refreshing the Employment Equity Planning Process*, mai 2018.

## Comparaisons

51. La présente section offre un contexte plus général, explique comment le taux de représentation des groupes désignés dans l'appareil de la sécurité et du renseignement se compare au taux moyen de représentation dans la fonction publique, et met en évidence les points forts et les lacunes quant à la représentation dans l'ensemble des organisations faisant l'objet de l'examen.

### *Comparaison avec la moyenne de la fonction publique ↓*

52. La représentation des membres des groupes désignés dans la plupart des organisations faisant partie de l'appareil de la sécurité et du renseignement est plus *faible* par rapport à la moyenne de la fonction publique fédérale<sup>77</sup>.

### *Comparaison des groupes sous-représentés dans l'appareil de la sécurité et du renseignement ↔*

53. En général, les organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement ont connu une représentation stable ou légèrement à la hausse des groupes désignés au cours des trois dernières années<sup>78</sup>. Selon les chiffres actuels :

- la représentation des **femmes** et des **Autochtones** est *plus élevée* que la disponibilité estimative de cette main-d'œuvre dans la majorité des organisations visées par l'examen;
- la représentation des **personnes faisant partie des minorités visibles** et des **personnes handicapées** est *plus faible* que la disponibilité estimative de cette main-d'œuvre dans la majorité des organisations visées par l'examen.

### *Comparaison des groupes désignés dans les postes de direction ↓*

54. Il est utile de comparer la représentation des groupes désignés dans les postes de direction, car les compétences et l'expérience requises sont transférables. D'après les chiffres actuels :

- la représentation des **femmes** et des **personnes faisant partie des minorités visibles** est *plus faible* que la disponibilité estimative de cette main-d'œuvre au niveau de la direction dans la majorité des organisations visées par l'examen<sup>79</sup>;
- la représentation des **personnes handicapées** est *plus élevée* que la disponibilité estimative de cette main-d'œuvre au niveau de la direction dans la majorité des organisations visées par l'examen;

<sup>77</sup> Les ministères et organismes visés par l'examen ont fourni au CPSNR des données sur l'équité en matière d'emploi pour les exercices 2015-2016, 2016-2017 et 2017-2018. Les taux de représentation donnés sont tirés de l'exercice 2017-2018.

<sup>78</sup> Les ministères et organismes visés par l'examen ont fourni au CPSNR des données sur l'équité en matière d'emploi pour les exercices 2015-2016, 2016-2017 et 2017-2018.

<sup>79</sup> Les ministères et organismes visés par l'examen ont fourni au Secrétariat du CPNSR des données sur l'équité en matière d'emploi ventilées selon les catégories et les groupes professionnels pour les exercices 2015-2016, 2016-2017 et 2017-2018.

- l'information sur les **Autochtones** dans les postes de direction au sein de l'appareil de la sécurité et du renseignement n'est pas suffisante pour évaluer la représentation de ce groupe.

## Difficultés

55. Les données qui font état d'écarts de représentation, présentées dans les tableaux précédents, sont limitées d'une façon qui pourrait nuire à leur fiabilité. Dans la présente section, il est question de deux difficultés, la déclaration volontaire et la précision des estimations de la DPA et de la DMT, ainsi que d'une limite possible dans la collecte des données.

### *Déclaration volontaire*

56. La déclaration volontaire est importante et nécessaire à la création d'un effectif inclusif. D'après la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, les personnes doivent s'autodéclarer pour être comptées comme faisant partie d'un groupe désigné. Toutefois, la déclaration volontaire à titre de personne faisant partie des minorités visibles, d'Autochtones et de personnes handicapées est facultative. D'après les critères de vérification de la Commission canadienne des droits de la personne, il faut un taux de réponse de 80 % aux formulaires de déclaration volontaire dans les ministères et les organismes fédéraux<sup>80</sup>. Fait important, le taux de réponse représente le pourcentage d'employés qui ont renvoyé le formulaire et non nécessairement le pourcentage d'employés ayant rempli la partie du formulaire sur la déclaration volontaire<sup>81</sup>. Les ministères utilisent les renseignements inscrits dans la partie sur la déclaration volontaire essentiellement pour évaluer la représentation des groupes désignés au sein de leur organisation<sup>82</sup>. Ainsi, les employeurs disposent des données nécessaires pour préparer un plan d'équité en matière d'emploi ou éliminer les obstacles auxquels se heurtent les personnes faisant partie des groupes désignés. Les renseignements dans la déclaration volontaire sont confidentiels et ne figurent pas dans les dossiers du personnel. La difficulté liée à la déclaration volontaire peut toucher n'importe quelle organisation au sein du gouvernement. Parmi les organisations visées par l'examen, les FAC, le SCRS, le CIET, le CST, AMC, le BCP et la GRC ont des taux de réponse supérieurs au taux de 80 % exigé. Sous ce seuil se retrouvent l'ASFC, avec 64,9 %, le MDN avec 78,1 %, et Sécurité publique Canada avec 73 %. Néanmoins, les données présentées dans le présent rapport illustrent les tendances liées à la représentation des groupes désignés dans les organisations visées par l'examen.

57. L'ASFC, le CST, le MDN, AMC, le BCP et Sécurité publique Canada ont indiqué que la réticence des personnes à se déclarer à titre de membres d'un groupe désigné constituait un obstacle à l'évaluation de la composition de leur effectif et de leur bassin de recrutement. Par exemple, AMC a déterminé que les personnes handicapées omettaient souvent de s'autodéclarer en raison [traduction] « de leur crainte d'être étiquetées comme des personnes handicapées et de ne pas être reconnues pour leurs

<sup>80</sup> Communication écrite de la Commission canadienne des droits de la personne, 31 mai 2019.

<sup>81</sup> Linda Buchanan, *Final Report: Employment Systems Review, Public Safety Canada, Mobile Resources*, 28 mars 2018.

<sup>82</sup> Pour plus d'information, voir : Commission de la fonction publique, *Renseignements d'autodéclaration*, <https://www.canada.ca/fr/commission-fonction-publique/services/cadre-nomination/etablissement-fonction-publique-representative/reenseignements-autodeclaration.html>.

compétences réelles<sup>83</sup> ». De même, selon le rapport d'examen des systèmes d'emploi du MDN effectué en 2010, les employés se souciaient [traduction] « des répercussions personnelles liées à la déclaration volontaire<sup>84</sup> ». Du point de vue du recrutement, il a été déterminé au terme de l'étude des systèmes d'emploi du BCP et du CST que les gestionnaires n'avaient pas reçu d'informations relatives à la déclaration volontaire sur les candidats qualifiés, ce qui a nui à leur capacité de remédier aux écarts de représentation<sup>85</sup>.

58. Comme autres moyens de tenter de sensibiliser davantage les personnes à cette question, les organisations mènent des campagnes de sensibilisation et utilisent les communications internes. L'ASFC, le SCRS, le CST et le MDN ont mené des campagnes pour démystifier le processus de déclaration volontaire et encourager les employés à s'autodéclarer<sup>86</sup>. En 2016, le SCRS a commencé à publier un bulletin intitulé « Notre climat de diversité », dans le but de faire valoir l'importance de la diversité auprès des employés. Le CST a mis sur pied les initiatives « L'initié » et « Portraits du CST » pour mettre en valeur la diversité au sein de l'organisation. Les ministères et les organismes ont déployé des efforts pour encourager les employés à s'autodéclarer, mais la réticence des membres des groupes désignés à le faire pourrait indiquer la présence pour eux d'obstacles systémiques et comportementaux importants au sein de l'appareil du renseignement et de la sécurité<sup>87</sup>.

#### *Disponibilité au sein de la population active et disponibilité sur le marché du travail*

59. Les estimations de la DPA et de la DMT sont les seuils utilisés par les organisations pour déterminer si les groupes désignés sont sous-représentés au sein de leur effectif. Le SCT, Emploi et Développement social Canada (EDSC) et Statistique Canada estiment la DPA et la DMT pour les groupes professionnels dans l'ensemble de la fonction publique. Le SCT fournit les descriptions des catégories d'emploi à EDSC, qui, à partir des données tirées du dernier recensement et de l'Enquête canadienne sur l'incapacité en ce qui a trait au domaine d'études et à l'expérience de travail antérieure, calcule la disponibilité estimative des groupes désignés pour chaque groupe professionnel au sein de la population active canadienne<sup>88</sup>.

60. Dans son rapport de 2017, le Groupe de travail conjoint syndical-patronal sur la diversité et l'inclusion a soulevé plusieurs problèmes au sujet des estimations de la DPA, qui s'appliquent aussi aux estimations de la DMT. Deux de ces problèmes sont particulièrement importants. Le premier, c'est que

<sup>83</sup> AMC, Notes des réunions entre Leslie Norton et les représentants du Réseau de l'équité en matière d'emploi d'Affaires mondiales Canada, du 15 au 18 et du 28 au 29 août, et les 7 et 22 septembre 2017.

<sup>84</sup> Sylvie C. Lalonde, *The 2009-2010 Department of National Defence Employment Systems Review: Workforce Component*, Recherche et analyse (Personnel civil), Recherche sur le soutien au personnel et à la famille, MDN/FAC, juillet 2011.

<sup>85</sup> Linda Buchanan, *Employment Systems Review Report: Privy Council Office*, HDP Group, 30 mars 2015.

<sup>86</sup> Les campagnes visent à expliquer l'objectif de la déclaration volontaire et de préciser la confidentialité des données fournies. Voir, par exemple, la campagne du MDN, « VOUS avez la réponse » (sans date); et celle du SCRS « Déclaration volontaire : Programme d'équité en matière d'emploi », 23 février 2018.

<sup>87</sup> Consultations du Secrétariat du CPSNR auprès du gestionnaire intérimaire de l'Équité en matière d'emploi, de la diversité et de l'inclusion du bureau du dirigeant principal des Ressources humaines, SCT, 5 février 2019.

<sup>88</sup> Consultations du Secrétariat du CPSNR auprès du gestionnaire intérimaire de l'Équité en matière d'emploi, de la diversité et de l'inclusion du bureau du dirigeant principal des Ressources humaines, SCT, 5 février 2019.

les taux actuels de représentation sont calculés à partir des données tirées du recensement de 2011. Les organisations utilisent ces calculs pour déterminer leurs objectifs d'équité en matière d'emploi, leurs stratégies de recrutement et leurs décisions d'embauche. Toutefois, ces données sont toujours représentatives d'un moment donné; elles ne tiennent pas compte de l'augmentation constante toujours observée du nombre de personnes faisant partie de certains groupes désignés au sein de la population canadienne, notamment des personnes faisant partie des minorités visibles et des Autochtones<sup>89</sup>. En bref, les calculs liés à la disponibilité au sein de la population active et les objectifs d'embauche deviennent rapidement dépassés. Ce problème est accentué par le deuxième problème, à savoir que la plupart des organisations gouvernementales utilisent les estimations sur la disponibilité comme « plafond » et non comme « plancher » (c.-à-d. comme un objectif à atteindre plutôt que comme un chiffre à dépasser)<sup>90</sup>. C'est ce que font la majorité des organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement visées par l'examen, c'est-à-dire qu'elles se sont donné comme objectif d'équité en matière d'emploi de remédier aux écarts de représentation de divers groupes désignés. Ces deux problèmes, ensemble, font en sorte que la représentation des groupes désignés au sein de la fonction publique, et de l'appareil de la sécurité et du renseignement, est toujours en retard par rapport aux chiffres réels tirés des données démographiques.

61. L'examen des estimations de la DPA et de la DMT des organisations visées par l'examen a soulevé des questions quant à la méthode utilisée pour déterminer la disponibilité. Plus précisément, les estimations de la DPA de l'ASFC et du MDN se chiffrent à 0 % pour plusieurs groupes désignés dans certains groupes professionnels. Comme l'estimation est de 0 %, le ministère ou l'organisme pourrait ne pas considérer l'absence de représentation comme un écart à combler. Dans le cas du MDN, par exemple, pour au moins 20 postes différents sur 50 dans la catégorie professionnelle des services opérationnels, une DPA de 0 % a été calculée pour les femmes, les personnes faisant partie des minorités visibles et les Autochtones.

### *Collecte de données*

62. D'après la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, les organisations ne sont pas tenues de recueillir des données selon le sexe pour chacun des groupes désignés. Cela dit, les données fournies par les FAC en ce qui a trait à l'équité en matière d'emploi étaient ventilées selon le sexe, ce qui montrait une faible représentation des femmes faisant partie des minorités visibles et des femmes autochtones par rapport à la représentation des hommes de ces mêmes groupes désignés dans presque toutes les catégories professionnelles<sup>91</sup>. La ventilation plus précise fournie par les FAC montre plus clairement le taux de représentation des femmes au sein de l'organisation et oriente l'organisation dans la planification de ses objectifs d'équité en matière d'emploi<sup>92</sup>.

<sup>89</sup> Par exemple, la proportion des personnes faisant partie des minorités visibles au Canada est passée de 16,2 % en 2006 à 22,3 % en 2016. Voir : « Quick Take: Visible Minorities in Canada », *Catalyst*, 9 avril 2018, <https://www.catalyst.org/research/visible-minorities-in-canada/>.

<sup>90</sup> Consultations du Secrétariat du CPSNR auprès du gestionnaire intérimaire de l'Équité en matière d'emploi, de la diversité et de l'inclusion du bureau du dirigeant principal des Ressources humaines, SCT, 5 février 2019.

<sup>91</sup> FAC, *Rapport sur l'équité en matière d'emploi de 2017-2018*, sans date, Annexe A, appendice 3.

<sup>92</sup> FAC, *Rapport sur l'équité en matière d'emploi de 2017-2018*, sans date.

63. Cette limite relative aux données sera bientôt éliminée dans toutes les organisations gouvernementales. En mai 2019, le ministre de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique a annoncé la création du Centre des statistiques sur le genre, la diversité et l'inclusion à Statistique Canada. Le gouvernement prévoit :

comblent les lacunes en recueillant des données et en utilisant mieux les données sur les sexes et la diversité. Cela comprend une proposition d'un financement de 6,7 millions de dollars sur cinq ans, à compter de 2018-2019, pour Statistique Canada, avec un financement de 0,6 million de dollars par année par la suite, en vue de créer un nouveau Centre pour les statistiques sur les sexes, la diversité et l'inclusion [...]

Le Centre s'efforcera également de combler les lacunes en matière de disponibilité des données désagrégées par sexe, groupe ethnique et autres facteurs identitaires en vue d'enrichir notre compréhension des questions sociales, économiques, financières et environnementales. Les travaux menés au Centre comprendront la collecte, l'analyse et la diffusion de données sur les minorités visibles afin de comprendre les obstacles auxquels différents groupes sont confrontés, et la meilleure façon de les appuyer au moyen d'une politique fondée sur des données probantes<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> Canada, *Budget 2018*.

## Efforts des organisations pour promouvoir la diversité et l'inclusion

64. Dans la première partie du présent chapitre, un aperçu des exigences relatives à l'équité en matière d'emploi et l'état de la diversité dans l'appareil de la sécurité et du renseignement en 2017-2018 ont été présentés. Le reste du chapitre ira au-delà des obligations relatives à l'équité en matière d'emploi, et évaluera les efforts qu'ont déployés les organisations pour promouvoir la diversité et l'inclusion au sein de leur effectif.

### Promotion de la diversité

65. La présente section porte sur les activités de promotion de la diversité menées par les organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement. L'importance du rôle des dirigeants dans ces activités, ainsi que les efforts déployés pour susciter l'adoption dans l'organisation, analyser et comprendre l'effectif et recruter et embaucher des membres des divers groupes sont évalués.

#### *Dirigeants et responsabilisation*

66. Les dirigeants et les politiques organisationnelles jouent un rôle essentiel dans la promotion et l'établissement de la diversité<sup>94</sup>. La feuille de route sur la diversité établie par le SCRS en 2010 indique que [traduction] « la diversité durable et l'inclusion nécessitent un engagement visible de la part des dirigeants de l'organisation<sup>95</sup> ». Les dirigeants de toutes les organisations visées par l'examen reconnaissent que la diversité et l'inclusion sont essentielles au succès de leur organisation. Une des expressions les plus manifestes du leadership organisationnel consiste à désigner un « champion<sup>96</sup> ». Toutes les organisations visées ont nommé des champions parmi les cadres supérieurs qui agissent à titre de porte-parole et de défenseurs de différents groupes et de différentes initiatives. Des champions ont été nommés pour les quatre groupes désignés et pour la communauté LGBTQ2+, ainsi que pour les initiatives plus générales, comme des champions pour la diversité et l'inclusion, l'ACS+, et les femmes, la paix et la sécurité<sup>97</sup>.

<sup>94</sup> Voir : Juliet Bourke et Bernadette Dillon, « The Diversity and Inclusion Revolution », *Deloitte Review*, numéro 22, janvier 2018; Ilene Wasserman, et. al., *Dancing with Resistance: Leadership Challenges in fostering a Culture of Inclusion*, 2008, [https://www.researchgate.net/publication/235007850\\_Dancing\\_with\\_resistance\\_Leadership\\_challenges\\_in\\_fostering\\_a\\_culture\\_of\\_inclusion](https://www.researchgate.net/publication/235007850_Dancing_with_resistance_Leadership_challenges_in_fostering_a_culture_of_inclusion); et Matt Krentz, « Survey: What Diversity and Inclusion Policies Do Employees Actually Want? », *Harvard Business Review*, 5 février 2019.

<sup>95</sup> Judy Laws et Denise McLean, *Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC) Diversity Roadmap Project*, Graybridge Malkam, 15 juin 2010.

<sup>96</sup> Rapport 2017 de l'appareil du renseignement des États-Unis, selon lequel les dirigeants jouent un rôle important dans l'augmentation de la visibilité des gestionnaires et des employés d'origines diverses et selon lequel [traduction] « ce rôle peut avoir une incidence positive sur ce que les gens pensent parce qu'ils constituent des modèles de diversité positif à des postes de dirigeants. » Voir IC Equal Employment Opportunity and Diversity Office, *Diversity and Inclusion: Examining Workforce Concerns within the Intelligence Community*, janvier 2017, <https://fas.org/irp/dni/diversity.pdf>; et Katherine W. Phillips, « How Diversity Makes Us Smarter », *Scientific American*, 1<sup>er</sup> octobre 2014, <https://www.scientificamerican.com/article/how-diversity-makes-us-smarter/>.

<sup>97</sup> MDN/FAC, *Nomination des champions de la défense*, CANFORGEN 074/18 CDS 008/18 261846Z, avril 2018.

67. Une autre expression du leadership organisationnel est la mesure dans laquelle la responsabilité envers la diversité est répartie dans l'ensemble de l'organisation<sup>98</sup>. D'après l'examen des systèmes d'emploi de Sécurité publique Canada réalisé en 2018, les efforts de promotion de la diversité et de l'inclusion [traduction] « ont été minés par le fait que l'équité en matière d'emploi a été traitée à titre de programme distinct plutôt que d'être vue comme un moyen de relever les obstacles auxquels se heurtent les groupes désignés et de prendre des mesures pour créer un effectif représentatif et un milieu de travail inclusif<sup>99</sup>. » Dans bon nombre d'organisations visées par l'examen, la diversité et l'inclusion ne relèvent que du service des Ressources humaines, et ne sont pas intégrées aux autres secteurs de l'organisation. Par exemple, d'après l'examen des systèmes d'emploi du BCP de 2015, les objectifs d'équité en matière d'emploi avaient été établis par la division des Ressources humaines en tant que « programme autonome<sup>100</sup> ». Les gestionnaires ne participaient aucunement à l'élaboration de plans ou de stratégies visant à atteindre ces objectifs. Selon l'examen du BCP, cette pratique empêche « les gestionnaires de participer à la création d'un effectif représentatif et d'un milieu de travail inclusif<sup>101</sup>. » En revanche, la GRC a créé, en 2016, l'unité Culture et Mobilisation des employés, qui a le mandat de promouvoir l'égalité entre les sexes et un changement de culture au sein de l'organisation<sup>102</sup>. Le dirigeant de cette unité participe activement et régulièrement à des discussions avec des cadres supérieurs de l'organisation dans le but de favoriser la diversité et l'inclusion à l'échelle de l'organisation<sup>103</sup>.

68. Les ministres doivent rendre des comptes au premier ministre et, par le fait même, aux Canadiens quant à leur engagement en matière de diversité et d'inclusion. En décembre 2016, le premier ministre a rencontré des dirigeants de l'appareil de la sécurité et du renseignement, ainsi que des représentants du BCP, et leur a demandé de fonder un groupe d'experts chargé de questions précises liées à la diversité et à l'inclusion au sein de leur organisation. En janvier 2017, les dirigeants des FAC, de la Garde côtière canadienne, de l'ASFC, du SCRS, du CST, du MDN et de la GRC ont fondé l'Équipe spéciale sur la diversité et l'inclusion du secteur de la sécurité et du renseignement, dont le mandat était [traduction] « d'envisager, de promouvoir et de mettre en œuvre des efforts conjoints pour accroître la diversité et l'inclusion au sein de leur organisation au moyen de diverses activités et initiatives<sup>104</sup>. » L'Équipe se réunissait toutes les sept semaines environ et rendait des comptes au sous-secrétaire du Cabinet (résultats et livraison) tous les six mois. Au moment de rédiger le présent rapport, l'Équipe ne s'était pas réunie depuis juillet 2018<sup>105</sup>. L'Équipe spéciale a, entre autres, réalisé des initiatives conjointes de recrutement, comme le Salon des carrières du Réseau des jeunes professionnels du CST, et a participé au Réseau ACS+ de la sécurité et de la défense<sup>106</sup>. L'Équipe spéciale est aussi à

<sup>98</sup> Selon une recherche de Deloitte, l'intégration des principes de diversité et d'inclusion dans tous les processus liés aux employés et aux opérations est essentielle à une organisation diversifiée et inclusive. Juliet Bourke et Bernadette Dillon, « The Diversity and Inclusion Revolution », *Deloitte Review*, numéro 22, janvier 2018.

<sup>99</sup> Linda Buchanan, *Final Report: Employment Systems Review, Public Safety Canada*, Mobile Resources, 28 mars 2018.

<sup>100</sup> Linda Buchanan, *Employment Systems Review Report: Privy Council Office*, HDP Group, 30 mars 2015.

<sup>101</sup> Linda Buchanan, *Employment Systems Review Report: Privy Council Office*, HDP Group, 30 mars 2015.

<sup>102</sup> GRC, *Canada's National Action Plan on Women, Peace and Security 2017-2022: RCMP implementation plans*, 2017.

<sup>103</sup> Consultations du Secrétariat du CPSNR auprès de la directrice de l'unité Culture et mobilisation des employés, 5 avril 2019.

<sup>104</sup> Lettre de l'Équipe spéciale au sous-secrétaire du Cabinet (résultats et livraison), janvier 2017.

<sup>105</sup> CST, communication écrite au CPSNR, 23 juillet 2019.

<sup>106</sup> Lettres de l'Équipe spéciale au sous-secrétaire du Cabinet (résultats et livraison), janvier 2017 et mars 2018.

l'origine de la fondation par les FAC, l'ASFC, la Garde côtière et la GRC du Groupe de travail sur la modernisation des uniformes, dont le mandat était de concevoir un uniforme et des pratiques d'approvisionnement plus inclusifs dans l'ensemble des quatre organisations<sup>107</sup>.

69. Le Comité a déterminé que cette dernière initiative de l'Équipe spéciale comportait plusieurs lacunes. Premièrement, l'Équipe spéciale n'a pas établi d'objectifs précis pour ce qui est de la diversité et de l'inclusion ni n'a élaboré un cadre de mesure du rendement pour évaluer le succès de ses initiatives<sup>108</sup>. Deuxièmement, les représentants des organisations étaient tous des membres des Ressources humaines et les organisations n'avaient pas cherché à faire participer des membres des groupes désignés<sup>109</sup> ou à les intégrer à l'Équipe spéciale. De plus, les organisations n'envoyaient pas toujours les mêmes représentants. Troisièmement, l'Équipe n'a pas sollicité la contribution des membres des groupes désignés de l'appareil de la sécurité et du renseignement pour influencer ses activités ou initiatives. Finalement, dans ses discussions, l'Équipe s'est concentrée sur des initiatives à court terme sans prendre en considération les problèmes systémiques soulevés dans diverses études propres aux organisations ou dans des recours collectifs (FAC et GRC), comme la culture et la discrimination dans le milieu de travail<sup>110</sup>.

70. Au sein des ministères et des organismes, la responsabilité des dirigeants de la fonction publique à l'égard des résultats est une pierre angulaire du leadership<sup>111</sup>. Selon la politique du SCT, les ententes de gestion du rendement des cadres supérieurs de tous les ministères et organismes fédéraux doivent comporter un indicateur relatif à la diversité et à l'inclusion<sup>112</sup>. Les ministères et les organismes rédigent leurs propres indicateurs du rendement en fonction des priorités organisationnelles établies par le greffier du Conseil privé<sup>113</sup>. Cependant, ce sont les cadres intermédiaires qui sont responsables de la majorité des tâches relatives à l'embauche et à la gestion quotidienne des employés<sup>114</sup>. Des neuf organisations visées par l'examen, seulement deux, le SCRS et le CST, ont ajouté un indicateur relatif à la

<sup>107</sup> Lettre de l'Équipe spéciale au sous-secrétaire du Cabinet (résultats et livraison), mars 2018; ASFC, « Groupe de travail sur la modernisation des uniformes : Ordre du jour », 23 novembre 2018.

<sup>108</sup> Fait notable, l'Équipe spéciale a tenté de mesurer la diversité et l'inclusion dans l'appareil de la sécurité et du renseignement en proposant que quatre nouvelles questions soient ajoutées au SAFF. Le CST a indiqué qu'il ignorait si les questions qu'il avait proposées ont été ajoutées au SAFF de 2018. Communication écrite du CST au CPSNR, 13 juin et 8 juillet 2019.

<sup>109</sup> CST, communication écrite au CPSNR, 8 juillet 2019.

<sup>110</sup> Consultations du Secrétariat du CPSNR auprès de l'ancien président de l'Équipe spéciale sur la diversité et l'inclusion du secteur de la sécurité et du renseignement, 2 mai 2019.

<sup>111</sup> D'après un rapport de Deloitte, les objectifs mesurables relatifs à la diversité et à l'inclusion ne sont efficaces que lorsque les décideurs importants sont tenus responsables. Le rapport note [traduction] « En prenant la responsabilité des objectifs, les dirigeants signalent l'importance de la diversité et de l'inclusion parmi les priorités de l'organisation et aident à attirer l'attention des gens. » Juliet Bourke et Bernadette Dillon, « The Diversity and Inclusion Revolution », *Deloitte Review*, numéro 22, janvier 2018.

<sup>112</sup> SCT, Méthodologie 2017 à 2018 du CRG sur la gestion des personnes, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/cadre-responsabilisation-gestion/methodologies-crg/methodologie-2017-2018-crg-gestion-personnes.html>.

<sup>113</sup> Par exemple, les priorités 2019-2020 portent sur la création et le maintien d'un milieu de travail sain, ce qui comprend la prise de mesures contre le harcèlement et la discrimination et la promotion de l'inclusion de différentes voix et perspectives en matière de gouvernance et de prise de décisions.

<sup>114</sup> Consultations du Secrétariat du CPSNR auprès du gestionnaire intérimaire de l'Équité en matière d'emploi, de la diversité et de l'inclusion du bureau du dirigeant principal des Ressources humaines, SCT, 5 février 2019.

diversité et à l'inclusion dans les ententes de rendement des cadres intermédiaires<sup>115</sup>. L'effort est louable, mais leurs indicateurs manquent de précision et d'objectifs mesurables. Au SCRS, par exemple, l'aptitude des gestionnaires à promouvoir un [traduction] « milieu de travail sain » est évaluée<sup>116</sup>. Au CST, [traduction] « les efforts [des gestionnaires] pour créer un milieu de travail représentatif et inclusif en encourageant les employés à remplir la déclaration volontaire et à participer aux initiatives liées à la diversité et à l'inclusion » sont évalués<sup>117</sup>.

71. Les difficultés liées à assurer la responsabilisation des dirigeants à l'égard de la diversité et de l'inclusion sont aggravées par l'absence de méthodes établies pour mesurer le succès ou le progrès des organisations relativement à la diversité et à l'inclusion au sein de la fonction publique. Comme l'a soulevé le Groupe de travail conjoint syndical-patronal sur la diversité et l'inclusion, il n'existe aucun cadre pangouvernemental ni approche en ce qui a trait à la diversité et à l'inclusion et, « sans objectifs définis, données et mesures de rendement, il est difficile de déterminer les progrès et de savoir si les initiatives en cours permettront à elles seules de réduire le nombre d'obstacles systémiques ou d'éliminer tous ces obstacles<sup>118</sup>. » Ce fait s'applique aussi à l'appareil de la sécurité et du renseignement. Peu d'organisations visées par l'examen ont établi un cadre d'évaluation du rendement pour leurs objectifs et leurs initiatives en matière de diversité et l'inclusion. Il y a trois exceptions partielles. En 2013-2014, le SCRS a créé une feuille de pointage sur la diversité dans le but de mesurer son progrès relatif à l'équité en matière d'emploi, mais a cessé de suivre le progrès en 2016 en raison d'un manque de ressources<sup>119</sup>. Dans leur Plan d'équité en matière d'emploi 2015-2020, les FAC ont indiqué leur intention d'élaborer un plan d'évaluation et de mesure du rendement, mais aucun progrès n'a été réalisé à cet effet<sup>120</sup>. Comme dernier exemple, l'Équipe spéciale sur la diversité et l'inclusion du secteur de la sécurité et du renseignement a indiqué dans une lettre au sous-secrétaire du Cabinet (résultats et livraison) en septembre 2017 son intention [traduction] « d'élaborer un cadre de mesure du rendement pour l'appareil de la sécurité et du renseignement qui servirait à suivre les questions liées à la diversité. » Ce cadre n'a pas été élaboré<sup>121</sup>.

### *Adoption au sein de l'organisation*

72. D'après les recherches, l'engagement des dirigeants en matière de diversité est important, mais il est essentiel de s'assurer que les employés de l'ensemble de l'organisation, surtout les cadres intermédiaires, comprennent et acceptent la valeur de la diversité en tant qu'élément essentiel de la

<sup>115</sup> Consultations du Secrétariat du CPSNR auprès des représentants de Direction de la santé et du milieu de travail du SCRS, 8 avril 2019; et communication écrite du CST, 9 mai 2019.

<sup>116</sup> Consultations du Secrétariat du CPSNR auprès des représentants de Direction de la santé et du milieu de travail du SCRS, 8 avril 2019.

<sup>117</sup> CST, communication écrite au CPSNR, 9 mai 2019.

<sup>118</sup> SCT, *Créer une fonction publique diversifiée et inclusive : Rapport final du Groupe de travail conjoint syndical-patronal sur la diversité et l'inclusion*, décembre 2017, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/organisation/rapports/creer-fonction-publique-diversifiee-inclusive-rapport-final-groupe-travail-conjoint-syndical-patronal-diversite-inclusion.html>.

<sup>119</sup> SCRS, feuille de pointage sur la diversité, 25 septembre 2013.

<sup>120</sup> MDN/FAC, communications écrites au CPSNR, 23 avril 2019.

<sup>121</sup> Équipe spéciale sur la diversité et l'inclusion du secteur de la sécurité et du renseignement, *Annex B: Future plans for the S&I partners*, septembre 2017; et consultations du Secrétariat du CPSNR auprès de l'ancien président de l'Équipe spéciale sur la diversité et l'inclusion du secteur de la sécurité et du renseignement, 3 mai 2019.

réussite de toutes les initiatives<sup>122</sup>. Toutefois, des malentendus au sujet des objectifs en matière de diversité et d'inclusion, et même la résistance à la mise en œuvre de ces objectifs, persistent. Par exemple, la GRC a remarqué que ce sont les sous-officiers supérieurs qui montrent le plus de résistance face aux initiatives liées à la diversité et à l'inclusion<sup>123</sup>. De même, dans l'examen des systèmes d'emploi des FAC de 2013, une résistance persistante face à l'importance de la diversité a été relevée, y compris parmi les cadres supérieurs de l'organisation<sup>124</sup>. Dans le dernier examen des systèmes d'emploi du MDN, il a été déterminé que [traduction] « Seuls les cadres supérieurs des niveaux les plus élevés étaient en mesure de décrire les avantages pour l'organisation de se doter d'un effectif plus diversifié<sup>125</sup>. » Enfin, il est indiqué dans l'examen des systèmes d'emploi du CST de 2017 que [traduction] « l'équité en matière d'emploi et la diversité manquaient de visibilité et que la contribution de ces aspects aux résultats de l'organisation n'était pas suffisamment reconnue<sup>126</sup>. »

73. Diverses organisations ont mis en œuvre des mesures visant à mieux informer leurs membres de la valeur et de l'importance de la diversité et de l'inclusion. Par exemple, en 2010, le SCRS a demandé un rapport sur la diversité et les pratiques exemplaires dans le but d'améliorer la diversité et l'inclusion au sein de l'organisation<sup>127</sup>. Ce rapport se démarque à titre d'outil pour justifier les initiatives et mettre en œuvre des stratégies pour accroître la diversité à l'échelle du SCRS. Dans la même veine, les FAC ont élaboré une stratégie sur la diversité, qui « formera le cadre à l'intérieur duquel [l'organisation va] orienter, favoriser et protéger le respect et la dignité de chaque personne, et en faire une valeur fondamentale de [l']institution<sup>128</sup>. » De plus, le MDN et les FAC élaborent conjointement un plan d'action sur la diversité civile et militaire<sup>129</sup>.

74. La plupart des organisations offrent aussi de la formation en ligne sur l'équité en matière d'emploi et la diversité. Le SCRS et le CST offrent de la formation sur l'équité en matière d'emploi et la diversité aux employés durant les séances d'intégration<sup>130</sup>. L'ASFC offre un cours en ligne sur la diversité et les relations raciales qui est obligatoire pour tous les employés<sup>131</sup>. Dans les autres organismes, ces

<sup>122</sup> Voir : Juliet Bourke et Bernadette Dillon, « The Diversity and Inclusion Revolution », *Deloitte Review*, numéro 22, janvier 2018; et Conference Board Business Diversity Council, The Conference Board of Canada, *Middle managers: Engaging and enrolling the biggest roadblock to diversity and inclusion*, avril 2007.

<sup>123</sup> Consultations du Secrétariat du CPSNR auprès de la directrice de l'unité Culture et mobilisation des employés de la GRC, 5 avril 2019.

<sup>124</sup> Alla Skomorovsky et Sylvie Lalonde-Gaudreault, *Canadian Armed Forces Employment Systems Review: Qualitative Component*, Recherche et développement pour la défense Canada, Directeur général – Recherche et analyse (Personnel militaire), septembre 2013.

<sup>125</sup> Sylvie C. Lalonde, *The 2009-2010 Department of National Defence Employment Systems Review: Workforce Component*, Recherche et analyse (Personnel militaire), Recherche sur le soutien au personnel et à la famille, MDN, juillet 2011.

<sup>126</sup> Linda Buchanan, *Employment Systems Review and Employment Equity Act Compliance Assessment: Communications Security Establishment*, 31 mars 2017.

<sup>127</sup> Judy Laws et Denise McLean, *Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC) Diversity Roadmap Project*, Graybridge Malkam, 15 juin 2010.

<sup>128</sup> MDN/FAC, *Stratégie des Forces armées canadiennes à l'égard de la diversité*, 2016.

<sup>129</sup> MDN/FAC, communication écrite au CPSNR, 25 avril 2019.

<sup>130</sup> Consultations du Secrétariat du CPNSR auprès des représentants de Direction de la santé et du milieu de travail du SCRS, 8 avril 2019; et CST, communication écrite au CPSNR, 9 mai 2019.

<sup>131</sup> ASFC, « Learning Evaluation Data Summary Report Diversity and Race Relations H1000-P », 18 juillet 2018.

cours sont facultatifs. Aucune organisation ne rend les cours sur la diversité et l'inclusion obligatoires pour l'obtention d'une promotion<sup>132</sup>.

### *Efforts pour comprendre l'effectif*

75. Selon la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, les organisations sont tenues de trouver les obstacles à l'emploi auxquels se heurtent les membres des groupes désignés et de mettre en œuvre des politiques et des pratiques pour éliminer ces obstacles. Pour ce faire, les organisations doivent évaluer et comprendre leur effectif. Comme il a été indiqué précédemment, en 2015, le gouvernement a renouvelé son engagement à favoriser la mise en œuvre complète de l'ACS+, un outil d'analyse utilisé dans l'ensemble des organisations de la fonction publique fédérale, et conçu pour évaluer la façon dont les différents groupes sont touchés par les politiques et les programmes<sup>133</sup>. Comme le font d'autres ministères, certaines organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement se servent de l'ACS+ pour relever les obstacles possibles au recrutement, à l'embauche et aux promotions.

76. L'évaluation ACS+ des politiques et des pratiques de dotation à AMC et à la GRC est ressortie à titre de pratique exemplaire parmi les organisations visées par l'examen. Par son évaluation, AMC visait à apporter un éclairage ACS+ à l'ensemble de ses politiques et de ses processus en matière de gestion et de ressources humaines<sup>134</sup>. Dans son évaluation, la GRC recommandait de mettre à jour le matériel de recrutement et de revoir les exigences de façon à garantir des processus de recrutement et d'embauche équitables<sup>135</sup>. De son côté, le MDN a indiqué, en 2018, dans une note d'information à l'intention du ministère des Femmes et de l'Égalité des genres qu'il avait réalisé [traduction] « une évaluation complète du Ministère (organisation, doctrine, culture) pour comprendre par où commencer, comment établir des priorités et comment sensibiliser l'organisation dans son ensemble et faire changer les différents secteurs et les cultures de travail<sup>136</sup>. » Malgré les demandes répétées du Secrétariat du CPSNR, le MDN n'a pas fourni les documents de son évaluation au Comité.

77. Les organisations ont utilisé d'autres moyens pour comprendre la composition de leur effectif et les obstacles auxquels elles sont susceptibles de se heurter. Comme pratique exemplaire, AMC et la GRC ont réalisé une analyse de la concentration, qui, selon EDSC, sert à déterminer « s'il existe une proportion plus importante de membres des groupes désignés aux échelons inférieurs d'une catégorie professionnelle comparativement à leurs homologues n'appartenant pas aux groupes désignés<sup>137</sup>. » L'analyse de la GRC a révélé d'importants segments d'Autochtones et de personnes handicapées à des

<sup>132</sup> Fait notable, toutefois, des recherches ont démontré que la formation sur la diversité peut se révéler inefficace pour éliminer la partialité et qu'elle déclenche parfois une réaction négative de la part des employés. Frank Dobbin et Alexandra Kalev, « Why Diversity Programs Fail », *Harvard Business Review*, juillet-août 2016.

<sup>133</sup> Canada, *Plan d'action sur l'analyse comparative entre les sexes (2016-2020)*, <https://cfc-swc.gc.ca/gba-acsc/plan-action-2016-fr.PDF>.

<sup>134</sup> AMC, « Guide to applying GBA+ using a Diversity and Inclusion Lens to Staffing », 15 mai 2018.

<sup>135</sup> GRC, « GBA+ of Recruitment », juin 2018.

<sup>136</sup> MDN, « Briefing to Status of Women Canada », novembre 2018.

<sup>137</sup> Canada, *Guide technique - Loi sur l'équité en matière d'emploi*, [https://www.publications.gc.ca/collections/collection\\_2008/hrsc-rhdsc/HS24-3-2005F.pdf](https://www.publications.gc.ca/collections/collection_2008/hrsc-rhdsc/HS24-3-2005F.pdf).

postes d'administration et de bureau, ce qui a orienté son plan d'équité en matière d'emploi<sup>138</sup>. D'après l'analyse d'AMC, les femmes sont regroupées aux échelons les plus bas des postes du Service extérieur<sup>139</sup>. Des recherches effectuées à l'interne par le SCRS et AMC sur les obstacles auxquels se butent les femmes dans les postes de direction et du Service extérieur constituent aussi une pratique exemplaire<sup>140</sup>. Ces recherches ont permis de fournir aux cadres supérieurs de l'information sur les obstacles systémiques et comportementaux à l'avancement des femmes dans chacune des organisations, et d'orienter les politiques et les initiatives visant à éliminer les obstacles relevés.

78. En ce qui a trait aux personnes faisant partie des minorités visibles, le MDN et les FAC ont signalé au ministre du Patrimoine canadien, dans le cadre de son rapport annuel 2017-2018 sur le multiculturalisme, que le ministère réalisait une étude interne sur le racisme et la discrimination. Le MDN et les FAC ont indiqué dans ce rapport que la collecte de données pour cette étude était terminée et que [traduction] « les résultats fournissaient sur ces questions des renseignements importants à l'appui des efforts en vue de les traiter<sup>141</sup>. » Malgré les demandes répétées, le MDN n'a pas fourni les résultats de cette étude ni aucun autre document connexe au Comité, y compris les études pertinentes qui sont venues à l'attention du Comité par l'intermédiaire des médias<sup>142</sup>.

### *Recrutement et embauche*

79. Les organisations ont besoin de recruter et d'embaucher des candidats d'origines diverses pour que leur effectif soit diversifié. Les recherches montrent que, pour y arriver, les organisations pourraient devoir modifier leurs stratégies de recrutement pour atteindre des candidats de genres, de compétences, de races et de milieux ethnoculturels divers et pour s'assurer que leurs pratiques d'embauche ne sont pas biaisées<sup>143</sup>. Comme exemple pratique, la feuille de route sur la diversité établie

<sup>138</sup> GRC, GRC, *Rapport annuel sur l'équité en matière d'emploi de la GRC, exercice 2017-2018*, sans date; et AMC, « Employment Equity Clustering Analysis Report Parts 1-3 », 2017. Les lois et les politiques gouvernementales n'exigent pas les analyses par segmentation.

<sup>139</sup> AMC, *Employment Equity Clustering Analysis Report – Part III: Pooled (Rotational/Mobile) Workforce*, 2017.

<sup>140</sup> SCRS, Note d'information « Achieving Gender Equity at Senior Levels », 8 mars 2016; et AMC, « Women's Representation in the Foreign Service », août 2017.

<sup>141</sup> Le 23 août 2019, le MDN a déclaré que [traduction] « la référence dans le rapport annuel sur le multiculturalisme concernant les constatations de l'étude était erronée, et [traduction] « qu'il aurait dû être écrit dans le rapport "fourniront" au lieu "fournissaient". » MDN/FAC, *The Joint Department of National Defence and Canadian Armed Forces Annual Multiculturalism Report - 2017/18*, sans date.

<sup>142</sup> Par exemple, le MDN a omis de fournir un rapport du Groupe consultatif des Autochtones de la Défense dans lequel le Groupe a noté que le racisme et la discrimination [traduction] « sont des problèmes systémiques », Dennis Ward, « *Racism and discrimination 'rampant' throughout ranks and elements of Canadian Armed Forces says report* », *APTN News*, 19 janvier 2017, <https://aptnnews.ca/2017/01/19/racism-and-discrimination-rampant-throughout-ranks-and-elements-of-canadian-armed-forces-says-report/>; le MDN a aussi omis de fournir une étude de 2018 dans laquelle on a fait le suivi de la suprématie blanche et du racisme chez les militaires de 2013 à 2018. Bryce Hoye, « *Reservist suspected of neo-Nazi ties prompts questions about whether signals missed by military* », *CBC News*, 22 août 2019, [www.cbc.ca/news/canada/manitoba/neo-nazi-group-winnipeg-1.5253633](http://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/neo-nazi-group-winnipeg-1.5253633).

<sup>143</sup> D'après un document de recherche sur la diversité et l'inclusion dans le domaine du recrutement préparé par une société d'experts-conseils et recrutement du Royaume-Uni, les organisations devraient, pour recruter des candidats d'origines diverses, mettre en œuvre des stratégies de recrutement ciblées et passer en revue leur pratiques de recrutement et d'embauche pour s'assurer qu'elles sont impartiales. Robert Walters, « *Diversity and Inclusion in Recruitment* », *Robert Walters Whitepaper*,

par le SCRS en 2010 prônait l'établissement de relations avec diverses collectivités, la publication d'annonces et le recrutement dans les collèges et les universités, l'utilisation de services de recrutement spécialisés, la formation des personnes pour qu'elles acquièrent des compétences en entrevues interculturelles et l'examen des processus de recrutement pour éviter la partialité, au titre de pratiques exemplaires pour recruter une main-d'œuvre diversifiée <sup>144</sup>.

80. En majorité, les organisations visées par l'examen ont adopté des stratégies de recrutement proactives et ciblées afin de combler les écarts de représentation pour tous les groupes désignés. Le SCRS et le CST, notamment, se démarquent grâce à leur collaboration avec un certain nombre d'organisations qui se spécialisent dans le recrutement de personnes handicapées et de femmes, et de l'embauche de recruteurs spécialisés en diversité dont le rôle est de mobiliser les groupes de différentes communautés ethnoculturelles et les associations d'étudiants<sup>145</sup>. Autre initiative positive : le programme de stages Jeunes femmes en sécurité publique, lancé par Sécurité publique Canada et les organismes de son portefeuille dans le but de recruter davantage de femmes<sup>146</sup>. L'ASFC est en train d'élaborer une stratégie triennale de recrutement et de maintien en poste destinée aux Autochtones, pour les postes d'agent des services frontaliers<sup>147</sup>. En outre, plusieurs organisations ont déployé des efforts pour cibler des membres des groupes désignés dans leurs avis de dotation. L'ASFC, par exemple, a publié des avis pour plusieurs postes s'adressant à des personnes s'étant déclarées comme Autochtones, personnes handicapées ou personne faisant partie des minorités visibles<sup>148</sup>. De même, le SCRS et le BCP ont encouragé les gestionnaires d'embauche à obtenir de l'information sur le ciblage des groupes désignés dans les avis de dotation<sup>149</sup>.

---

2017, <https://www.robertwalters.co.uk/content/dam/robert-walters/country/united-kingdom/files/whitepapers/Diversity-In-Recruitment-Whitepaper-web.pdf>.

<sup>144</sup> Judy Laws et Denise McLean, « Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC) Diversity Roadmap Project », Graybridge Malkam, 15 juin 2010.

<sup>145</sup> Le SCRS a établi un partenariat avec Lime Connect, une organisation qui facilite le recrutement de personnes handicapées. Voir : SCRS, « Renewal of Partnership with Lime Connect Canada for FY 2018-2019 », 27 avril 2018; et SCRS, « Diversity Recruitment – Proactive Marketing and Recruitment Work Plan 2019/20 », mars 2019. Le CST a mis en œuvre des initiatives visant à accroître la participation des femmes dans les domaines des sciences, de la technologie, du génie et des mathématiques, y compris « Hackergal », « Women in Computing Canada », « Raspberry Pi » et « Technovation ». CST, *Communications Security Establishment Diversity and Inclusion Tile Work Plan 2018-2019*; CST, communication écrite, 9 mai 2019.

<sup>146</sup> Sécurité publique Canada, « Programme Jeunes femmes en sécurité publique, juillet 2018 », octobre 2018.

<sup>147</sup> Toutefois, d'après un rapport d'audit d'octobre 2018 sur le Modèle de formation de base des agents de l'ASFC, malgré le besoin d'augmenter la représentation des femmes et des Autochtones parmi les agents, « les activités de sensibilisation et de recrutement n'ont pas ciblés ces postulants » de façon à pouvoir combler les écarts ». Voir : ASFC, « CBSA's Response to the MSR's Report on First Nations Border Crossing Issues (Near Term Measures) », septembre 2018; ASFC, « Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes : Évaluation du modèle de formation de base des agents », octobre 2018.

<sup>148</sup> ASFC, numéro du processus de sélection : 2018-IA-HRB-EX-1-229, novembre 2018. D'après l'examen des systèmes d'emploi de 2018 de Sécurité publique Canada, [traduction] « la restriction des processus de dotation aux seuls membres des groupes visés par l'équité en matière d'emploi dans le but de combler les écarts pour les groupes sous-représentés n'est pas recommandée. Selon les commentaires recueillis au fil des ans par les comités sur l'équité en matière d'emploi et la diversité, les membres des groupes visés par l'équité en matière d'emploi veulent être embauchés pour leurs compétences et leurs connaissances et non parce qu'ils font partie d'un groupe. » Linda Buchanan, *Final Report: Employment Systems Review, Public Safety Canada*, Mobile Resources, 28 mars 2018.

<sup>149</sup> BCP, *Employment Equity Staffing Options*, février 2018; et SCRS, *Diversity Hiring Communiqué*, 14 juin 2015.

81. AMC et la GRC ont réalisé des examens ACS+ de leurs processus de recrutement et d'embauche pour s'assurer qu'ils ne sont pas biaisés<sup>150</sup>. Le guide d'AMC intitulé *Guide to applying GBA+ using a Diversity and Inclusion Lens to Staffing* visait à [traduction] « rafraîchir le processus de dotation conformément au principe de l'ACS+ dans le but d'atteindre la diversité et l'inclusion de l'effectif et du milieu de travail<sup>151</sup>. » L'examen par la GRC de ses processus de recrutement avait pour but de relever les obstacles auxquels se heurtent les candidats d'origines diverses à différentes étapes du processus de recrutement et d'embauche<sup>152</sup>. En ce qui a trait aux pratiques d'embauche impartiales, l'ASFC et AMC se démarquent par la façon dont ils assurent une représentation des groupes désignés au sein des comités de sélection et dont ils offrent une formation sur l'impartialité aux responsables des entrevues<sup>153</sup>.

### *L'évaluation du Comité sur les efforts des organisations pour favoriser la diversité*

82. Les dirigeants de l'appareil de la sécurité et du renseignement reconnaissent l'importance d'un effectif diversifié, et certaines organisations ont déployé des efforts dans le but de favoriser la diversité au sein de leur effectif. Toutefois, les cadres et les gestionnaires ont une responsabilisation limitée au sujet de la diversité et de l'inclusion, et les organisations n'ont pas élaboré de cadre de mesure du rendement pour mesurer le progrès. La responsabilité à l'égard de la diversité et de l'inclusion tend à être attribuée principalement au secteur des ressources humaines, plutôt que d'être répartie dans l'ensemble de l'organisation, y compris parmi les cadres intermédiaires, qui prennent la plupart des décisions relatives à l'embauche. À l'extérieur du contexte organisationnel, le leadership de l'appareil de la sécurité et du renseignement (l'Équipe spéciale) souffre des faiblesses marquées, notamment un manque de diversité dans sa propre composition et le fait qu'elle se penche surtout sur les mesures à court terme. Enfin, bien que les organisations aient pris des mesures pour accroître la représentation des groupes désignés au moyen du recrutement, peu d'entre elles ont fait des efforts pour mieux comprendre les obstacles auxquels se heurtent les membres des groupes désignés au sein de leur effectif ou pour vérifier l'impartialité de leurs politiques internes.

<sup>150</sup> Intergage Consulting Group Inc., *Guide to applying GBA+ using a Diversity and Inclusion Lens to Staffing*, AMC, 15 mai 2018; et GRC, *GBA+ of Recruitment*, juin 2018.

<sup>151</sup> Intergage Consulting Group Inc., *Guide to applying GBA+ using a Diversity and Inclusion Lens to Staffing*, AMC, 15 mai 2018; et GRC, *GBA+ of Recruitment*, juin 2018.

<sup>152</sup> GRC, *GBA+ of Recruitment*, juin 2018.

<sup>153</sup> ASFC, *CBSA Inventory of Assessment Board Members of Employment Equity Designated Groups*, août 2018; et AMC, *Diversity & Inclusion (D&I) Presentation to Executive Board*, mai 2018.

## Favoriser l'inclusion

83. D'après le Groupe de travail conjoint syndical-patronal sur la diversité et l'inclusion du SCT, « Un milieu de travail inclusif est juste, équitable, positif, accueillant et empreint de respect. Il reconnaît et met en valeur les différences sur le plan de l'identité, des habiletés, des antécédents, des cultures, des aptitudes, des expériences et des points de vue qui appuient et renforcent le cadre des droits de la personne en évolution du Canada, en plus d'en tirer parti<sup>154</sup>. » Contrairement aux mesures sur la diversité, plus particulièrement les taux d'emploi relatifs aux groupes désignés, l'inclusion est une question plus difficile à quantifier et à traiter. En fait, il n'existe aucune méthode pangouvernementale pour mesurer le progrès des organisations en matière d'inclusion, comme l'indique le paragraphe 70.

84. Selon la définition d'un effectif inclusif, le Comité a relevé trois aspects importants à examiner. Le premier : la prévalence du harcèlement, de la violence et de la discrimination dans l'appareil de la sécurité et du renseignement ainsi que les efforts déployés pour remédier à ces problèmes<sup>155</sup>. Le deuxième : les efforts pour favoriser l'avancement de carrière des membres des groupes désignés. Comme le montre le présent rapport, les membres des groupes désignés sont toujours sous-représentés dans les postes de direction. Le troisième : les efforts déployés pour faire participer les groupes désignés à l'élaboration des politiques et des processus relatifs à la diversité et à l'inclusion. Il est non seulement important de reconnaître cette participation, de la valoriser et d'en tirer parti, mais il s'agit aussi d'une exigence imposée aux organisations dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Chaque aspect est traité ci-après.

### *Harcèlement, violence et discrimination*

85. Dans le budget de 2018, le gouvernement a indiqué que la lutte contre la violence et le harcèlement au travail faisait partie de ses objectifs<sup>156</sup>. D'après le rapport du Groupe de travail des sous-ministres sur le harcèlement, fondé par le greffier, les organisations de la fonction publique ont la responsabilité d'offrir à leurs employés « un milieu de travail sain et sécuritaire, exempt de toute forme de harcèlement et de comportements inappropriés<sup>157</sup> ». Cependant, du harcèlement, de la violence et de la discrimination sont encore perçus dans la plupart des organisations gouvernementales, y compris dans l'appareil de la sécurité et du renseignement.

<sup>154</sup> SCT, *Créer une fonction publique diversifiée et inclusive : Rapport final du Groupe de travail conjoint syndical-patronal sur la diversité et l'inclusion*, décembre 2017, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/organisation/rapports/creer-fonction-publique-diversifiee-inclusive-rapport-final-groupe-travail-conjoint-syndical-patronal-diversite-inclusion.html>.

<sup>155</sup> Selon la *Loi modifiant le Code canadien du travail (harcèlement et violence)*, la *Loi sur les relations de travail au Parlement*, et la *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2017*, harcèlement et violence sont définis comme suit « Tout acte, comportement ou propos, notamment de nature sexuelle, qui pourrait vraisemblablement offenser ou humilier un employé ou lui causer toute autre blessure ou maladie, physique ou psychologique, y compris tout acte, comportement ou propos réglementaire. » *Loi modifiant le Code canadien du travail (harcèlement et violence)*, la *Loi sur les relations de travail au Parlement*, et la *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2017*, L.C. 2018, ch. 22, art 0.1

<sup>156</sup> Canada, *Budget 2018*.

<sup>157</sup> Canada, *Milieus de travail sains : Entamer un dialogue et prendre des mesures pour lutter contre le harcèlement dans la fonction publique*, Rapport du Groupe de travail des sous-ministres sur le harcèlement, 2018, <https://www.canada.ca/fr/conseil-privé/organisation/greffier/publications/milieus-travail-sains.html>.

86. Le SCT définit le *harcèlement* comme suit :

comportement inopportun et offensant d'un individu envers un autre individu en milieu de travail, y compris pendant un événement ou à un autre endroit lié au travail, et dont l'auteur savait ou aurait raisonnablement dû savoir qu'un tel comportement pouvait offenser ou causer préjudice. Il comprend tout acte, propos ou exhibition qui diminue, rabaisse, humilie ou embarrasse une personne, ou tout acte d'intimidation ou de menace. Il comprend également le harcèlement au sens de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (c.-à-d. en raison de la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la situation de famille, la déficience ou l'état de personne graciée)<sup>158</sup>.

87. Le SCT définit la *discrimination* comme suit :

La discrimination, c'est le fait de réserver à quelqu'un un traitement différent ou inéquitable en raison d'une caractéristique personnelle ou d'une distinction, intentionnellement ou non, qui a pour effet d'imposer des désavantages non imposés à d'autres, ou d'empêcher ou de restreindre l'accès aux avantages offerts à d'autres membres de la société. Il y a 13 motifs de distinction illicite dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (c.-à-d. fondé sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'identité ou l'expression de genre, l'état matrimonial, la situation de famille, les caractéristiques génétiques, la déficience (ou le handicap), ou l'état de personne graciée<sup>159</sup>).

88. Parmi les organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement, trois ont eu à composer avec des poursuites relatives à des allégations de harcèlement, de violence ou de discrimination. Fait particulièrement notable, les FAC et la GRC ont fait ou font actuellement l'objet de recours collectifs pour des allégations de problèmes systémiques de longue date de harcèlement, de violence et de discrimination au travail. Certains de ces recours ont donné lieu à des excuses officielles et à des règlements de l'ordre de plus d'un milliard de dollars<sup>160</sup>. Le SCRS a aussi réglé une poursuite en 2017 de

<sup>158</sup> SCT, *Politique sur la prévention et la résolution du harcèlement*, juin 2013, <https://www.tbs-sct.gc.ca/poi/doc-fra.aspx?id=26041#appA>.

<sup>159</sup> Canada, *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux, définition de discrimination*, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pse3-saff/2017-2/results-resultats/bq-pq/00/dem114-fra.aspx#s9>.

<sup>160</sup> En 2016 et en 2019, la GRC a réglé deux recours collectifs concernant des allégations « de harcèlement, de discrimination et d'abus sexuel » déposés par des agentes et des membres civiles de la GRC. En 2017, le SCRS a réglé une poursuite intentée par cinq agents de renseignement et un analyste concernant des allégations d'islamophobie, de racisme et de discrimination. En 2019, le MDN/FAC a réglé un recours collectif visant des allégations de [traduction] « conduites sexuelles courantes chez les militaires ». Voir : Kathleen Harris, « Mounties offer apology and \$100M for compensation for harassment, sexual abuse against female members », *CBC*, 6 octobre 2016, <https://www.cbc.ca/news/politics/rcmp-paulson-compensation-harassment-1.3793785>; GRC, *Annonce concernant le règlement du recours collectif Tiller et al.*, communiqué, 8 juillet 2019, <http://www.rcmp-grc.gc.ca/ft/nouvelles/2019/annonce-concernant-reglement-du-recours-collectif-tiller-et-al>; et Catharine Tunney, « Ottawa sets aside \$900M to settle sexual misconduct lawsuits against Canadian Armed Forces », *CBC*, 18 juillet 2019, <https://www.cbc.ca/news/politics/military-sexual-misconduct-settlement-1.5216307>.

plusieurs millions de dollars intentés par cinq employés de la région de Toronto qui alléguaient de l'islamophobie, du racisme et de l'homophobie<sup>161</sup>. Au cours de la même période, des examens sur la culture organisationnelle des trois organisations ont mis en lumière d'importants problèmes. Un examen effectué en 2015 par l'ancienne juge de la Cour suprême Marie Deschamps et intitulé *Examen externe sur l'inconduite sexuelle et le harcèlement sexuel dans les Forces armées canadiennes* a fait état « d'une culture sexualisée sous-jacente hostile aux femmes et aux membres de la communauté LGBTQ<sup>162</sup>. » D'après une évaluation du climat de travail réalisée en 2017 sur le bureau du SCRS dans la région de Toronto, ce bureau présentait des problèmes d'abus de pouvoir et des craintes de représailles, ainsi qu'un manque de confiance en la gestion<sup>163</sup>. Enfin, un examen sur la culture à la GRC effectué en 2017 par la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes a révélé des problèmes de longue date de harcèlement et a « confirmé la persistance de problèmes d'intimidation et de harcèlement<sup>164</sup>. »

89. Ces organisations se sont attaquées aux problèmes de harcèlement, de discrimination et de violence en mettant sur pied divers programmes et diverses initiatives. Le SCRS a mis en œuvre un plan d'action sur le milieu de travail en 2017 dans lequel il traite de questions de culture organisationnelle. La GRC et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile ont annoncé la création d'un conseil consultatif intérimaire de gestion en janvier 2019, dont le mandat est, entre autres, de conseiller les organisations sur la façon d'améliorer leurs politiques et leurs procédures relatives au harcèlement au travail.

90. Les FAC ont réalisé des sondages sur le harcèlement au sein des forces armées. Toutefois, d'après le Sondage des Forces canadiennes sur le harcèlement en milieu de travail réalisé en 2012, [traduction] « l'essentiel de la recherche sur le harcèlement au sein des FAC remonte aux années 1990, et très peu de recherches approfondies ont été menées depuis. » Le sondage de 2012 est le dernier sondage approfondi sur le harcèlement au travail effectué au sein de la Force régulière, et le faible taux de réponse [traduction] « peut avoir influencé les résultats » de façon importante<sup>165</sup>. Des sondages semblables ont été effectués auprès des réservistes, des cadets et des candidats à la qualification militaire de base en 2015<sup>166</sup>. Les FAC ont lancé l'opération HONOUR en juin 2015 pour résoudre et

<sup>161</sup> Michelle Shephard, « CSIS settles multimillion-dollar lawsuit with employees who claimed workplace Islamophobia, racism and homophobia », *Toronto Star*, 14 décembre 2017, <https://www.thestar.com/news/canada/2017/12/14/csis-settles-multimillion-dollar-lawsuit-with-employees-who-claimed-workplace-islamophobia-racism-and-homophobia.html>.

<sup>162</sup> Marie Deschamps, *Examen externe sur l'inconduite sexuelle et le harcèlement sexuel dans les Forces armées canadiennes*, responsable de l'examen externe, 26 mars 2015.

<sup>163</sup> ADR Education Management, *Workplace Climate Assessment: Toronto Region*, août 2017.

<sup>164</sup> Commission civile d'examen et de traitement des plaintes, *Rapport sur le harcèlement en milieu de travail à la GRC*, avril 2017.

<sup>165</sup> FAC, *Sondage des Forces canadiennes sur le harcèlement en milieu de travail (SFCHMT) 2012 : résultats se rapportant à la Force régulière selon l'affiliation organisationnelle*, décembre 2013.

<sup>166</sup> FAC, *Sondage des Forces canadiennes sur le harcèlement en milieu de travail (SFCHMT) : Administration - Qualification militaire de base (QMB)*, 11 janvier 2016; *Sondage des Forces canadiennes sur le harcèlement en milieu de travail : Service d'administration et d'instruction des organisations de cadets*, 15 novembre 2015; *Sondage des Forces canadiennes sur le harcèlement en milieu de travail : Administration de la Force de la Première réserve*, 10 septembre 2015.

prévenir les questions de harcèlement sexuel dans les forces armées<sup>167</sup>. Les FAC ont surveillé fréquemment les perceptions de leurs membres sur le harcèlement dans l'ensemble des Forces au cours des cinq dernières années dans le cadre d'un vaste sondage portant sur un grand éventail de questions, de politiques et d'expériences liées au personnel<sup>168</sup>.

91. Les progrès sur ces questions se font lentement. Les FAC reconnaissent que l'élimination du harcèlement et de la violence nécessite une transformation de leur culture organisationnelle à long terme, et elles n'ont pas encore établi un délai pour y arriver<sup>169</sup>. D'après plusieurs examens des mesures des FAC à cet effet, l'organisation a fait peu de progrès au cours des quatre dernières années. En 2019, Statistique Canada a déterminé que la prévalence des agressions sexuelles au sein des FAC en 2018 était semblable à celle de 2016. Dans le rapport d'étape de l'opération HONOUR des FAC, l'organisation indique elle-même qu'elle n'a mis en œuvre que trois des dix recommandations formulées dans le rapport de la juge Deschamps de 2015<sup>170</sup>. D'après un rapport de mai 2019 du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, « les mesures mises en place jusqu'à présent [depuis quatre ans] ne sont pas suffisantes et du travail additionnel reste à faire<sup>171</sup> ». Comme les FAC, la GRC a de la difficulté à régler les questions du harcèlement et de la violence généralisés en milieu de travail. La Commission civile d'examen et de traitement des plaintes a indiqué dans son rapport de 2017 sur le harcèlement à la GRC qu'« après chaque scandale de harcèlement qui a étalé au grand jour sa culture organisationnelle dysfonctionnelle, la GRC s'est contentée de se serrer les coudes<sup>172</sup> ». Le rapport rajoute que « s'il y a une leçon à tirer de la dernière décennie, de la quinzaine de rapports et des centaines de recommandations en faveur d'une réforme, c'est que la GRC est incapable de procéder elle-même aux réformes systémiques nécessaires<sup>173</sup> ».

92. Le harcèlement et la discrimination sont également présents dans les autres organisations visées par l'examen. L'encadré qui suit présente les résultats du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux (SAFF) de 2017, un sondage anonyme utilisé pour obtenir l'opinion des fonctionnaires sur leur milieu de

<sup>167</sup> Canada, *Opération HONOUR*, <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/services/avantages-militaires/conflits-inconduite/operation-honour.html>.

<sup>168</sup> Les FAC réalisent le sondage « À vous la parole » depuis 2013, mais les questions sur le harcèlement n'y ont pas toutes figuré avant 2014. FAC, *Harassment and discrimination: A trend analysis of the perceptions of Canadian Armed Forces' Regular Force members (2013 – 2016)*, octobre 2018.

<sup>169</sup> Le brigadier-général M.A.J. Carignan a déclaré dans un article pour la revue *La Feuille d'érable* de l'Armée canadienne que « Quoique l'opération HONOUR ait débutée il y a plus de trois ans, il n'y a pas de date d'échéance. Il est clair qu'il reste beaucoup de chemin à parcourir et que l'opération HONOUR est là pour rester ». Voir : brigadier-général M.A.J. Carignan, « Le brigadier-général Jennie Carignan sur les progrès de l'opération HONOUR au sein de la 2<sup>e</sup> Division du Canada », *La Feuille d'érable*, 17 décembre 2018.

<sup>170</sup> Voir : Statistique Canada, *Les inconduites sexuelles dans les Forces armées canadiennes*, 2018, 22 mai 2019, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190522/dq190522a-fra.htm?CMP=mstatcan>; MDN/FAC, « Partie 5 – Progrès quant à la mise en œuvre des recommandations de la REE », *Rapport d'étape 4 des Forces armées canadiennes sur la lutte contre l'inconduite sexuelle*, 26 février 2019, <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/inconduite-sexuelle/rapport-detape-quatre/partie-cinq.html>.

<sup>171</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Le harcèlement et la violence sexuels dans les Forces armées canadiennes*, 42<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, 16 mai 2019.

<sup>172</sup> Commission civile d'examen et de traitement des plaintes, *Rapport sur le harcèlement en milieu de travail à la GRC*, avril 2017.

<sup>173</sup> Commission civile d'examen et de traitement des plaintes, *Rapport sur le harcèlement en milieu de travail à la GRC*, avril 2017.

travail<sup>174</sup>. L'encadré dresse une comparaison entre les taux moyens de harcèlement et de discrimination dans l'ensemble de la fonction publique et les taux de harcèlement et de discrimination calculés à l'ASFC, au CST, au MDN, à AMC, à Sécurité publique Canada, au BCP et à la GRC à partir du SAFF de 2017. Le SCRS et les FAC ne sont pas compris parce qu'ils ne participent pas au SAFF. Le SCRS a effectué un sondage distinct auprès de ses employés en 2015. L'opinion des membres des FAC est sollicitée dans le cadre du Sondage des Forces canadiennes sur le harcèlement en milieu de travail et le sondage annuel À vous la parole.

---

<sup>174</sup> Les résultats sont représentatifs du point de vue des employés et non du nombre réel de plaintes de harcèlement et de discrimination reçues au cours des deux dernières années. Le taux de réponse pour l'ensemble de la fonction publique fédérale était de 61,3 %, et il n'a pas été possible de trouver le taux de réponse pour chaque organisation visée par l'examen. Voir : Canada, *Résultats du Sondage annuel auprès des fonctionnaires fédéraux de 2017*, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pse-saff/2017/results-resultats/bq-pg/index-fra.aspx>.

Les résultats sur le harcèlement et la discrimination du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux (SAFF) de 2017

Les résultats du SAFF 2017 ont révélé ce qui suit :

- Des fonctionnaires ayant répondu au sondage, 18 % ont indiqué avoir été victimes de harcèlement, et 8 % ont indiqué avoir été victimes de discrimination au travail au cours des deux dernières années.

#### *Harcèlement*

- Parmi les employés de la fonction publique, 19 % des femmes, 28 % des Autochtones, 18 % des personnes faisant partie des minorités visibles et 37 % des employés handicapés ont indiqué avoir été victimes de harcèlement au travail au cours des deux dernières années.
- Dans la moitié des organisations visées par l'examen, les femmes ont été victimes de harcèlement dans une proportion plus grande que la moyenne de la fonction publique.
- Dans la moitié des organisations visées par l'examen, les personnes handicapées ont été victimes de harcèlement dans une proportion plus grande que la moyenne de la fonction publique.

#### *Discrimination*

- Parmi les employés de la fonction publique, 8 % des femmes, 15 % des Autochtones, 13 % des personnes faisant partie des minorités visibles et 25 % des personnes handicapées ont indiqué avoir été victimes de discrimination au travail au cours des deux dernières années.
- Dans la majorité des organisations visées par l'examen, les femmes ont été victimes de discrimination dans une proportion plus grande que la moyenne de la fonction publique.
- Dans la moitié des organisations visées par l'examen, les personnes faisant partie des minorités visibles ont été victimes de discrimination dans une proportion plus grande que la moyenne de la fonction publique.
- Dans la majorité des organisations visées par l'examen, les personnes handicapées ont été victimes de discrimination dans une proportion plus grande que la moyenne de la fonction publique.

#### *ASFC*

- Les taux de harcèlement et de discrimination à l'ASFC sont plus élevés que la moyenne de la fonction publique pour tous les groupes désignés.

### *Analyse des résultats du sondage et suivi des plaintes*

93. Dans son rapport, le Groupe de travail des sous-ministres sur le harcèlement a souligné l'importance de l'analyse des données pour cerner les cas de harcèlement au travail et les éliminer<sup>175</sup>. Il recommande d'utiliser « des outils quantitatifs et qualitatifs pour avoir un bon aperçu des secteurs où le harcèlement est le plus susceptible de se produire<sup>176</sup> ». Certaines des organisations visées par l'examen ont cherché à mieux comprendre la prévalence du harcèlement et de la discrimination et le bien-être des employés au sein de leur organisation en analysant les résultats du SAFF, en réalisant des sondages supplémentaires et en faisant le suivi des plaintes de harcèlement et de violence. L'ASFC, AMC, le BCP et le MDN ont produit des analyses détaillées des résultats du SAFF relatifs aux groupes désignés en fonction des sources de harcèlement et de discrimination<sup>177</sup>. Le CST et la GRC n'ont pas effectué d'analyse des résultats du SAFF selon les groupes désignés. Le SCRS et le CST ont effectué des sondages internes (autres que le SAFF) auprès des employés au sujet de leur bien-être, mais le CST n'a pas analysé les résultats de ces sondages selon les groupes désignés<sup>178</sup>. Le MDN et les FAC préparent une [traduction] « Enquête sur le bien-être au travail de la Défense » pour mesurer la santé psychologique et le bien-être de leurs employés<sup>179</sup>.

94. La majorité des organisations visées par l'examen font le suivi du nombre de plaintes officielles de harcèlement et font des rapports à ce sujet. Cela dit, la GRC, le MDN et les FAC ont remarqué des lacunes dans leurs systèmes de suivi. La GRC a indiqué que les plaintes sur des questions liées au milieu de travail qui ne répondent pas à la définition de harcèlement sont encore renvoyées au processus de traitement des plaintes de harcèlement, en l'absence d'autres formes de recours officiels, ce qui fausse les statistiques<sup>180</sup>. Le MDN et les FAC ont qualifié leur système commun de suivi des plaintes de harcèlement, en service depuis 2012, [traduction] « de très sous-utilisé » par les personnes responsables

<sup>175</sup> Canada, *Milieus de travail sains : Entamer un dialogue et prendre des mesures pour lutter contre le harcèlement dans la fonction publique*, rapport du Groupe de travail des sous-ministres sur le harcèlement 2018, <https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/organisation/greffier/publications/milieus-travail-sains.html>.

<sup>176</sup> Canada, *Milieus de travail sains : Entamer un dialogue et prendre des mesures pour lutter contre le harcèlement dans la fonction publique*, rapport du Groupe de travail des sous-ministres sur le harcèlement 2018, <https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/organisation/greffier/publications/milieus-travail-sains.html>.

<sup>177</sup> AMC, *2017 Public Service Employee Survey Results Analysis for Global Affairs Canada Canada-based Staff and Public Service respondents Aboriginal Vs. Non-Aboriginal respondents, Not a person with a disability Vs. Person with a disability respondents, Visible minority Vs. Non-visible minority respondents, and Women Vs. Men respondents*, sans date; ASFC, *2017 Public Service Employee Survey Results: CBSA Results*, mai 2018; BCP, *2017 Public Service Employee Annual Survey: Detailed Employment Equity Group Results for the Privy Council Office*, sans date; et MDN, *2017 PSES results by EE group DND*, sans date.

<sup>178</sup> Le SCRS fait passer un sondage interne à ses employés, similaire au SAFF et, en 2016, il a effectué le sondage Psychological Health, Safety and Wellness Survey. En 2016-2017, le CST a effectué son premier sondage annuel « Vital Signs », qui portait sur des questions de rendement et de harcèlement au sein de l'organisation. SCRS, *Psychological Health, Safety and Wellness Survey 2016*, 1<sup>er</sup> mai 2017; et CST, *2016-2017 Annual Report to the Minister of Defence*, sans date.

<sup>179</sup> MDN/FAC, *The Joint Department of National Defence and Canadian Armed Forces Annual Multiculturalism Report 2017/2018*, sans date.

<sup>180</sup> Consultations du Secrétariat du CPSNR auprès de la directrice de l'unité Culture et mobilisation des employés, GRC, 5 avril 2019. Les membres réguliers de la GRC ont attesté la Fédération de la police nationale à titre de premier agent négociateur le 12 juillet 2019, ce qui pourrait avoir une incidence sur le processus de traitement des griefs. CBC, « National Police Federation wins right to represent Mounties in collective bargain », *CBC News*, 12 juillet 2019.

d'y entrer les données sur les plaintes de harcèlement<sup>181</sup>. Le MDN continue d'utiliser son système pour consigner les plaintes, mais les FAC ont établi de leur côté un nouveau Système intégré de gestion et d'enregistrement des plaintes en 2018<sup>182</sup>.

95. Les préoccupations au sujet de la précision des systèmes de suivi des plaintes pointent vers un problème plus vaste, à savoir la réticence des employés à signaler les cas de harcèlement et de discrimination. Le Groupe de travail des sous-ministres sur le harcèlement a constaté que « de nombreux cas de harcèlement en milieu de travail ne sont jamais signalés » par les employés par manque de confiance en le processus, par manque de connaissance du processus ou par crainte de représailles<sup>183</sup>. En fait, selon le Sondage auprès des employés du SCRS de 2015, les employés évoquent le plus souvent comme raison pour ne pas déposer une plainte officielle de harcèlement [traduction] « qu'ils ne croient pas qu'une plainte ferait une différence<sup>184</sup>. » Cela dit, plusieurs des organisations visées par l'examen ont fait des efforts pour expliquer le processus de traitement des plaintes et bâtir la confiance des employés au moyen de formations et de guides d'information<sup>185</sup>.

<sup>181</sup> MDN/FAC, communications écrites, 8 mai 2019. Le rapport Deschamps 2015 fait état de l'inconduite sexuelle dans les FAC et indique que « le très faible nombre de plaintes déposées chaque année » par l'intermédiaire du système de suivi des plaintes « ne reflète pas la réalité ». Dans le rapport 2018 du vérificateur général sur l'inconduite sexuelle dans les FAC, il est indiqué qu'il « n'y avait pas de système centralisé pour recueillir et suivre systématiquement les incidents de comportement sexuel inapproprié. L'information provenait d'un grand nombre de bases de données différentes et n'était donc pas uniforme ». Voir : Marie Deschamps, *Examen externe sur l'inconduite sexuelle et le harcèlement sexuel dans les Forces armées canadiennes*, responsable de l'examen externe, 26 mars 2015; et Vérificateur général du Canada, « Rapport 5 — Les comportements sexuels inappropriés — Forces armées canadiennes », *Automne 2018 — Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada*, novembre 2018.

<sup>182</sup> Le MDN/FAC a indiqué qu'il [traduction] « discutait avec les FAC pour le remplacement du système de suivi des plaintes de harcèlement par le Système intégré de gestion et d'enregistrement des plaintes ». MDN/FAC, communication écrite au CPSNR, 5 juillet 2019.

<sup>183</sup> D'après le rapport de 2018 de Statistique Canada sur les inconduites sexuelles dans les FAC, 57 % des victimes d'agression sexuelle dans les Forces régulières « ont dit que les incidents en question n'ont pas été portés à l'attention d'une personne en position d'autorité », et que 40 % des victimes dans les membres de la Première réserve ont indiqué « ne pas avoir signalé une agression sexuelle par crainte de conséquences négatives ». Voir : Statistique Canada, *Les inconduites sexuelles dans les Forces armées canadiennes*, 2018, 22 mai 2019, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190522/dq190522a-fra.htm?CMP=mstatcan>; et Canada, *Milieus de travail sains : Entamer un dialogue et prendre des mesures pour lutter contre le harcèlement dans la fonction publique*, rapport du Groupe de travail des sous-ministres sur le harcèlement, 2018, [https://www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/documents/cik/Harrassment-Report\\_FR.pdf](https://www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/documents/cik/Harrassment-Report_FR.pdf).

<sup>184</sup> SCRS, *Sondage auprès des employés de 2015*, sans date.

<sup>185</sup> Le MDN a créé des affiches et encourage les gestionnaires à sensibiliser les employés au sujet de leurs droits et du processus de traitement des plaintes. MDN, communications écrites, 8 mai 2019. Le SCRS a aussi élaboré des guides d'information sur le processus de traitement des plaintes de harcèlement, y compris un guide à l'intention des gestionnaires intitulé *Guide du gestionnaire sur le rétablissement en milieu de travail à la suite d'une plainte de harcèlement*, et un guide à l'intention des employés sur la façon de relever les cas possibles de harcèlement. Les documents du SCRS comprennent : *Guide du gestionnaire sur le rétablissement en milieu de travail à la suite d'une plainte de harcèlement*, *S'agit-il de harcèlement?*, *Guide d'application du processus de résolution du harcèlement?*, et *Guide du gestionnaire sur la prévention et la résolution du harcèlement*, sans date.

### *Politiques de lutte contre le harcèlement et formation corrective*

96. D'après la politique du SCT, toutes les organisations visées par l'examen ont instauré une politique sur le harcèlement et la violence au travail<sup>186</sup>. Toutefois, dans un rapport d'Emploi et Développement social Canada sur le harcèlement et la violence au travail de 2017, plusieurs problèmes liés au cadre réglementaire et juridique fédéral actuel sur le sujet ont été relevés<sup>187</sup>. Les deux observations principales suivantes ont été formulées : le régime de prévention actuel « n'aborde pas adéquatement l'éventail de comportements inappropriés survenant en milieu de travail » et les règlements en place dans les milieux de travail sous réglementation fédérale « ne comprennent aucune disposition sur le harcèlement<sup>188</sup> ». La *Loi modifiant le Code canadien du travail (harcèlement et violence)*, la *Loi sur les relations de travail au Parlement* et la *Loi d'exécution du budget, 2017, n° 1* modifie le cadre actuel de prévention du harcèlement et de la violence dans les milieux de travail sous réglementation fédérale<sup>189</sup>. D'après cette loi, les employeurs sont tenus de prendre des mesures pour prévenir le harcèlement au travail et protéger les employés, traiter les cas de harcèlement et de violence et soutenir les employés touchés. Ainsi, l'employeur doit « enquêter [...] tous les incidents de harcèlement et de violence, ainsi qu'il doit les enregistrer et les signaler<sup>190</sup>. » En conséquence, la majorité des organisations visées par l'examen doivent mettre à jour leurs politiques en matière de harcèlement en prévision de l'entrée en vigueur de cette loi d'ici les deux prochaines années<sup>191</sup>.

97. Les organisations ont mis en place une formation sur la lutte contre le harcèlement obligatoire pour tous les employés. Dans la plupart des organisations, les employés suivent la formation en ligne et sont tenus de le faire une fois dans le cadre de leur carrière. Le MDN et les FAC font exception : ils ont instauré une formation en personne obligatoire pour tous les employés, y compris les superviseurs et les gestionnaires, sur la prévention du harcèlement et sur l'intervention de témoins<sup>192</sup>. La question de la

<sup>186</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique sur la prévention et la résolution du harcèlement*, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=26041>.

<sup>187</sup> Voir : Emploi et Développement social Canada, *Consultations publiques sur le harcèlement et la violence sexuelle en milieu de travail – Ce que nous avons entendu*, 2 novembre 2017; et Emploi et Développement social Canada, *Proposition de cadre réglementaire pour lutter contre le harcèlement et la violence*, Document de consultation, Consultation des intervenants du Programme du travail, 24 août 2018.

<sup>188</sup> Emploi et Développement social Canada, *Proposition de cadre réglementaire pour lutter contre le harcèlement et la violence*, Document de consultation, Consultation des intervenants du Programme du travail, 24 août 2018.

<sup>189</sup> Ces modifications au *Code canadien du travail* ne s'appliquent pas aux FAC. Mayra Perez-Leclerc, *Résumé législatif du projet de loi C-65 : Loi modifiant le Code canadien du travail (harcèlement et violence)*, la *Loi sur les relations de travail au Parlement* et la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2017*, Publication n° 42-1-C65-F, Service d'information et de recherche parlementaires, 4 février 2019,

[https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/fr\\_CA/ResearchPublications/LegislativeSummaries/421C65E?#a3](https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/fr_CA/ResearchPublications/LegislativeSummaries/421C65E?#a3).

<sup>190</sup> Mayra Perez-Leclerc, *Résumé législatif du projet de loi C-65 : Loi modifiant le Code canadien du travail (harcèlement et violence)*, la *Loi sur les relations de travail au Parlement* et la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2017*, Publication n° 42-1-C65-F, Service d'information et de recherche parlementaires, 4 février 2019,

[https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/fr\\_CA/ResearchPublications/LegislativeSummaries/421C65E?#a3](https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/fr_CA/ResearchPublications/LegislativeSummaries/421C65E?#a3).

<sup>191</sup> Mayra Perez-Leclerc, *Résumé législatif du projet de loi C-65 : Loi modifiant le Code canadien du travail (harcèlement et violence)*, la *Loi sur les relations de travail au Parlement* et la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2017*, Publication n° 42-1-C65-F, Service d'information et de recherche parlementaires, 4 février 2019,

[https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/fr\\_CA/ResearchPublications/LegislativeSummaries/421C65E?#a3](https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/fr_CA/ResearchPublications/LegislativeSummaries/421C65E?#a3).

<sup>192</sup> MDN et FAC, *Annex A – Required, Mandatory and Sub-delegation Training Requirements for Civilian and Military Personnel*, 11 octobre 2018.

discrimination reçoit nettement moins d'attention, malgré la prévalence du problème à l'échelle des organisations visées. L'ASFC est la seule organisation parmi les neuf visées qui exige que ses employés et ses gestionnaires suivent une formation sur la lutte contre le racisme et la discrimination<sup>193</sup>.

#### *Promotions, perfectionnement professionnel et mentorat*

98. Un accès juste et équitable aux possibilités de promotion et de formation est essentiel à un milieu de travail inclusif<sup>194</sup>. L'examen par le Comité des taux de promotion et des possibilités de perfectionnement professionnel et de mentorat a révélé ce qui suit :

- *Taux de promotion* : Dans la majorité des organisations visées, dont les FAC, le CST, l'ASFC, le CIET et la GRC, les taux de promotion pour chacun des groupes désignés étaient proportionnels à leur représentation générale au sein de l'organisation. Les taux de promotion pour les personnes handicapées étaient inférieurs au taux moyen de promotion au MDN. Toutefois, peu d'organisations visées par l'examen ont fourni des taux de promotion ventilés selon la catégorie professionnelle, ce qui permet difficilement d'établir si les promotions des membres des groupes désignés sont réparties proportionnellement dans tous les groupes professionnels, ou si elles sont concentrées dans certains groupes.
- *Perfectionnement professionnel* : Peu d'organisations ont fourni de l'information sur la formation favorisant le perfectionnement professionnel ou sur l'accès à ce type de formation. Il y avait deux exceptions : les occasions de formation en leadership pour les femmes au SCRS, et la participation d'AMC à l'initiative de formation des Autochtones au leadership de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada<sup>195</sup>.
- *Mentorat* : Certaines organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement ont établi des programmes officiels de mentorat, mais peu d'entre eux sont destinés à des groupes désignés précis<sup>196</sup>. Il y a deux exceptions : le programme de mentorat du Comité consultatif sur les minorités visibles de l'ASFC et le programme officiel de mentorat établi par le Réseau des femmes du SCRS<sup>197</sup>.

<sup>193</sup> En 2017-2018, le MDN et les FAC ont offert un cours sur la discrimination, mais seuls 83 employés l'ont suivi. D'après l'examen des systèmes d'emploi du CST de 2017, [traduction] « mise à part la formation sur le harcèlement, aucune formation sur la discrimination systémique, la façon dont cette discrimination se fait et les exigences de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* n'est offerte au personnel des Ressources humaines, aux cadres supérieurs, aux gestionnaires et aux membres du Comité sur l'équité en matière d'emploi et la diversité ». Voir : MDN et FAC, *The Joint Department of National Defence and Canadian Armed Forces Annual Multiculturalism Report 2017/2018*, et Linda Buchanan, *Employment Systems Review and Employment Equity Act Compliance Assessment: Communications Security Establishment*, 31 mars 2017.

<sup>194</sup> Quinetta M. Roberson, « Disentangling the Meanings of Diversity and Inclusion », *Centre for Advanced Human Resources Studies Working Paper Series*, Cornell University, 2004.

<sup>195</sup> Au SCRS, les occasions de perfectionnement professionnel suivantes sont offertes aux femmes : cours « Taking the Stage » offert par le Niagara Institute et un cours à l'Université Carleton intitulé « Advancing Women in Leadership ». Voir : SCRS, *Justification for Sole Source Delivery – Employee Development/Talent Management/Learning and Development: Achieving Gender Equity at Senior Levels*, 16 janvier 2017; et AMC, *Diversity & Inclusion (D&I) Presentation to Executive Board*, mai 2018.

<sup>196</sup> La GRC et le SCRS ont élaboré un programme de mentorat, mais leur programme ne vise pas des groupes désignés en particuliers. GRC, *National Headquarters Mentorship Program Guidebook*, 24 mai 2017; SCRS, *Mentoring Program: Mentoring Activities for Developing Leadership Competencies*, janvier 2015.

<sup>197</sup> ASFC, *Comité consultatif sur les minorités visibles*, octobre 2018; et CIET, communication écrite au CPSNR, 10 avril 2019.

## *Mobilisation des employés*

99. La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* exige de chaque employeur qu'il consulte les représentants de ses employés sur deux aspects. Premièrement, il doit les consulter au sujet de l'aide que les représentants pourraient lui apporter pour faciliter l'équité en matière d'emploi dans le milieu de travail et au sujet de la communication aux employés des questions relatives à l'équité en matière d'emploi. Deuxièmement, il doit les consulter au moment de la préparation, de la mise en œuvre et de la révision de son plan relatif à l'équité en matière d'emploi<sup>198</sup>. Les comités consultatifs dirigés par l'employeur sont les principaux forums par l'intermédiaire desquels les membres des groupes désignés peuvent exprimer leurs préoccupations et leurs commentaires sur des questions de diversité et d'inclusion. La participation à ces comités est volontaire, et ceux-ci devraient compter des représentants de tous les groupes désignés.

100. Toutes les organisations visées par l'examen ont établi un ou plusieurs comités consultatifs, mais l'ampleur du rôle qu'ils jouent dans l'élaboration des politiques organisationnelles diffère selon l'organisation. Par exemple, les comités consultatifs de l'ASFC, du SCRS, d'AMC et du BCP, respectivement, contribuent régulièrement aux politiques et aux pratiques relatives à l'emploi<sup>199</sup>. La GRC a récemment regroupé tous ses comités consultatifs en un seul comité qui a été officiellement intégré au processus de planification de l'équité en matière d'emploi<sup>200</sup>. En revanche, d'après l'examen des systèmes d'emploi du CST réalisé en 2017, l'engagement du comité consultatif sur ces enjeux dans cet organisme est limité<sup>201</sup>. Par ailleurs, dans le cadre de l'examen des systèmes d'emploi des FAC en 2013, il a été déterminé que peu de militaires étaient au courant de l'existence ou du rôle des groupes consultatifs de la Défense.<sup>202</sup>

<sup>198</sup> *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, (L.C. 1995, ch. 44), s. 15(1), <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/e-5.401/page-3.html#docCont>.

<sup>199</sup> Judy Laws, *Targeted Employment Systems Review for Global Affairs Canada*, Graybridge Malkam, 19 juin 2017; SCRS, *CSIS Advisory Committee on Diversity Terms of Reference*, 31 août 2012; ASFC, *Comité consultatif national de l'équité en matière d'emploi et de la diversité*, décembre 2010; BCP, *Invitation to join the Employment Equity and Diversity Advisory Committee*, décembre 2017.

<sup>200</sup> GRC, *Refreshing the Employment Equity Planning Process*, mai 2018; et consultations du Secrétariat du CPSNR auprès de la directrice de l'unité Culture et mobilisation des employés à la GRC, 5 avril 2019.

<sup>201</sup> Selon l'examen des systèmes d'emploi du CST, le Comité sur l'équité en matière d'emploi et la diversité n'examine pas les politiques relatives aux ressources humaines proposées avant leur mise en œuvre. Voir : Linda Buchanan, *Employment Systems Review and Employment Equity Act Compliance Assessment: Communications Security Establishment*, 31 mars 2017.

<sup>202</sup> Alla Skomorovsky et Sylvie Lalonde-Gaudreault, *Canadian Forces Employment Systems Review: Qualitative Component*, Recherche et développement pour la défense Canada, Directeur général – Recherche et analyse (Personnel militaire), septembre 2013.

### Minorités visibles dans l'appareil de la sécurité et du renseignement

D'après les données du recensement de 2016, les personnes faisant partie des minorités visibles représentent 22,3 % de la population, parmi lesquels les trois principaux groupes sont les Sud-asiatiques, les Chinois et les Canadiens de race noire. Selon les projections démographiques, d'ici 2036, les personnes faisant partie des minorités visibles pourraient représenter de 31,2 % à 35,9 % de la population totale<sup>203</sup>.

Les personnes faisant partie des minorités visibles sont sous-représentées dans la majorité des organisations visées par l'examen, surtout dans les postes à la direction. Cet écart de représentation augmentera probablement au cours des prochaines années, car le nombre de personnes faisant partie des minorités visibles au Canada devrait changer, selon les nouvelles estimations de la DPA et de la DMT. De plus, les données recueillies sur ce groupe sont incomplètes, compte tenu de l'absence de données ventilées selon le sexe, ce qui brouille la représentation des femmes faisant partie des minorités visibles au sein des organisations<sup>204</sup>.

De même, la représentation et le recrutement de personnes faisant partie des minorités visibles dans plusieurs organisations ont stagné ou diminué au cours des dernières années. Au CST, la sous-représentation des personnes faisant partie des minorités visibles a tendance à s'accroître<sup>205</sup>. D'après une analyse en dotation effectuée par le BCP, les mesures de dotation pour ce groupe ont diminué de 15 % depuis 2014-2015<sup>206</sup>. À Sécurité publique Canada, la représentation des membres faisant partie de minorités visibles n'a pas augmenté depuis 2012<sup>207</sup>. En 2018, la Commission canadienne des droits de la personne a indiqué que les efforts des FAC pour faire augmenter la représentation des personnes faisant partie des minorités visibles [traduction] « ne seraient pas suffisants pour tenir le rythme de la croissance du nombre de citoyens canadiens faisant partie de ce groupe<sup>208</sup>. »

<sup>203</sup> Canada, *Rapport annuel sur l'application de la Loi sur le multiculturalisme canadien 2016-2017*, <https://www.canada.ca/fr/patrimoine-canadien/organisation/publications/plans-rapports/rapport-annuel-loi-multiculturalisme-canadien-2016-2017.html>.

<sup>204</sup> Judy Laws, *Targeted Employment Systems Review for Global Affairs Canada*, Graybridge Malkam, 19 juin 2017; consultations du Secrétariat du CPSNR auprès des représentants du Caucus des employés fédéraux noirs, 16 avril 2019.

<sup>205</sup> Linda Buchanan, *Employment Systems Review and Employment Equity Act Compliance Assessment: Communications Security Establishment*, 31 mars 2017.

<sup>206</sup> BCP, *Staffing Action Employment Equity Results at PCO*, février 2018.

<sup>207</sup> Linda Buchanan, *Final Report: Employment Systems Review, Public Safety Canada*, Mobile Resources, 28 mars 2018

<sup>208</sup> Commission canadienne des droits de la personne, *Employment Equity Interim Audit Report: Canadian Armed Forces*, 15 août 2018.

D'après des articles et des documents récents fournis au Comité, les personnes faisant partie des minorités visibles continuent de se heurter à des obstacles comportementaux. Les FAC, le SCRS et la GRC ont fait face à des allégations de racisme dans les dernières années<sup>209</sup>. Des obstacles comportementaux plus subtils ont aussi été relevés à l'ASFC, au MDN et à AMC, notamment celui voulant que les personnes faisant partie des minorités visibles ne se sentent pas représentées aux échelons supérieurs de l'organisation ni écoutées par les dirigeants et, que selon l'examen des systèmes d'emploi du MDN, qu'elles ne se sentent pas en mesure de [traduction] « s'exprimer selon leur ethnie et leur culture au travail<sup>210</sup>. »

### *L'évaluation du Comité des efforts des organisations pour favoriser l'inclusion*

101. Le Comité croit qu'une caractéristique essentielle d'un milieu de travail inclusif est l'absence de harcèlement, de violence et de discrimination. Il est impossible de trop insister sur l'importance de ces problèmes. Le rythme lent des progrès à éliminer le harcèlement, la violence et la discrimination au sein des FAC et de la GRC préoccupe grandement. De plus, bien que des organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement aient mis en œuvre des politiques, de la formation et des campagnes de sensibilisation contre le harcèlement, beaucoup d'entre elles ont encore une compréhension limitée de la prévalence du harcèlement et des sources de harcèlement dans leur milieu. La question de la discrimination, quant à elle, reçoit beaucoup moins d'attention de la part de toutes les organisations. En outre, la mobilisation des employés sur les questions de diversité et d'inclusion diffère selon les organisations, ce qui pourrait nuire aux efforts généraux en vue de favoriser l'inclusion dans l'ensemble de ces organisations. Enfin, selon le Comité, il faut se pencher davantage sur les questions de sous-représentation et sur les allégations de discrimination à l'endroit des personnes faisant partie des minorités visibles dans l'appareil de la sécurité et du renseignement. La nécessité d'une plus grande diversité du point de vue opérationnel ainsi que les changements démographiques croissants portent le Comité à croire que les questions touchant les membres des groupes désignés requièrent une attention supplémentaire.

<sup>209</sup> « Black RCMP officers say they endured racism 'on a regular basis », *CBC*, 11 mars 2019, <https://www.cbc.ca/news/politics/rcmp-anti-black-racism-1.5048850>; Michelle Shephard, « CSIS 'a workplace rife with discrimination,' say employees in \$35-million lawsuit alleging Islamophobia, racism and homophobia », *Toronto Star*, 7 novembre 2017, <https://www.thestar.com/news/canada/2017/11/07/csis-a-workplace-rife-with-discrimination-say-employees-in-35-million-lawsuit-alleging-islamophobia-racism-and-homophobia.html>; Dennis Ward, « Racism and discrimination 'rampant' throughout ranks and elements of Canadian Armed Forces says report », *APTN News*, 19 janvier 2017, <https://aptnnews.ca/2017/01/19/racism-and-discrimination-rampant-throughout-ranks-and-elements-of-canadian-armed-forces-says-report/>; et Chloé Fedio, « Ex-military members claim systemic racism in lawsuit », *CBC*, 22 décembre 2016, <https://www.cbc.ca/news/canada/ottawa/canadian-military-systemic-racism-class-action-suit-1.3909258>.

<sup>210</sup> Voir : Sylvie C. Lalonde, « The 2009-2010 Department of National Defence Employment Systems Review: Workforce Component », Recherche et analyse (Personnel militaire), Recherche sur le soutien au personnel et à la famille, MDN, juillet 2011; AMC, notes des réunions entre Leslie Norton et les représentants du Réseau de l'équité en matière d'emploi d'AMC, du 15 au 18 et du 28 au 29 août, et les 7 et 22 septembre 2017; ASFC, « Learning Evaluation Data Summary Report Diversity and Race Relations H1000-P », 18 juillet 2018; et consultations du Secrétariat du CPSNR auprès des représentants du Caucus des employés fédéraux noirs, 16 avril 2019.

## Conclusion

102. Il est essentiel pour leur efficacité que les organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement se dotent d'un effectif diversifié et inclusif. Les organisations chargées de défendre le Canada et de protéger les Canadiens se doivent d'exploiter les compétences, les talents et les opinions de personnes de genres, d'aptitudes, de races, d'ethnies, de cultures et de religions variés. Cette croyance est bien justifiée par les études universitaires et professionnelles et les approches adoptées par les alliés les plus près du Canada. D'autant plus important, les hauts dirigeants des organisations de sécurité et de renseignement adhèrent à cette croyance. Malheureusement, il reste encore beaucoup de travail à faire. Les taux de sous-représentation des membres des groupes désignés et le nombre de cas de harcèlement et de discrimination demeurent à un niveau élevé inacceptable. Les allégations nuisibles de harcèlement, de violence et de discrimination au sein des FAC et de la GRC, deux membres fondamentaux de l'appareil de la sécurité et du renseignement, sont encore fraîches à l'esprit du public. Il faudra que chaque organisation fasse preuve d'un leadership et d'un engagement soutenus pour traiter ces enjeux et créer des effectifs qui reflètent pleinement la diversité canadienne. Compte tenu de l'importance de ces enjeux, le Comité est d'avis que l'appareil de la sécurité et du renseignement pourrait et devrait être un chef de file en la matière pour l'ensemble de la fonction publique.

## Prochaines étapes

103. Le Comité croit qu'il sera important de suivre, au cours des prochaines années, la progression des organisations de l'appareil pour ce qui est d'augmenter la représentation des membres des groupes désignés dans tous les groupes professionnels et d'améliorer l'inclusion. En fait, la nécessité du point de vue opérationnel d'une diversité de l'effectif au sein des organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement, ainsi que l'évolution démographique du Canada laissent entendre qu'il sera essentiel pour ces organisations de continuer d'améliorer ces aspects pour assurer leur succès. En outre, compte tenu de la nature à long terme des objectifs de représentation des organisations et de leurs initiatives liées à l'inclusion, un examen de la mise en œuvre de leurs objectifs et initiatives pourrait servir d'indicateur du rythme du progrès relatif à la diversité et à l'inclusion à l'échelle de l'appareil.

## Conclusions du Comité

104. Le Comité tire les conclusions suivantes :

- C1. Dans une succession de lettres de mandat ministériel et dans son appel à la création d'une Équipe spéciale sur la diversité et l'inclusion du secteur de la sécurité et du renseignement, le gouvernement a désigné la promotion et l'amélioration de la diversité et de l'inclusion comme une priorité pour l'appareil de la sécurité et du renseignement. Cette approche pour l'appareil est grandement louable, mais sa mise en œuvre a quelque peu manqué. (Paragraphe 22, 68 et 69)
- C2. Les organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement ont mis en place des mesures et des programmes à l'appui de l'équité en matière d'emploi, de la diversité et de l'inclusion. Toutefois, la diversité et l'inclusion diffèrent grandement d'une organisation à l'autre. (Paragraphe 36 à 50)
- C3. Au cours des trois dernières années, les FAC et la GRC ont réglé diverses poursuites relatives à des allégations de harcèlement, de violence et de discrimination généralisés. L'élimination de ces problèmes sous-jacents progresse lentement. Le SCRS a aussi réglé une poursuite en 2017 en ce qui a trait à des allégations d'islamophobie, de racisme et d'homophobie dans son bureau de la région de Toronto. Il a réagi au cours de la même année en mettant en place un plan d'action sur le milieu de travail à l'échelle de l'organisation. (Paragraphe 88 à 91)
- C4. Toutes les organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement ont préparé des politiques, des formations et des campagnes de sensibilisation pour lutter contre le harcèlement et la violence au travail. Toutefois, ils ont connu certaines difficultés pour ce qui est de l'analyse des sondages et le suivi, dont le suivi des plaintes de harcèlement, ce qui peut nuire à la capacité de l'organisation de connaître l'ampleur du problème. La question de la discrimination reçoit beaucoup moins d'attention que celle du harcèlement dans l'ensemble de l'appareil. (Paragraphe 93 à 97)
- C5. Le taux de représentation des membres des groupes désignés dans l'ensemble des organisations visées par l'examen est moins élevé que le taux de représentation moyen dans la fonction publique. Dans la majorité des organisations visées par l'examen, les personnes handicapées sont sous-représentées de façon générale, et les femmes sont sous-représentées dans les postes de direction. Les personnes faisant partie des minorités visibles sont sous-représentées de façon générale et aussi dans les postes de direction, et le recrutement de personnes de ce groupe a stagné ou diminué dans plusieurs des organisations au cours des trois dernières années. Le Comité ne dispose pas actuellement d'assez d'informations pour évaluer la représentation des Autochtones dans les postes de direction dans l'ensemble des organisations visées par l'examen. (Paragraphe 52 à 54)
- C6. Les incohérences dans la planification, le suivi et l'examen nuisent à l'évaluation des progrès réalisés au sujet de la diversité à l'échelle de l'appareil de la sécurité et du renseignement. (Paragraphe 25 à 31)

C7. La responsabilisation à l'égard de la diversité et de l'inclusion à l'échelle de l'appareil de la sécurité et du renseignement est insuffisante. Les organisations n'ont pas établi de cadres de mesure du rendement ni n'ont fixé d'objectifs de rendement mesurables sur ces questions pour les cadres ou les gestionnaires. Dans la plupart des organisations, la responsabilité des progrès en matière de diversité et d'inclusion n'est pas répartie à l'ensemble de l'organisation. Elle est généralement attribuée uniquement au secteur des ressources humaines. Les lacunes en ce qui a trait à la responsabilité nuisent aux organisations dans l'atteinte de leurs objectifs.

(Paragraphe 66 à 71)

## Recommandations

105. Le Comité formule les recommandations suivantes :

- R1. Le Comité procède à un examen rétrospectif d'ici trois à cinq ans pour évaluer le progrès réalisé par l'appareil de la sécurité et du renseignement dans l'atteinte des objectifs et la mise en œuvre des initiatives en matière de diversité et d'inclusion, et pour examiner plus en profondeur la question de l'inclusion, y compris les questions de harcèlement, de violence et de discrimination, en sollicitant davantage les employés.
- R2. L'appareil de la sécurité et du renseignement adopte une approche cohérente et transparente de la planification et du suivi des objectifs relatifs à l'équité en matière d'emploi et à la diversité, et qu'il procède régulièrement à des examens de ses politiques et de ses pratiques relatives à l'emploi (examens des systèmes d'emploi) pour relever les obstacles possibles à l'emploi auxquels se heurtent les femmes, les Autochtones, les personnes faisant partie des minorités visibles et les personnes handicapées.
- R3. L'appareil de la sécurité et du renseignement améliore la robustesse de sa collecte et de son analyse de données, notamment au moyen d'évaluations ACS+ des mesures de dotation interne, des politiques de promotion et d'analyses segmentées de l'effectif. À ce sujet, le Comité souligne aussi que les organisations auront bientôt l'obligation d'enquêter sur tous les cas de harcèlement et de violence au travail, de les enregistrer et de les signaler.
- R4. L'appareil de la sécurité et du renseignement élabore un cadre commun de mesure du rendement et qu'elle accentue la responsabilisation à l'égard de la diversité et de l'inclusion en établissant des indicateurs de rendement significatifs et mesurables pour les directeurs et les gestionnaires dans l'ensemble des organisations.

## Chapitre 2 : La réponse du gouvernement à l'ingérence étrangère

### Introduction

106. Pendant près de 20 ans, avec raison, le gouvernement s'est occupé du terrorisme comme la plus grosse menace envers la sécurité publique. Même si cette menace persiste, le directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) a récemment désigné l'ingérence et l'espionnage étranger comme la plus grande menace à l'égard de la prospérité et des intérêts nationaux du Canada. Il a déclaré « les activités de pays hostiles peuvent avoir un effet corrosif sur nos systèmes démocratiques et nos institutions<sup>1</sup>. »

107. Les pays étrangers tentent d'influencer le Canada, ses prises de décisions et sa population au moyen d'activités qui peuvent aller de formes de conduite diplomatique évidentes et souvent amicales d'un côté, à des actions secrètes et hostiles de l'autre. La Loi sur le SCRS fait une distinction entre les comportements acceptables et inacceptables des pays étrangers, en définissant l'influence étrangère comme des activités qui « sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque ». Le terme « influence étrangère » est également employé dans d'autres lois, notamment dans la *Loi sur la protection d'information ayant trait à la sécurité du Canada*. Cela dit, « ingérence étrangère » est devenu un terme courant au Canada et parmi ses alliés pour mieux distinguer les pratiques diplomatiques acceptables des pratiques hostiles ou illégales. Dans le présent rapport, nous utilisons le terme « ingérence étrangère », mais nous précisons que sa définition est identique à celle de « influence étrangère » de la Loi sur le SCRS.

108. Les activités d'ingérence étrangère peuvent comprendre des moyens trompeurs pour [traduction] « cultiver des relations avec les représentants élus et d'autres personnes perçues comme ayant une influence dans le processus politique; chercher à influencer les reportages dans les médias canadiens; chercher, dans certains cas, à influencer le résultat des élections; et contraindre ou amener les communautés de la diaspora à faire avancer les intérêts étrangers au Canada<sup>2</sup>. » L'ingérence étrangère a de multiples conséquences, dont celles de saper ce qui suit :

- les droits démocratiques et les libertés fondamentales des Canadiens;
- l'équité et l'ouverture des institutions publiques du Canada;
- la capacité des Canadiens de prendre des décisions éclairées et de participer aux débats publics;
- l'intégrité et la crédibilité du processus parlementaire du Canada;
- la confiance du public envers les décisions de politiques publiques qui sont prises par le gouvernement en place<sup>3</sup>.

\*NDLT : Le masculin a été employé pour refléter le caractère neutre du genre de l'anglais afin de masquer l'identité.

<sup>1</sup> Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), directeur, discours devant l'Economic Club of Canada, 4 décembre 2018, [www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/nouvelles/2018/12/allocution-pour-david-vigneault-au-economic-club-of-canada.html](http://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/nouvelles/2018/12/allocution-pour-david-vigneault-au-economic-club-of-canada.html).

<sup>2</sup> SCRS, rencontre avec le ministre des Institutions démocratiques par intérim : notes d'allocution du directeur, 23 mars 2018.

<sup>3</sup> Bureau du Conseil privé (BCP), *Hostile State Activity : Identifying Canada's Strategic Interests*, septembre 2018.

109. Malgré toute l'attention accordée par les médias à l'utilisation des cybermoyens comme forme d'ingérence étrangère, [\*\*\*l'ingérence étrangère par l'entremise d'interactions de personne à personne demeure une pratique commune\*\*\*]<sup>4</sup>, une activité que le Comité caractérise comme de l'ingérence étrangère traditionnelle. En tant que société multiculturelle dotée d'un système démocratique ouvert, le Canada est vulnérable aux acteurs étrangers qui cherchent à s'immiscer dans ses processus politiques et économiques. Comme nous le démontrerons du début à la fin du rapport, les pays étrangers exploitent ou menacent les droits et les libertés qui sont protégés par la *Charte canadienne des droits et libertés*, à savoir la liberté de conscience et de religion, la liberté de pensée et d'expression, la liberté de la presse, la liberté d'association, les droits démocratiques, la liberté de circulation, la sécurité de sa personne et la primauté du droit. En bref, l'ingérence étrangère menace les valeurs fondamentales de notre pays. Dans de nombreux cas, les pays étrangers ciblent les communautés canadiennes, particulièrement la diaspora ou les communautés ethnoculturelles, pour influencer la position du gouvernement du Canada au pays et sur la scène internationale, sur des questions politiques, économiques ou sociales. Le présent rapport met en évidence que certains pays étrangers [traduction] « menacent de compromettre la souveraineté canadienne quand ils jugent que leurs intérêts diffèrent de ceux du Canada<sup>5</sup>. »

110. Les alliés du Canada ont ciblé l'ingérence étrangère comme une menace importante et ont entrepris diverses contre-mesures. Notamment, cette question fait l'objet de débats publics et de recherches universitaires appréciables en Australie, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis. En comparaison, cette question attire peu d'attention des médias et du milieu universitaire, et ne fait pas partie du discours public général au Canada.

111. Ce manque d'attention peut mener à croire que l'ingérence étrangère ne constitue pas un problème substantiel au Canada. Par exemple, dans son examen de l'ingérence étrangère exercée par la République populaire de Chine, le Hoover Institute des États-Unis a déclaré dans un rapport de 2018 que [traduction] « L'expérience canadienne à l'égard de l'ingérence chinoise est moins intense que celle rapportée en Australie et en Nouvelle-Zélande. » Il note également que [traduction] « Ottawa est d'avis que la Chine tente vraiment d'influencer l'opinion canadienne et les décideurs politiques, mais ne réussit pas guère pour l'instant<sup>6</sup>. »

112. [\*\*\* Le paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il décrit une évaluation du SCRS. \*\*\*]<sup>7</sup> \*\*\*\*<sup>8</sup>

113. Les activités d'ingérence étrangère menacent surtout les fondements de la démocratie canadienne. Ces fondements incluent [traduction] « des médias indépendants qui suivent les règles de l'éthique journalistique et des responsabilités éditoriales; une société civile habilitée et protégée; de

<sup>4</sup> SCRS, \*\*\*, sans date.

<sup>5</sup> SCRS, *Les activités influencées par l'étranger au Canada : de graves menaces pour la démocratie canadienne*, notes d'allocation, 19 juillet 2018

<sup>6</sup> Hoover Institution, *Chinese Influence and American Interests: Report of the Working Group on Chinese Influence Activities in the United States*, 2018.

<sup>7</sup> SCRS, \*\*\* note d'information à l'intention du directeur, août 2018.

<sup>8</sup> SCRS, Directeur, \*\*\* 2018.

l'éducation civique pour des citoyens résilients<sup>9</sup>. » Ces institutions et ces principes fondamentaux appuient un gouvernement efficace, responsable et transparent, mais constituent également des vulnérabilités par lesquelles les pays étrangers peuvent chercher à interférer de manière insidieuse et inappropriée au Canada.

## Aperçu de l'examen

114. Le 6 novembre 2018, le Comité a décidé d'entreprendre un examen de l'ingérence étrangère au Canada. Le Comité savait qu'en raison de la nature très délicate du contenu, la version publique du rapport serait beaucoup caviardée. Le 6 décembre 2018, le président du Comité a envoyé les lettres de notification au premier ministre et aux ministres des Affaires étrangères, de la Défense nationale et de la Sécurité publique et de la Protection civile. Les organisations suivantes ont fait partie de l'examen :

- Agence des services frontaliers du Canada (ASFC);
- Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS);
- Centre de la sécurité des télécommunications (CST);
- Affaires mondiales Canada (AMC);
- Bureau du Conseil privé (BCP);
- Sécurité publique Canada (SP);
- Gendarmerie royale du Canada (GRC).

115. Le Comité a informé les ministres participants qu'il rétrécirait la portée de l'examen au fil de ses travaux, et qu'il commencerait par l'examen de ce qui suit :

- l'étendue et la nature de la menace ainsi que les acteurs en jeu;
- les mandats et les rôles des organisations pertinentes;
- la coopération et l'harmonisation entre les alliés et les ministères et organismes en ce qui a trait aux enquêtes et aux opérations, notamment l'échange de renseignement entre les organisations fédérales, les autres paliers de gouvernement ou les organisations non gouvernementales;
- l'affectation de ressources pour cette question et sa priorité dans les divers ministères et organismes pertinents;
- les stratégies en matière de protection des structures et des institutions démocratiques fondamentales du Canada;
- le cadre légal régissant l'enquête, l'interdiction, la prévention et la lutte en matière d'ingérence étrangère et d'activités d'influence;
- la mise en œuvre d'une priorité en matière de renseignement et l'appui à cet effet.

116. Pour préciser ses efforts, le Comité a exclu certaines questions de la portée de son examen. Il n'a pas examiné les activités d'ingérence qui visaient les élections fédérales de 2019, compte tenu des

---

<sup>9</sup> Affaires mondiales Canada (AMC), *Reinforcing Democracy – Addressing Foreign Interference*, note de présentation sur la question, 28 février 2018.

efforts actuels du gouvernement à cet égard. Pareillement, le Comité n'a pas examiné la question des cybermenaces, puisque le gouvernement a récemment mis en œuvre une série de mesures pour les contrer; le Comité a jugé qu'un examen de la question à ce moment pourrait nuire à cette mise en œuvre. En dernier lieu, le Comité a exclu des éléments du processus de la *Loi sur Investissements Canada*, étant donné que cette question à elle-seule pourrait faire l'objet d'un examen complet. En vertu de cette loi, le gouvernement peut examiner les incidences des acquisitions d'entreprises canadiennes par des entités étrangères sur la sécurité nationale, qui pourraient avoir des répercussions concernant l'ingérence étrangère<sup>10</sup>. Il ne faut pas voir l'approche du Comité comme laissant de côté la gamme de menaces que posent les pays étrangers envers le Canada et ses intérêts (par exemple, espionnage et activité économique hostile); le Comité a plutôt choisi de restreindre la portée de son enquête à l'ingérence étrangère traditionnelle.

117. Le Comité a surtout examiné des documents qui avaient été préparés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le 31 août 2018. Il a aussi reçu d'autres documents pertinents qui ne font pas partie de cette période. Le Comité croit que cette période convient pour mener un examen suffisant de l'environnement actuel de menace et de la réponse du gouvernement.

118. L'examen du Comité a eu lieu en deux temps. Dans un premier temps, le Comité a examiné des documents gouvernementaux qui décrivent la nature et la portée des menaces que posent les activités d'ingérence étrangère au Canada, et les principaux pays actifs dans ce domaine. À ces documents, le Comité a ajouté des sources d'information universitaires et publiques, de même que des discussions avec des experts en la matière de l'extérieur du gouvernement. Dans le deuxième temps, le Comité a examiné la réponse du gouvernement à la menace. Le Comité a demandé des documents supplémentaires aux ministères et a tenu des audiences avec des représentants entre mars et mai 2019. En tout, les organisations gouvernementales ont fourni au Comité plus de 620 documents, représentant plus de 4 300 pages de contenu, et 17 représentants ont témoigné devant le Comité.

119. Le présent chapitre est divisé en deux parties. Dans la première partie, nous expliquons l'étendue et la portée de la menace que représente l'ingérence étrangère, en décrivant les principaux acteurs, et en examinant la menace que posent ces acteurs à l'égard des institutions fondamentales et des communautés ethnoculturelles du Canada. Dans la deuxième partie, nous décrivons les efforts du gouvernement pour répondre à cette menace. Chaque partie renferme l'évaluation du Comité. Le chapitre se termine par les constatations et les recommandations du Comité.

---

<sup>10</sup> Innovation, Sciences et Développement économique Canada, « Lignes directrices sur l'examen relatif à la sécurité nationale des investissements », gouvernement du Canada, 19 décembre 2016, [www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/fra/k81190.html](http://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/fra/k81190.html).

## Partie I : La menace de l'ingérence étrangère

### Les pays qui se livrent à l'ingérence étrangère

120. Les pays mènent des activités d'ingérence étrangère pour appuyer leurs intérêts nationaux. Ces intérêts comprennent la protection du régime et la légitimité nationale; l'avantage stratégique et les sphères d'influence (pour leurs programmes en matière d'économie, de politique ou de sécurité); la projection de la puissance et la dissuasion; et la réputation<sup>11</sup>. \*\*\* acteurs en matière d'ingérence étrangère au Canada sont la République populaire de Chine (RPC) et la Fédération de Russie. Les autres pays actifs dans ce domaine comprennent \*\*\*<sup>12</sup>

121. Dans leur évaluation, le BCP et le SCRS ont jugé que le Canada représente une cible en raison de sa notoriété mondiale; de son économie robuste et variée; de ses grandes communautés ethnoculturelles; de sa participation comme membre à des organisations multilatérales importantes, comme le Groupe des cinq<sup>13</sup>, le G7 et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN); et de ses relations étroites avec les États-Unis<sup>14</sup>.

122. Les activités qui sont décrites dans le présent chapitre le sont à titre d'illustration et ne représente qu'une partie des activités que mènent les pays hostiles pour pénétrer et manipuler les institutions, l'économie, la sphère politique et la société du Canada. Il faut savoir qu'elles font partie de stratégies plus vastes dirigées vers le Canada par des pays étrangers.

### *La République populaire de Chine*

123. [\*\*\* Le paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il décrit une évaluation du SCRS. \*\*\*]<sup>15</sup> \*\*\*<sup>16</sup>

124. [\*\*\* Le paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il décrit des objectifs et des outils des activités d'ingérence étrangère de la Chine. \*\*\*]<sup>17</sup> \*\*\*<sup>18</sup>

- \*\*\*<sup>19</sup>

<sup>11</sup> BCP, Secrétariat de l'évaluation du renseignement, \*\*\* *Interfering with Democracy*, 28 mai 2018; et SCRS, rencontre avec le ministre des Institutions démocratiques par intérim : notes d'allocation du directeur, 23 mars 2018.

<sup>12</sup> \*\*\*

<sup>13</sup> Le Groupe des cinq est composé du Canada, des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

<sup>14</sup> BCP, Secrétariat de l'évaluation du renseignement, \*\*\* *Interfering with Democracy*, 28 mai 2018; et SCRS, \*\*\* 2017.

<sup>15</sup> SCRS, \*\*\* 2017.

<sup>16</sup> SCRS, \*\*\* *Memorandum to the Director and Deputy Director of Operations*, 2017.

<sup>17</sup> SCRS, \*\*\* 2017.

<sup>18</sup> BCP, Secrétariat de l'évaluation du renseignement, \*\*\* *Interfering with Democracy*, 28 mai 2018; et SCRS, \*\*\* 2018.

<sup>19</sup> Le ministère du Front uni du Parti communiste chinois (PCC) est [traduction] « une partie intégrale de la structure du Parti, parfois jusqu'aux échelons les plus bas, et est coordonné depuis le sommet par un petit groupe de dirigeants, formé par Xi Jinping. Ce ministère travaille à sensibiliser, à représenter et à guider les personnes et les groupes clés dans la République populaire de Chine et en Chine en général, y compris la diaspora. Les objectifs sont pour ces groupes d'accepter le régime du

● \*\*\*20

125. [\*\*\* Deux phrases ont été revues pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Elles décrivent des outils d'ingérence étrangère de la Chine. \*\*\*]<sup>21</sup>. La RPC utilise sa richesse économique croissante pour mobiliser des opérations d'ingérence : [traduction] « Grâce à ses coffres bien garnis et à l'aide de facilitateurs occidentaux, le Parti communiste de Chine utilise l'argent, plutôt que l'idéologie communiste, comme une source puissante d'influence, pour créer des relations parasitaires de dépendance à long terme<sup>22</sup>. »

126. Le cadre légal de la RPC ordonne à toutes les entités et à tous les particuliers chinois de contribuer à la sécurité de l'État. Le SCRS est d'avis [traduction] « [qu']il est probable que les citoyens puissent être portés à aider les auteurs étatiques de la RPC dans leurs efforts liés à l'ingérence si ces efforts peuvent cadrer dans la grande définition du 'travail de renseignement national' et des 'efforts de renseignement nationaux' comme l'énonce la loi<sup>23</sup>. » Adoptée en juin 2017, la loi sur le renseignement national de la Chine :

[traduction] contraint les entités chinoises, incluant les entreprises de l'État et du secteur privé, de même que les citoyens chinois (peu importe s'ils sont résidents d'autres pays) à coopérer avec les Services du renseignement de la RPC et le gouvernement en général sur les questions de sécurité nationale... La loi sur le renseignement national s'applique aussi aux entités chinoises et aux particuliers chinois qui œuvrent à l'extérieur de la Chine [...] La loi sur le renseignement chinois crée un cadre juridique évident de coopération entre les Services du renseignement de la RPC et les entreprises et les particuliers chinois<sup>24</sup>.

127. Cette stratégie globale prend appui dans l'approche fondamentale de la Chine à l'égard de l'art de gouverner un pays et des relations internationales. Comme l'a fait remarquer le journaliste australien et spécialiste de la Chine John Garnaut dans un discours prononcé dans le cadre d'une conférence interne au gouvernement de l'Australie en 2017 : [traduction] « Dans l'art de gouverner classique de la Chine, il y a deux outils pour obtenir et conserver le contrôle sur les "montagnes et les rivières" : le premier outil est le *wu* (armes, violence) et le deuxième, le *wen* (langue, culture). Les dirigeants chinois ont toujours cru que le pouvoir est dérivé du contrôle sur le champ de bataille physique et le domaine

---

PCC, d'endosser sa légitimité et de l'aider à atteindre ses objectifs. » <https://thedi diplomat.com/2018/02/chinas-united-front-work-propaganda-as-policy/>.

<sup>20</sup> SCRS, directeur, \*\*\* 2018; et J. Michael Cole, « The Hard Edge of Soft Power: Understanding China's Influence Operations Abroad », *Macdonald-Laurier Institute*, octobre 2018.

<sup>21</sup> SCRS, \*\*\* 2017.

<sup>22</sup> Jonas Parelló-Plesnar et Belinda Li, « The Chinese Communist Party's Foreign Interference Operations: How the U.S. and Other Democracies Should Respond », *Hudson Institute*, juin 2018,

<https://s3.amazonaws.com/media.hudson.org/files/publications/JONASFINAL.pdf>.

<sup>23</sup> SCRS, examen du CPSNR sur l'ingérence étrangère au Canada, ébauche n° 2, commentaires du SCRS, 9 août 2019.

<sup>24</sup> SCRS, \*\*\* 2018.

culturel. Il est impossible de maintenir le pouvoir physique sans le pouvoir discursif. Le *wu* et le *wen* sont indissociables<sup>25</sup>. »

128. [\*\*\*Le paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il décrit une note d'information au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. \*\*\*]<sup>26</sup>

### *La Fédération de Russie*

129. La Fédération de Russie se livre à des activités d'ingérence étrangère à travers le système politique du Canada, dans le but d'influencer les décisions gouvernementales et de faire pencher l'opinion publique. [\*\*\*Le paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il décrit les objectifs des activités d'ingérence étrangère de la Russie. \*\*\*]<sup>27</sup>

130. [\*\*\*Le paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il décrit des outils d'ingérence étrangère de la Russie. \*\*\*]<sup>28</sup> \*\*\* certains agents de renseignement de la Russie sous le couvert diplomatique se livrent à des activités liées à la menace<sup>29</sup>.

131. La nature et l'étendue de la menace d'ingérence étrangère par la Russie est appréciable, puisque ses activités forment une composante clé d'une menace de sécurité nationale plus vaste par la Russie. \*\*\*<sup>30</sup>

### *Autres états se livrant à de l'ingérence étrangère*

132. [\*\*\* Les paragraphes 132, 133, 134 et 135 ont été revus pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Ils décrivent les activités d'autres pays qui se livrent à de l'ingérence étrangère au Canada. \*\*\*]<sup>31</sup>

133. \*\*\*<sup>32</sup> \*\*\*<sup>33</sup>

134. \*\*\*<sup>34</sup> \*\*\*<sup>35</sup>

<sup>25</sup> John Garnaut, *Engineers of the Soul: Ideology in Xi Jinping's China*, discours d'une série de conférences stratégiques et économiques internes sur l'Asie du gouvernement de l'Australie, août 2017, <https://nb.sinocism.com>.

<sup>26</sup> SCRS, \*\*\* 2018.

<sup>27</sup> BCP, Secrétariat de l'évaluation du renseignement, \*\*\* *Interfering with Democracy*, 28 mai 2018.

<sup>28</sup> Centre de la sécurité des télécommunications (CST), \*\*\* 2 mars 2018.

<sup>29</sup> Déclaration de l'honorable Chrystia Freeland, *Le Canada expulse des diplomates russes par solidarité avec le Royaume-Uni*, 26 mars 2018. \*\*\*

<sup>30</sup> SCRS, *Minister of Foreign Affairs Brief* \*\*\* sans date.

<sup>31</sup> SCRS, *Les activités influencées par l'étranger au Canada : de graves menaces pour la démocratie canadienne*, notes d'allocation, 19 juillet 2018; et SCRS, \*\*\* 2016.

<sup>32</sup> SCRS, \*\*\* 2016.

<sup>33</sup> SCRS, \*\*\* 2016; SCRS, *Les activités influencées par l'étranger au Canada : de graves menaces pour la démocratie canadienne*, notes d'allocation, 2018; et \*\*\*

<sup>34</sup> SCRS, *Foreign Influence Activities in Canada*, présentation au conseiller à la sécurité nationale et au renseignement, 10 mars 2016.

135. \*\*\*<sup>36</sup>\*\*\*

---

<sup>35</sup> SCRS, *Foreign Influence in Democratic Institutions Talking points for Director*, 20 juin 2018.

<sup>36</sup> SCRS, *Foreign Influence Activities in Canada*, 16 mai 2017.

## Institutions fondamentales et communautés ethnoculturelles

136. Les pays qui mènent des activités d'ingérence étrangère menacent le Canada et ses institutions fondamentales. Le ciblage et la manipulation des communautés ethnoculturelles est le principal moyen par lequel ces pays contrôlent le message et cherchent à influencer les prises de décisions à tous les paliers de gouvernement. Certains particuliers agissent volontairement comme agents d'une puissance étrangère pour diverses raisons, notamment dans un but de patriotisme ou d'obtenir des faveurs réciproques. Ces pays cooptent aussi des particuliers au sein des communautés ethnoculturelles et à l'extérieur au moyen de la flatterie, de la corruption, de menaces et de manipulation. La question des personnes cooptées sera examinée plus en détail dans la section sur l'ingérence dans la gouvernance et le processus décisionnel.

### Communautés

137. Le Canada est une société multiculturelle, où habitent de grandes communautés ethnoculturelles. Par exemple, le Canada compte approximativement 1,8 million de Canadiens d'origine chinoise et 1,2 million de Canadiens d'origine indienne<sup>37</sup>. Un Canadien sur cinq est né à l'étranger, et plus de 22 p. cent des Canadiens désigne une langue autre que l'anglais, le français ou une langue autochtone comme langue maternelle<sup>38</sup>. Certaines de ces communautés sont vulnérables à l'ingérence étrangère, soit comme cibles, soit comme moyen de saper les valeurs et les libertés canadiennes et de menacer les libertés individuelles des Canadiens et des immigrants reçus.

138. Une grosse partie de l'ingérence étrangère a pour but de créer un message unique qui aide à assurer la survie et la prospérité du pays étranger. Comme le note le SCRS, \*\*\*<sup>39</sup> Or, les communautés ethnoculturelles ne sont pas homogènes; il est possible que des groupes ou des particuliers ne veulent pas participer aux buts d'un pays étranger ou les appuyer. Par conséquent, les pays étrangers utilisent une panoplie de tactiques pour imposer un message unique. Ces tactiques \*\*\* comprennent :

- les menaces;
- le harcèlement;
- la détention des membres de la famille à l'étranger;
- le refus de délivrer des documents de voyage ou des visas<sup>40</sup>.

139. Beaucoup de membres de communautés ethnoculturelles sont aussi surveillés en raison de ce que le pays étranger appelle des opinions ou des activités dissidentes. Par exemple, [\*\*\*Le paragraphe a

<sup>37</sup> Lee Berthiaume, « Top federal officials warned China, India could use communities in Canada to advance agendas », *The Globe and Mail*, 12 juillet 2019, [www.theglobeandmail.com/canada/article-top-officials-warned-china-india-could-use-communities-in-canada-to/](http://www.theglobeandmail.com/canada/article-top-officials-warned-china-india-could-use-communities-in-canada-to/).

<sup>38</sup> Statistique Canada, Recensement 2016, 8 février 2017.

<sup>39</sup> SCRS, *Foreign Influence Activities in Canada*, présentation à la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement, juillet 2018.

<sup>40</sup> SCRS, rencontre avec le ministre des Institutions démocratiques par intérim : notes d'allocation du directeur, 23 mars 2018.

été revu pour supprimer l'information préjudiciable. Il décrit les activités d'ingérence étrangère d'un pays en particulier au Canada et leur incidence sur un groupe ethnoculturel en particulier. \*\*\*]<sup>41</sup>

140. [\*\*\*Le paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il décrit les activités d'ingérence étrangère d'un pays en particulier au Canada et leur incidence sur un groupe ethnoculturel en particulier. \*\*\*]

\*\*\*42

141. [\*\*\* Les paragraphes 141 et 142 ont été revus pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Ils décrivent les activités d'ingérence étrangère d'un pays en particulier au Canada et leur incidence sur un groupe ethnoculturel en particulier. \*\*\*]

\*\*\*43

142. \*\*\*

- \*\*\*
- \*\*\*
- \*\*\*
- \*\*\*
- \*\*\*
- \*\*\*
- \*\*\*
- \*\*\*
- \*\*\*44

\*\*\*45

143. AMC a noté [\*\*\* qu'un état en particulier \*\*\*] a augmenté sa surveillance des défenseurs des droits de la personne et son harcèlement à leur endroit, ainsi que son ingérence dans la liberté d'assemblée et la liberté des médias. Ces activités ont [traduction] « un effet paralysant sur la défense des droits de la personne et la liberté d'expression. » \*\*\*<sup>46</sup>

144. Dans la même veine, la RPC mène des activités de rapatriement secrètes qui ciblent en apparence des fugitifs économiques et des représentants corrompus dans le cadre de sa campagne mondiale de « chasse aux renards ». Les activités de rapatriement comprennent des mesures

<sup>41</sup> SCRS, *Activités \*\*\* au Canada*, 2018.

<sup>42</sup> SCRS, \*\*\* 2016.

<sup>43</sup> SCRS, *2015-2016 Rapport annuel au ministre sur les activités opérationnelles*, sans date.

<sup>44</sup> Cette liste \*\*\* n'est pas exhaustive. Elle se trouve dans l'évaluation du renseignement du SCRS :\*\*\* 2015.

<sup>45</sup> SCRS, *Foreign Influence Activities in Canada*, présentation au conseiller à la sécurité nationale et au renseignement, juillet 2018.

<sup>46</sup> AMC, \*\*\* 28 janvier 2018.

clandestines et coercitives qui visent des personnes aux quatre coins de la planète, y compris des personnes qui résident au Canada<sup>47</sup>. Nous examinons cette question en détail dans la partie II du présent chapitre.

---

<sup>47</sup> Nathan Vanderklippe, « China's Fox Hunt in Canada strains trust that an extradition treaty is possible », *The Globe and Mail*, 16 mai 2018, [www.theglobeandmail.com/news/world/chinas-fox-hunt-in-canada-strains-trust-that-an-extradition-treaty-is-possible/article32042306/](http://www.theglobeandmail.com/news/world/chinas-fox-hunt-in-canada-strains-trust-that-an-extradition-treaty-is-possible/article32042306/); et Mark Mazzetti et Dan Levine, « Obama administration warns Beijing about covert agents operating in U.S. », 16 août 2015, [www.nytimes.com/2015/08/17/us/politics/obama-administration-warns-beijing-about-agents-operating-in-us.html](http://www.nytimes.com/2015/08/17/us/politics/obama-administration-warns-beijing-about-agents-operating-in-us.html).

## Gouvernance et processus décisionnel

145. Le système de gouvernement du Canada permet à tous les Canadiens d'élire leurs représentants et d'engager un débat libre et ouvert sur l'administration du pays. Toutefois, ce système et la souveraineté du processus décisionnel du Canada sont menacés directement pas les activités d'ingérence étrangère des pays étrangers et de leurs représentants.

146. La menace qui pèse que les institutions gouvernementales et décisionnaires ne s'arrête pas au niveau fédéral. Des représentants élus et publics de tous les paliers gouvernementaux sont ciblés : les membres de l'organe exécutif, les députés, les sénateurs, les membres des assemblées législatives provinciales, les représentants municipaux et les représentants de gouvernements autochtones. Ce ciblage se produit peu importe le statut de la personne au sein du gouvernement ou de l'opposition. Outre les représentants élus, les personnes pouvant influencer le processus décisionnel gouvernemental sont aussi victimes de ce ciblage. Même si la majorité des représentants élus et nommés mènent leurs activités en faisant réellement preuve d'intégrité, certains sont, parfois à leur insu, la cible d'activités d'ingérence étrangère, mettant ainsi en jeu l'intégrité du système de gouvernement du Canada. Les activités d'ingérence étrangère se concentrent sur trois principaux volets : le processus électoral à toutes les étapes; les représentants élus et leur personnel; et les gouvernements infranationaux<sup>48</sup>.

### *Ciblage du processus électoral à toutes les étapes*

147. Les opérations d'ingérence étrangère ciblent toutes les étapes du processus électoral. [\*\*\* Les paragraphes 147 et 148 ont été revus pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Ils décrivent la façon dont les états s'ingèrent dans divers aspects du processus électoral du Canada. \*\*\*]

148. \*\*\*

149. Les exemples ci-dessous illustrent les menaces susmentionnées.

- \*\*\*49
- \*\*\*50
- \*\*\*51
- \*\*\*52

150. Dans chacun des exemples ci-dessus, les activités de l'état étranger étaient secrètes ou fallacieuses et portaient de toute évidence atteinte à l'intégrité du processus démocratique.

<sup>48</sup> On entend par gouvernement infranational un gouvernement au pays dont le palier est inférieur au niveau fédéral.

<sup>49</sup> SCRS, \*\*\* 2015.

<sup>50</sup> SCRS, *Foreign Influence Activities in Canada*, 10 mars 2016.

<sup>51</sup> SCRS, *Les activités influencées par l'étranger au Canada : de graves menaces pour la démocratie canadienne*, 19 juillet 2018.

<sup>52</sup> SCRS, \*\*\* 2015.

### *Ciblage des représentants élus et de leur personnel*

151. Une fois qu'ils entrent en poste, les représentants élus et nommés, leur personnel et les employés des assemblées législatives peuvent aussi être la cible des états étrangers. À l'échelle fédérale, les trois principaux partis politiques sont également visés.

152. Les états étrangers tenteront d'influencer les délibérations et la prise de décisions et de juguler les projets qu'ils jugent contraires à leurs intérêts. Ils chercheront à exploiter les représentants pour faire pression en vue de renforcer leurs intérêts. Dans d'autres cas, les états étrangers font appel à des tiers, des intermédiaires ou des lobbys pour mener des activités d'ingérence et, parfois, la cible ne connaît pas la nature des activités qui la visent. D'autres fois, les états étrangers cherchent à faire obstacle à des mesures stratégiques en essayant de discréditer de hauts dirigeants gouvernementaux ou en s'en prenant à eux.

153. Voici des exemples d'activités d'ingérence étrangère visant des représentants élus et leur personnel :

- \*\*\*53
- \*\*\*54
- \*\*\*55
- \*\*\*56
- \*\*\*57

### *Ciblage des paliers gouvernementaux infranationaux*

154. Les gouvernements provinciaux et autochtones et les administrations municipales disposent d'importants pouvoirs dans les endroits qui suscitent un intérêt pour les états menant des activités d'ingérence étrangère. [\*\*\*Le paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il décrit une évaluation du SCRS. \*\*\*]<sup>58</sup>

155. Nombre de tactiques utilisées pour cibler les élus à l'échelle fédérale sont employées contre les représentants provinciaux, municipaux et autochtones. Voici quelques exemples indicatifs qui ont eu lieu au cours de la dernière décennie :

---

<sup>53</sup> SCRS, \*\*\* 13 janvier 2015.

<sup>54</sup> SCRS, *Les activités influencées par l'étranger au Canada : de graves menaces pour la démocratie canadienne*, notes d'allocation, 19 juillet 2018.

<sup>55</sup> SCRS, \*\*\* 2015.

<sup>56</sup> SCRS, *Foreign Influence Activities in Canada*, 17 mai 2016.

<sup>57</sup> SCRS, *Les activités influencées par l'étranger au Canada : de graves menaces pour la démocratie canadienne*, notes d'allocation, 19 juillet 2018; et SCRS, \*\*\* 2017.

<sup>58</sup> SCRS, \*\*\* 2016.

- \*\*\*59 \*\*\*60
- \*\*\*61 \*\*\*62
- \*\*\*63
- \*\*\*64
- \*\*\*65

---

<sup>59</sup> SCRS, *Les activités influencées par l'étranger au Canada : de graves menaces pour la démocratie canadienne*, notes d'allocation, 19 juillet 2018.

<sup>60</sup> SCRS, *Les activités influencées par l'étranger au Canada : de graves menaces pour la démocratie canadienne*, notes d'allocation, 19 juillet 2018; et SCRS, \*\*\* 2015.

<sup>61</sup> SCRS, *Foreign Influence Activities in Canada*, 17 mai 2016.

<sup>62</sup> SCRS, *Foreign Influence Activities in Canada*, 17 mai 2016.

<sup>63</sup> SCRS, \*\*\* 2015.

<sup>64</sup> SCRS, \*\*\* 2016.

<sup>65</sup> SCRS, *Foreign Influence Activities in Canada*, 17 mai 2016.

## Médias

156. Une presse libre et indépendante constitue le quatrième pouvoir des démocraties. Le journalisme éthique basé sur une présentation de l'information exacte, juste, indépendante et transparente aide à l'évolution d'une population bien informée et à la responsabilisation des décideurs, tout en appuyant la connaissance, le débat et la transparence. Toutefois, les états étrangers peuvent avoir recours aux médias de masse pour [traduction] « amplifier les messages ciblés, propager de fausses informations et discréditer des nouvelles et des journalistes crédibles<sup>66</sup>. »

157. L'ingérence étrangère dans les médias peut prendre différentes formes, de la distorsion des messages et de la promotion de l'autocensure à la prise de contrôle hostile et au contrôle étranger des organes d'information. Les états étrangers se servent des médias ethniques et grand public pour répandre des messages et faire avancer leur propre programme. \*\*\* La RPC et la Fédération de Russie manipulent tout deux les médias grand public et ethniques<sup>67</sup>.

### *Médias grand public canadiens*

158. La RPC approche habituellement les médias par la défensive, notamment en employant la censure au pays et en expulsant les journalistes étrangers critiques. Dernièrement, la RPC a fait preuve de plus d'autorité. Effectivement, elle [traduction] « tente de transformer le contexte mondial de l'information en déboursant des sommes exorbitantes – des publiereportages financés, des couvertures journalistiques commanditées et des messages abondamment trafiqués provenant de partisans. En Chine, la presse est de plus en plus contrôlée, tandis qu'à l'étranger Beijing a cherché à exploiter les vulnérabilités de la presse libre à son avantage<sup>68</sup>. »

159. La RPC a recours à une stratégie appelée [traduction] « emprunter un bateau pour voguer sur l'océan. » Cette stratégie consiste à utiliser les médias internationaux grand public pour promouvoir les messages de la RPC. Souvent, la stratégie prend la forme d'un partenariat stratégique avec les médias afin de fournir des messages gratuits préapprouvés par la RPC comme nouvelles sur la Chine, un peu comme une agence de presse<sup>69</sup>. Parfois, le contenu est complémentaire et payé dans le cadre d'une publicité. Par exemple, le *China Daily* a payé pour un supplément de plusieurs pages dans de grands journaux, comme le *New York Times*, le *Wall Street Journal*, le *Washington Post* et le *Telegraph* du Royaume-Uni. Ces encarts, intitulés « China Watch » semblent faire partie du journal, mais constitue en

<sup>66</sup> AMC, *Reinforcing Democracy – Addressing Foreign Interference*, note de présentation sur la question, 28 février 2018.

<sup>67</sup> \*\*\*

<sup>68</sup> Louisa Lim et Julia Bergin, « Inside China's Audacious Global Propaganda Campaign », *The Guardian*, 7 décembre 2018. [www.theguardian.com/news/2018/dec/07/china-plan-for-global-media-dominance-propaganda-xi-jinping](http://www.theguardian.com/news/2018/dec/07/china-plan-for-global-media-dominance-propaganda-xi-jinping).

<sup>69</sup> Anne-Marie Brady, « Magic Weapons: China's Political Influence Activities Under Xi Jinping », *Paper for The Corrosion of Democracy Under China's Global Influence Conference, Supported by the Taiwan Foundation for Democracy*, Arlington, Virginie, États-Unis, 16 et 17 septembre 2017, [https://wilsoncenter.org/sites/default/files/for\\_website\\_magicweaponanne-mariesbradyseptember2017.pdf](https://wilsoncenter.org/sites/default/files/for_website_magicweaponanne-mariesbradyseptember2017.pdf).

fait de la propagande pour lesquels le *Telegraph* à lui seul reçoit £750,000 (environ 1,3 million de \$ CA) chaque année<sup>70</sup>.

160. [\*\*\* Les paragraphes 160, 161 et 162 ont été revus pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Ils décrivent la façon dont certains pays manipulent et contrôlent les médias grand public et ethniques. \*\*\*]<sup>71</sup> \*\*\*<sup>72</sup>

161. \*\*\*

- \*\*\*
- \*\*\*
- \*\*\*
- \*\*\*<sup>73</sup>

162. \*\*\*<sup>74</sup>

### *Médias canadiens en langue étrangère*

163. À l'heure actuelle, il existe environ 650 publications et 120 programmes de radio et de télévision au Canada qui ne sont ni en français ni en anglais<sup>75</sup>. Certains parmi ceux-ci sont très influencés et manipulés, de façon délibérée ou involontaire, par les états étrangers.

164. [\*\*\*Le paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il décrit une évaluation du SCRS sur les objectifs d'un pays qui se livre à des activités d'ingérence étrangère au Canada en vue de contrôler les médias. \*\*\*]<sup>76</sup> \*\*\*<sup>77</sup>

165. La RPC possède plusieurs médias étatiques qui mènent leurs opérations au Canada, notamment Xinhua News, People's Daily et China News Service. \*\*\*<sup>78</sup> La RPC cherche à [traduction] « harmoniser » les médias internationaux mandarins avec les siens en tentant de fusionner leurs conseils de rédaction avec ceux des médias de la RPC<sup>79</sup>. Ainsi, la RPC contrôlerait le message dans les médias mandarins et minerait les médias libres et indépendants au Canada.

<sup>70</sup> Louisa Lim et Julia Bergin, « Inside China's Audacious Global Propaganda Campaign », *The Guardian*, 7 décembre 2018, [www.theguardian.com/news/2018/dec/07/china-plan-for-global-media-dominance-propaganda-xi-jinping](http://www.theguardian.com/news/2018/dec/07/china-plan-for-global-media-dominance-propaganda-xi-jinping).

<sup>71</sup> SCRS, \*\*\* 2017.

<sup>72</sup> SCRS, \*\*\* 2017.

<sup>73</sup> SCRS, \*\*\* 2018.

<sup>74</sup> SCRS, \*\*\* 2018.

<sup>75</sup> Voir la liste sur la page du Conseil national de la presse et des médias ethniques du Canada, <http://nationaiaethnicpress.com/aboutus/>.

<sup>76</sup> SCRS, \*\*\* 2017.

<sup>77</sup> SCRS, \*\*\* 2017.

<sup>78</sup> \*\*\*

<sup>79</sup> Anne-Marie Brady, discussion avec le Secrétariat par vidéoconférence, 31 janvier 2019.

166. [\*\*\* Les paragraphes 166, 167 et 168 ont été revus pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Ils décrivent pourquoi et comment les pays qui mènent des activités d'ingérence étrangère au Canada tentent de contrôler les médias. \*\*\*]<sup>80</sup> \*\*\*<sup>81</sup>

167. \*\*\*<sup>82</sup> Cette politique utilise les médias traditionnels et les médias sociaux.

168. \*\*\*<sup>83</sup>

### *Efforts en vue de contrôler les médias internationaux*

169. En Nouvelle-Zélande, les recherches universitaires donnent à penser que la RPC exerce un contrôle politique global sur les diverses entreprises médiatiques chinoises qui possèdent des organes d'information mandarins établis en Nouvelle-Zélande, ce qui est en quelque sorte un type de « supervision médiatique ». Pendant de nombreuses années, les entreprises médiatiques étatiques de la RPC ont investi dans des fusions et des acquisitions de médias mandarins, centralisant et contrôlant ainsi les messages qui sont diffusées aux communautés chinoises à l'extérieur de la RPC<sup>84</sup>.

170. Les efforts de la RPC s'étendent bien au-delà du court terme et de l'Occident. Selon le journal *The Guardian*, les efforts de la RPC comprennent également :

[traduction] des programmes à plus long terme pour les journalistes de pays en développement. Ces démarches ont été officialisées sous les auspices de la China Public Diplomacy Association établie en 2012. Ses objectifs sont exceptionnellement ambitieux : la formation de 500 journalistes latino-américains et caribéens en cinq ans et de 1 000 journalistes africains d'ici 2020. Dans le cadre de ces programmes, on instruit les journalistes étrangers non seulement sur la Chine, mais également sur sa vision du journalisme. Pour les dirigeants chinois, les idéaux journalistiques comme la présentation d'information critique et l'objectivité ne sont pas uniquement hostiles, mais représentent aussi une menace existentielle. [...] L'impérialisme médiatique chinois ne cesse de s'accroître et la lutte ultime pourrait se centrer sur le journalisme en soi et non sur les ressources de la production journalistique<sup>85</sup>.

<sup>80</sup> SCRS, \*\*\* 2018.

<sup>81</sup> CST, \*\*\* 2 mars 2018.

<sup>82</sup> SCRS, \*\*\* 2015.

<sup>83</sup> SCRS, \*\*\* 2016.

<sup>84</sup> Anne-Marie Brady, « Magic Weapons: China's Political Influence Activities Under Xi Jinping », *Paper for The Corrosion of Democracy Under China's Global Influence Conference, Supported by the Taiwan Foundation for Democracy*, Arlington, Virginie, États-Unis, 16-17 septembre 2017, [https://wilsoncenter.org/sites/default/files/for\\_website\\_magicweaponanne-mariesbradyseptember2017.pdf](https://wilsoncenter.org/sites/default/files/for_website_magicweaponanne-mariesbradyseptember2017.pdf).

<sup>85</sup> Louisa Lim et Julia Bergin, « Inside China's Audacious Global Propaganda Campaign », *The Guardian*, 7 décembre 2018, [www.theguardian.com/news/2018/dec/07/china-plan-for-global-media-dominance-propaganda-xi-jinping](http://www.theguardian.com/news/2018/dec/07/china-plan-for-global-media-dominance-propaganda-xi-jinping).

## Ingérence dans les établissements universitaires

171. Certains états se livrent à des activités d'ingérence étrangère sur des campus d'études postsecondaires au Canada<sup>86</sup>. Ils tentent d'utiliser les aspects ouverts ou innovateurs de ces établissements pour faire avancer leurs propres objectifs, dont les activités d'ingérence, mais également d'autres actions dont les intentions sont hostiles (comme l'espionnage et le vol de propriété intellectuelle). L'ingérence étrangère vise à influencer l'opinion et les débats publics, ce faisant entravant les libertés fondamentales comme la liberté d'expression et de réunion, et l'indépendance des établissements universitaires. Pour influencer le débat public dans les établissements, les états étrangers peuvent commanditer des événements précis pour orienter les discussions plutôt que d'engager des débats et des dialogues libres. Ils peuvent aussi tenter, directement ou non, de perturber des événements publics ou d'autres activités qu'ils jugent problématiques.

172. D'après le SCRS, la RPC et la Fédération de Russie sont les principaux auteurs de menace sur les campus canadiens. [\*\*\*Le paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il décrit les activités d'ingérence étrangère de la Russie sur les campus canadiens. \*\*\*]

- \*\*\*87
- \*\*\*88

173. [\*\*\* Deux phrases ont été revues pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée.\*\*\*]<sup>89</sup> Selon des recherches universitaires, les Chinese Students and Scholars Associations (CSSA) font partie de ces groupes étudiants. Comme le SCRS l'a mentionné, les CSSA représentent un important mécanisme de soutien pour les étudiants étrangers et [traduction] « fournissent un réseau social et professionnel pour les étudiants [...] ils ne sont pas vils en soi<sup>90</sup>. » Toutefois, la population est de plus en plus concernée au sujet de la relation entre les associations et les ambassades et les consulats de la RPC puisque les CSSA représentent [traduction] « l'un des principaux moyens pour les autorités chinoises de guider les étudiants et les universitaires chinois en ce qui a trait aux études à court terme à l'étranger<sup>91</sup>. » Aux États-Unis, les CSSA sont [traduction] « mobilisées pour manifester contre des événements sur les campus qui menacent de jeter une lumière négative sur la Chine. [...] Bien que les liens avec le gouvernement chinois varient d'un chapitre à l'autre, les ambassades et les consulats 'exerceraient une pression idéologique accrue'. Certaines CSSA obligent une loyauté envers la doctrine du parti<sup>92</sup>. » \*\*\*<sup>93</sup> La conduite des CSSA peut aussi représenter une menace pour la liberté d'expression

<sup>86</sup> SCRS, directeur, présentation au Groupe U15, 16 avril 2018.

<sup>87</sup> SCRS, directeur, présentation au Groupe U15, 16 avril 2018.

<sup>88</sup> SCRS, *Foreign Influence Activities in Canada*, 10 mars 2016.

<sup>89</sup> SCRS, directeur, présentation au Groupe U15, 16 avril 2018.

<sup>90</sup> SCRS, directeur, présentation au Groupe U15, 16 avril 2018.

<sup>91</sup> Anne-Marie Brady, « Magic Weapons: China's Political Influence Activities Under Xi Jinping », *Paper for The Corrosion of Democracy Under China's Global Influence Conference, Supported by the Taiwan Foundation for Democracy*, Arlington, Virginie, États-Unis, 16 et 17 septembre 2017, [https://wilsoncenter.org/sites/default/files/for\\_website\\_magicweaponanne-mariesbradyseptember2017.pdf](https://wilsoncenter.org/sites/default/files/for_website_magicweaponanne-mariesbradyseptember2017.pdf).

<sup>92</sup> Jonas Parelo-Plesnar et Belinda Li, *The Chinese Communist Party's Foreign Interference Operations: How the U.S. and Other Democracies Should Respond*, Hudson Institute, juin 2018, <https://s3.amazonaws.com/media.hudson.org/files/publications/!ONASFINAL.pdf>.

et de réunion. Par exemple, selon un reportage, un chapitre des CSSA à Toronto a informé immédiatement le consulat chinois et a dénoncé publiquement un exposé à l'université McMaster présenté par Rukiye Turdush, qui critiquait l'emprisonnement des ouïghours par la RPC<sup>94</sup>.

174. Dans le cadre des efforts d'influence de la RPC sur la culture à l'étranger, le gouvernement chinois finance les Instituts Confucius qui [traduction] « enseignent le mandarin et la culture chinoise, notamment la calligraphie, la cuisine et la danse<sup>95</sup>. » Par exemple, il existe maintenant plus d'Instituts Confucius en Afrique que le nombre de centres culturels de tout autre gouvernement, sauf la France<sup>96</sup>. Au Canada, ces instituts sont habituellement liés à des établissements postsecondaires et à des établissements primaires et secondaires<sup>97</sup>. Le SCRS signale que le Nouveau-Brunswick a récemment fermé un institut Confucius en raison de plaintes de la communauté concernant l'ingérence étrangère<sup>98</sup>. Aux États-Unis, le Sous-comité permanent responsable des enquêtes pour le Comité sur la sécurité intérieure et affaires gouvernementales a récemment réalisé un examen de ces instituts dans le cadre d'un rapport intitulé [traduction] « Les répercussions de la Chine sur le système d'éducation des États-Unis ». Selon le rapport,

[traduction] Les fonds de l'Institut Confucius sont subordonnés à certaines conditions qui compromettent l'indépendance des établissements d'enseignement. Le gouvernement chinois approuve tous les enseignants, les événements et les conférenciers. Dans leurs contrats, certaines écoles américaines acceptent que les lois des États-Unis et de la Chine s'appliquent. [...] Les enseignants chinois signent un contrat avec le gouvernement chinois dans lesquels ils s'engagent à ne pas nuire aux intérêts nationaux de la Chine. De telles contraintes visent à exporter la censure des débats politiques de la Chine et empêchent les discussions sur des sujets politiques pouvant être de nature délicate<sup>99</sup>.

<sup>93</sup> SCRS, \*\*\* 2017.

<sup>94</sup> Xiao Xu et Joe Friesen, « Campus disruptions lead to allegations of Chinese government interference », *Globe and Mail*, 18 février 2019.

<sup>95</sup> Jacques Poitras, « Confucius Institute a brainwashing program, say parents who pulled daughter from class », *CBC News*, 8 avril 2019, [www.cbc.ca/news/canada/new-brunswick/nb-fredericton-parents-confucius-institute-new-information-1.5086501](http://www.cbc.ca/news/canada/new-brunswick/nb-fredericton-parents-confucius-institute-new-information-1.5086501).

<sup>96</sup> Geoffrey York, « China flexes its political muscles in Africa with media censorship, academic controls », *Globe and Mail*, 9 octobre 2018, et mise à jour le 11 octobre 2018, [www.theglobeandmail.com/world/article-china-flexes-its-political-muscles-in-africa-with-media-censorship](http://www.theglobeandmail.com/world/article-china-flexes-its-political-muscles-in-africa-with-media-censorship).

<sup>97</sup> À l'heure actuelle, le Canada compte 13 instituts Confucius, y compris quatre conseils affiliés pour les établissements qui couvrent l'ensemble du cursus scolaire. Page d'accueil du site Web de l'Institut Confucius à Toronto. Voir : <https://confuciusinstitutetoronto.weebly.com>.

<sup>98</sup> SCRS, directeur, audience avec le CPSNR, 2 avril 2019.

<sup>99</sup> Sous-comité permanent responsable des enquêtes pour le Comité sur la sécurité intérieure et les affaires gouvernementales, *China's Impact on the U.S. Education System*, Sénat américain, 27 février 2019, <https://hsgac.senate.gov/imo/media/doc/PSI%20Report%20China's%20Impact%20on%20the%20US%20Education%20System.pdf>.

175. De récents reportages canadiens ont souligné des préoccupations similaires, notamment un article de janvier 2019 qui traitait du rejet d'une entente avec l'Institut Confucius par un conseil scolaire de Toronto<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> Tom Blackwell, « How China uses shadowy United Front as 'magic weapon' to try to extend its influence in Canada », *National Post*, 31 janvier 2019, <https://nationalpost.com/news/how-china-uses-shadowy-united-front-as-magic-weapon-to-try-to-extend-its-influence-in-canada>; et Tom Blackwell, « Don't step out of line: Confidential report reveals how Chinese officials harass activists in Canada », *National Post*, 5 janvier 2019, <https://nationalpost.com/news/world/confidential-report-reveals-how-chinese-officials-harass-activists-in-canada-there-is-a-consistent-pattern>.

## Une menace plane aussi sur les établissements alliés

176. Le Canada n'est pas le seul à faire face à la menace que fait peser l'ingérence étrangère. Les proches alliés du Canada et certains pays aux vues similaires sont aussi la cible d'activités d'ingérence étrangère qui visent leurs institutions.

### *Australie*

177. L'Australie semble être à l'avant-garde des nations occidentales pour ce qui est de s'attaquer à la menace que représente l'ingérence étrangère. Dans un témoignage devant le Comité parlementaire de la sécurité et du renseignement australien, des représentants de l'Australian Security Intelligence Organization ont déclaré que la menace émanant de l'espionnage et de l'ingérence étrangère en Australie est du [traduction] « jamais vu » et qu'elle est [traduction] « de grande ampleur, incessante et de plus en plus complexe<sup>101</sup>. » Dans son Livre blanc sur la politique étrangère de 2017, le gouvernement australien a indiqué qu'il se prémunit contre l'influence étrangère.

178. Concernant la menace pesant sur la direction politique de l'Australie, l'expert sur la Chine John Garnaut a déclaré que :

[traduction] Les rapports ont démontré que le PCC fait systématiquement taire les critiques en Australie et coopte les médias mandarins au pays pour présenter des vues qui leur sont favorables. Afin de donner l'impression que la communauté chinoise soutient les politiques et les dirigeants de Beijing, le parti manipule les mouvements politiques populaires, tout en étouffant ses opposants. Les organisations liées au PCC ne laissent pas la place aux occasions indépendantes de représentation politique chinoise étrangère. [...] En 2015, l'Australian Security Intelligence Organization (ASIO) aurait informé les deux grands partis politiques que deux des plus généreux donateurs de l'Australie avaient 'des liens étroits au Parti communiste chinois' et que leurs 'dons pourraient être conditionnels'<sup>102</sup>. »

179. En 2017, selon une enquête des médias Four Corners et Fairfax, deux personnes liées à la RPC ont donné 6,7 millions \$AU au Liberal, Labour et National Parties sur dix ans<sup>103</sup>. La série d'enquêtes, et son reportage sur les présumés liens d'influence entre ces donateurs et l'ancien sénateur Sam Dastyari, a haussé la pression publique sur le gouvernement australien pour qu'il s'attaque à la question. [\*\*\* La

<sup>101</sup> Australie, Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security, *Advisory Report on the National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Bill 2017*, juin 2018, [https://aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/Joint/Intelligence\\_and\\_Security/EspionageInterference/Report](https://aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Intelligence_and_Security/EspionageInterference/Report).

<sup>102</sup> John Garnaut, « Australia's China Reset », *The Monthly*, août 2018, [www.themonthly.com.au/issue/2018/august/1533045600/john-garnaut/australia-s-china-reset](http://www.themonthly.com.au/issue/2018/august/1533045600/john-garnaut/australia-s-china-reset).

<sup>103</sup> Four Corners, « ASIO warns political parties over foreign donations », *Australian Broadcasting Corporation*, 5 juin 2017, <https://abc.net.au/news/2017-06-05/asio-warns-political-parties-over-foreign-donations/8590162>; et Four Corners, « Power and Influence », *Australian Broadcasting Corporation*, 5 juin 2017, [www.abc.net.au/4corners/power-and-influence-promo/8579844](http://www.abc.net.au/4corners/power-and-influence-promo/8579844).

phrase suivante a été revue pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Elle décrit une note de service du BCP à l'intention du premier ministre. \*\*\*]<sup>104</sup>

180. En réponse, l'Australie a pris un certain nombre de mesures. Au cours des 18 derniers mois, l'Australie a adopté une série d'outils législatifs pour s'employer à résoudre le problème. Notamment, le pays a ajouté à son code criminel de nouvelles infractions relatives à l'espionnage et à l'ingérence étrangère et a apporté des modifications à des infractions comme la trahison et la trahison. Les nouvelles dispositions liées à l'ingérence étrangère apportent un haut degré de spécificité, notamment à savoir si l'activité en était à l'étape de la planification, était intentionnelle, indifférente aux conséquences, ou qu'elle aurait été financée par un service de renseignement étranger. Les peines d'emprisonnement varient de 10 à 20 ans<sup>105</sup>. La loi crée un mécanisme transparent qui prévoit l'inscription des personnes agissant comme mandataire des donneurs d'ordre étrangers et dicte des divulgations publiques régulières. L'Australie a aussi mis en place un coordonnateur de la lutte nationale contre l'ingérence étrangère mandaté de donner [traduction] « une réponse nationale efficace, efficiente et uniforme à l'ingérence étrangère en fournissant un point central pour la coordination des stratégies et de l'élaboration de programme et dirigeant la collaboration avec les secteurs privés<sup>106</sup>. »

### *Nouvelle-Zélande*

181. Dans le cadre de l'enquête spéciale du parlement de la Nouvelle-Zélande sur les élections de 2016 et de 2017, le directeur général de la sécurité du New Zealand Security Intelligence Service et le directeur général du Government Communications Security Bureau ont présenté un exposé sur les activités d'ingérence étrangère. Pendant le segment non classifié de l'exposé, le directeur général du service de renseignement de sécurité a déclaré que [traduction] « les difficultés concernant l'ingérence étrangère pour notre démocratie ne sont pas seulement ce qui se rapporte aux élections en soi. Les acteurs étatiques motivés travailleront assidûment durant de nombreuses années, y compris en Nouvelle-Zélande, afin de gagner subrepticement de l'influence, un accès et un poids<sup>107</sup>. » L'exposé a également jeté une lumière sur les vecteurs de l'ingérence étrangère, notamment les cybermenaces envers les élections, l'utilisation des médias sociaux et traditionnels pour répandre la désinformation, l'obtention subreptice d'influence et de poids et la pression ou le contrôle exercé sur la diaspora.

182. L'examen des activités d'ingérence de la RPC de la professeure Anne-Marie Brady, reconnue mondialement, met en exergue la menace posée à la souveraineté de la Nouvelle-Zélande. S'appuyant sur des informations publiques et de sources ouvertes, la publication du Dr. Brady explique les nombreux outils et moyens grâce auxquels la RPC mène des activités d'ingérence en Nouvelle-Zélande,

<sup>104</sup> BCP, \*\*\* octobre 2017.

<sup>105</sup> Australie, « National Security Legislation Amendment (Espionnage and Foreign Interference Act, 2018) », [www.legislation.gov.au/Details/CA](http://www.legislation.gov.au/Details/CA).

<sup>106</sup> Australie, ministère des Affaires intérieures, « Who we are – Our Senior Staff – Chris Teal », 29 mars 2019, [www.homeaffairs.gov.au/about-us/who-we-are/our-senior-staff/chris-teal](http://www.homeaffairs.gov.au/about-us/who-we-are/our-senior-staff/chris-teal).

<sup>107</sup> Service du renseignement de sécurité (NZSIS) et Bureau de sécurité des communications du gouvernement (GCSB) de la Nouvelle-Zélande, exposé du directeur général de la sécurité du NZSIS et du directeur général du GCSB sur l'enquête judiciaire spéciale sur les élections générales de 2017 et les élections locales de 2016, 11 avril 2019, [www.parliament.nz/resource/en-NZ/52SCJU\\_EVI\\_78888\\_JUS67631/22077e896220070072fc5f00958ea098d1169056](http://www.parliament.nz/resource/en-NZ/52SCJU_EVI_78888_JUS67631/22077e896220070072fc5f00958ea098d1169056).

notamment de la cooptation de personnes et membres de la classe politique<sup>108</sup>. On y note qu'un député aurait apparemment travaillé dans l'intérêt d'un état étranger. Après la publication de son étude, Dr. Brady est devenue la cible de harcèlement<sup>109</sup>.

### États-Unis

183. Les États-Unis sont également la cible d'activités d'ingérence étrangère. L'exemple le plus notoire est les activités d'ingérence de la Russie, très documentées, pendant les élections présidentielles de 2016. Le 6 janvier 2017, le directeur du renseignement national des États-Unis a publié une évaluation détaillée de l'appareil du renseignement intitulée [traduction] « Évaluer les activités et les intentions de la Russie pendant les dernières élections américaines ». Selon le rapport

[traduction] les efforts de la Russie pour influencer l'élection présidentielle américaine de 2016 représentent la plus récente démonstration du désir de longue date de Moscou de nuire au régime démocratique libéral des États-Unis [...] et les objectifs de la Russie étaient de saper la confiance de la population dans le processus démocratique américain, de dénigrer la secrétaire Clinton, de ternir sa candidature auprès des électeurs et de miner son éventuelle élection à titre de présidente. De plus, nous estimons que Poutine et le gouvernement russe ont manifesté une préférence de plus en plus grande pour le président élu Trump. Nous avons une confiance élevée en nos propos<sup>110</sup>.

184. Les États-Unis ont aussi été la cible de campagnes d'ingérence menées par la RPC. Dans un discours prononcé le 4 octobre 2018, le vice-président américain a souligné l'éventail d'activités liées à la menace de la RPC ciblant les États-Unis :

[traduction] Je m'adresse à vous aujourd'hui parce que le peuple américain mérite de savoir qu'au moment même où je vous parle, Beijing emploie une approche pangouvernementale, se sert d'outils politiques, économiques et militaires, ainsi que de la propagande, pour le bénéfice de ses intérêts aux États-Unis et pour y faire progresser son influence. La Chine fait usage de son pouvoir de façon encore plus

<sup>108</sup> Anne-Marie Brady, « Magic Weapons: China's Political Influence Activities Under Xi Jinping », Paper for The Corrosion of Democracy Under China's Global Influence Conference, Supported by the Taiwan Foundation for Democracy, Arlington, Virginie, États-Unis, 16 et 17 septembre 2017, [https://wilsoncenter.org/sites/default/files/for\\_website\\_magicweaponanne-mariesbradyseptember2017.pdf](https://wilsoncenter.org/sites/default/files/for_website_magicweaponanne-mariesbradyseptember2017.pdf).

<sup>109</sup> Eleanor Ainge Roy, « I'm being watched': Anne-Marie Brady, the China critic living in fear of Beijing », *The Guardian*, 23 janvier 2019, [www.theguardian.com/world/2019/jan/23/im-being-watched-anne-marie-brady-the-china-critic-living-in-fear-of-beijing](http://www.theguardian.com/world/2019/jan/23/im-being-watched-anne-marie-brady-the-china-critic-living-in-fear-of-beijing).

<sup>110</sup> États-Unis, Office of the Director of National Intelligence, *Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections*, 6 janvier 2017, [https://dni.gov/files/documents/ICA\\_201701.pdf](https://dni.gov/files/documents/ICA_201701.pdf).

proactive qu'avant, dans le but de jouer de son influence et de s'immiscer dans les politiques nationales et dans la vie politique de notre pays<sup>111</sup>.

185. Depuis 1938, les États-Unis emploient un mécanisme d'inscription des agents étrangers. Même si un récent examen de la *Foreign Agents Registration Act* a présenté un certain nombre de recommandations afin d'améliorer son utilisation et ses fonctions, il exige tout de même encore que [traduction] « les personnes agissant à titre d'agents de donneurs d'ordre étrangers, sur les plans politique ou quasi-politique, divulguent publiquement et périodiquement leur relation avec le donneur d'ordre étranger, ainsi que leurs activités et les reçus et les dépenses à l'appui<sup>112</sup>. »

### *Royaume-Uni*

186. Le Royaume-Uni est aussi la cible de l'ingérence étrangère. Dans un témoignage devant le comité sur le renseignement et la sécurité en janvier 2017, les représentants du Government Communications Headquarters ont présenté un exposé sur les activités d'ingérence de la Russie et ont souligné qu'elles se poursuivront et augmenteront probablement<sup>113</sup>. Le Royaume-Uni a récemment annoncé une panoplie de nouvelles mesures visant à s'attaquer à l'ingérence, à la désinformation et à l'intimidation dans le cadre d'élections. Le 5 mai 2019, le ministre de la constitution a annoncé l'engagement du gouvernement à mettre en place une infraction électorale liée à l'intimidation d'un candidat ou d'un militant durant la période précédant une élection, soit en personne soit en ligne; à préparer un projet de loi qui préciserait l'infraction électorale de pression induite sur un électeur et qui obligerait les documents électoraux en ligne d'indiquer clairement la personne ou le groupe qui en est l'auteur; à mettre en place des consultations sur l'intégrité électorale, qui comprendrait le raffermissement des lois sur les dons étrangers<sup>114</sup>.

### *Pays aux vues similaires*

187. Outre les partenaires du Canada dans le Groupe des cinq, les proches alliés et les états aux vues similaires sont également la cible des activités d'ingérence étrangère. Par exemple, dans son rapport annuel de 2018, le Service général du renseignement et de la sécurité des Pays-Bas a abordé diverses formes d'activités d'ingérence étrangère non déclarées et nuisibles qui se déroulaient au pays. Parmi les préoccupations, on note les activités et les efforts d'ingérence étrangère politiques de la Russie et de la Chine, ainsi que ceux de l'Iran et de la Turquie, afin d'influencer et d'intimider les communautés

<sup>111</sup> États-Unis, remarques du vice-président des États-Unis Mike Pence sur la politique de l'administration relativement à la Chine prononcée le 4 octobre 2018, [www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/).

<sup>112</sup> États-Unis, Bureau de l'inspecteur général, *Audit of the National Security Division's Enforcement and Administration of the Foreign Agents Registration Act*, département de la justice des États-Unis, septembre 2016, <https://oig.justice.gov/reports/2016/a1624.pdf>.

<sup>113</sup> Royaume-Uni, Comité sur le renseignement et la sécurité, *ISC Annual Report 2016-2017*, 20 décembre 2017.

<sup>114</sup> Royaume-Uni, Bureau du Cabinet britannique, « Government safeguards UK elections », 5 mai 2019, [www.gov.uk/government/news/government-safeguards-uk-elections](http://www.gov.uk/government/news/government-safeguards-uk-elections).

ethnoculturelles<sup>115</sup>. Le ministre de l'Intérieur allemand a souligné que les services de renseignement russes déploient des efforts diversifiés pour jouer de leur influence et que ces services travaillent à « intensité élevée » contre les intérêts allemands depuis nombre d'années<sup>116</sup>. Selon des reportages, des acteurs russes ont déployé des efforts pour s'ingérer dans la toute dernière élection présidentielle en France, notamment par une cyberattaque contre la cyberinfrastructure française<sup>117</sup>. Selon un autre rapport, la Russie aurait tenté d'influencer le parti de l'extrême droite de Marine Le Pen par un prêt de 9,4 millions € par l'entremise d'une banque russe peu connue<sup>118</sup>.

### *Organisations multilatérales internationales*

188. Les organisations multilatérales internationales sont aussi la cible des activités d'ingérence étrangère. Comme l'a fait remarquer le directeur du renseignement national des États-Unis dans l'évaluation sur la menace mondiale de 2019,

[traduction] La Chine occupe maintenant le deuxième rang des contributeurs financiers au budget du maintien de la paix des Nations Unies et le troisième rang du budget régulier des Nations Unies. [...] Beijing a redoublé d'efforts en vue de transformer le discours international sur les droits de la personne, particulièrement au sein du système des Nations Unies. Beijing a non seulement cherché à bloquer la critique sur son régime, mais également à compromettre les normes, comme la notion que la communauté internationale occupe un rôle légitime dans l'examen de la conduite des autres pays en matière des droits de la personne (par exemple, des projets visant à proscrire des résolutions propres à un pays), et à promouvoir des définitions étroites des droits de la personne en s'appuyant sur des normes économiques<sup>119</sup>.

Les efforts de la RPC pour s'ingérer dans les Nations Unies comprenaient des pots-de-vin offerts par un expert lié à la Chine au président de l'Assemblée générale des Nations Unies de l'époque<sup>120</sup>.

<sup>115</sup> Pays-Bas, Service général du renseignement et de la sécurité des Pays-Bas, *Annual Report 2018*, ministère de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume, mai 2019.

<sup>116</sup> Traduction d'un extrait de *Bundesministerium des Inneren, Verfassungsschutzbericht*, 2015, p. 254, par Constanze Stelzenmüller, un agrégé supérieur de Robert Bosch au Center on the United States and Europe à l'Institution Brookings, dans un témoignage devant le Comité spécial du Sénat américain sur le renseignement le 28 juin 2017, [www.brookings.edu/testimonies/the-impact-of-russian-interference-on-germanys-2017-elections](http://www.brookings.edu/testimonies/the-impact-of-russian-interference-on-germanys-2017-elections).

<sup>117</sup> Andy Greenberg, « The NSA Confirms It: Russia Hacked French Election Infrastructure », *Wired*, 9 mai 2017, [www.wired.com/2017/05/nsa-director-confirms-russia-hacked-french-election-infrastructure](http://www.wired.com/2017/05/nsa-director-confirms-russia-hacked-french-election-infrastructure).

<sup>118</sup> Paul Sonne, « National Security: A Russian bank gave Marine Le Pen's party a loan. Then weird things began happening », *Washington Post*, 27 décembre 2018, [www.washingtonpost.com/world/national-security/a-russian-bank-gave-marine-le-pen-party-a-loan-then-weird-things-began-happening/2018/12/27/960c7906-d320-11e8-a275-81c671a50422\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/a-russian-bank-gave-marine-le-pen-party-a-loan-then-weird-things-began-happening/2018/12/27/960c7906-d320-11e8-a275-81c671a50422_story.html).

<sup>119</sup> États-Unis, Office of the Director of National Intelligence, « Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community », présenté au Comité spécial du sénat américain sur le renseignement le 29 janvier 2019, [www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019/ATA-SFR---SSCI.pdf](http://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019/ATA-SFR---SSCI.pdf).

<sup>120</sup> Nick McKenzie, Bethany Allen-Ebrahimian et al., « Chinese influence: Beijing's secret plot to infiltrate UN used Australian insider », *Sydney Morning Herald*, 11 novembre 2018, [www.smh.com.au/world/asia/beijing-s-secret-plot-to-infiltrate-un-used-australian-insider-20181031-p50d2e.html](http://www.smh.com.au/world/asia/beijing-s-secret-plot-to-infiltrate-un-used-australian-insider-20181031-p50d2e.html).

## Évaluation par le Comité de la menace que représente l'ingérence étrangère

189. Le Comité est d'avis qu'il existe amplement de preuves \*\*\* que le Canada est la cible d'activités d'ingérence étrangère substantielles et soutenues. \*\*\* La RPC, la Fédération de Russie \*\*\* d'autres états \*\*\* Le Comité estime que ces états ciblent le Canada pour diverses raisons, mais qu'ils cherchent tous à tirer profit de l'ouverture de notre société et à s'immiscer au sein de nos institutions fondamentales pour atteindre leurs objectifs. Ils ciblent les communautés ethnoculturelles, cherchent à corrompre le processus politique, manipulent les médias et tentent de manipuler des débats sur les campus postsecondaires. Chacune de ces activités pose un risque important pour les droits et les libertés des Canadiens et la souveraineté du pays : ils constituent une menace manifeste pour la sécurité du Canada.

190. Le Canada n'est pas le seul à faire face à cette menace. Ses plus proches alliés de la sécurité et du renseignement, y compris au sein du Groupe des cinq et de l'OTAN, sont la cible d'un grand nombre d'états étrangers identiques qui emploient de nombreuses techniques identiques. En outre, tout comme le terrorisme, les états perçoivent de plus en plus la menace que pose l'ingérence étrangère comme une menace grandissante à laquelle il faut faire front commun.

## Partie II : Réponse à l'ingérence étrangère

191. La première partie du présent chapitre décrivait l'étendue et la portée de la menace que pose l'ingérence étrangère. Il présentait les principaux auteurs de menace et examinait la menace qu'ils représentent pour les institutions fondamentales et les communautés ethnoculturelles du Canada. La partie qui suit évalue la réponse du gouvernement à la menace, notamment par l'entremise de responsabilités et d'activités organisationnelles, de collaboration et de coordination à différents échelons, et de l'engagement destiné au public. Comme l'indique le paragraphe 116, l'examen du Comité porte sur l'ingérence étrangère traditionnelle.

192. La deuxième partie du présent chapitre est divisée en quatre sections. La première donne un aperçu des organisations chargées de prendre des mesures à l'égard de l'ingérence étrangère et les outils à leur disposition. La deuxième examine l'étendue de la coordination et de la collaboration qui règnent entre ces organisations, au moyen de trois études de cas importantes. La troisième se penche sur la mesure dans laquelle le gouvernement a informé d'autres paliers du gouvernement, la population et les institutions fondamentales, qui sont tous la cible de l'ingérence étrangère. Puis, la dernière section décrit l'engagement du gouvernement avec ses alliés à l'étranger.

### Aperçu des principaux ministères et organismes intervenants

193. Le Comité s'est penché sur les principales organisations de la sécurité et du renseignement responsables des enquêtes et de la lutte contre la menace que représente l'ingérence étrangère telle que le décrit la portée de l'examen : le SCRS, AMC, le BCP, Sécurité publique Canada et la GRC. Les mandats, les responsabilités et les outils de ces organisations définissent la façon dont elles comprennent l'ingérence étrangère et y répondent, seule ou ensemble. Chacune des cinq organisations est abordée ci-dessous.

194. D'autres organisations jouent un rôle de soutien, notamment le CST pour ce qui est de fournir des renseignements étrangers et de protéger les systèmes de cybersécurité du gouvernement, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté pour ce qui est de déterminer l'admissibilité des personnes à entrer au Canada, et l'ASFC pour ce qui est de protéger la frontière. Aux fins du présent examen, le Comité a consulté ces organisations pour obtenir des informations, mais ne les a pas inclus dans le processus d'examen global.

#### *Service canadien du renseignement de sécurité*

195. En vertu du paragraphe 12(1) de la Loi sur le SCRS, le SCRS mène des enquêtes sur les menaces envers la sécurité du Canada et conseille le gouvernement à cet égard. L'article 2 de la Loi sur le SCRS définit la menace envers la sécurité du Canada, c'est-à-dire « les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature

clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque<sup>121</sup> ». Comme il a été susmentionné, le Comité a adopté le terme « ingérence étrangère », dont l'usage est plus courant, pour décrire cette menace. L'ordre de priorité des activités opérationnelles est déterminé selon les priorités en matière de renseignement du gouvernement et le niveau de menace pour la sécurité nationale établi<sup>122</sup>.

196. Le SCRS dispose de nombreux outils et mesures pour mener des enquêtes et atténuer la menace. Les activités de collecte de renseignements du SCRS permettent de faire avancer des enquêtes, de fournir des conseils sur l'admissibilité des personnes à entrer au Canada et de donner des renseignements, des évaluations et des conseils au gouvernement<sup>123</sup>. Pour mener ses enquêtes, le SCRS peut employer un large éventail de techniques opérationnelles qui peuvent varier de peu à très envahissantes (par exemple, des entretiens avec des cibles, de la filature et les pouvoirs conférés par des mandats pour intercepter les communications ou pénétrer sur les lieux)<sup>124</sup>. Lorsque les enquêtes touchent les institutions fondamentales du Canada, les politiques et procédures du SCRS donnent des directives précises, comme les directives ministérielles, ainsi que des aspects à prendre en considération et des autorisations accrues<sup>125</sup>.

197. Le SCRS peut également avoir recours à une mesure de réduction de la menace (MRM) à toutes les étapes d'une enquête<sup>126</sup>. De plus, la Loi sur le SCRS définit le seuil du recours à une MRM comme les « motifs raisonnables de croire » qu'une activité constitue une menace envers la sécurité du Canada. Elle stipule aussi que la mesure doit être juste et adaptée à la menace et tenir compte des solutions de rechange possibles<sup>127</sup>. [\*\*\* Les deux phrases qui suivent ont été revues pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Elles décrivent une politique du SCRS. \*\*\*]<sup>128</sup> \*\*\*<sup>129</sup>

198. Le SCRS consacre beaucoup de ressources aux enquêtes et aux rapports sur les activités d'ingérence étrangère. Entre \*\*\*, le SCRS comptait \*\*\* cibles liées à l'espionnage et à l'ingérence étrangère. D'entre elles, \*\*\* cibles faisaient l'objet d'un mandat de la cour, qui permet au SCRS d'employer des outils très envahissants qui témoignent de l'importance de la menace<sup>130</sup>. Ces données englobent l'espionnage et l'ingérence étrangère puisque les états hostiles se livrent à ces deux activités représentant une menace. Dans plus de quatre cas sur cinq, les enquêtes et les mandats du SCRS touchent les deux. Durant la période à l'examen, soit du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 31 août 2018, \*\*\* pour cent des rapports de renseignement du SCRS concernaient l'ingérence étrangère. En comparaison, \*\*\* pour

<sup>121</sup> *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23, [https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-23/page\\_1.html#h-2](https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-23/page_1.html#h-2).

<sup>122</sup> SCRS, « NSICOP: Study of Foreign Influence Activities », exposé devant le CPSNR, 2 avril 2019.

<sup>123</sup> SCRS, « NSICOP: Study of Foreign Influence Activities », exposé devant le CPSNR, 2 avril 2019.

<sup>124</sup> SCRS, « NSICOP: Study of Foreign Influence Activities », exposé devant le CPSNR, 2 avril 2019.

<sup>125</sup> Par exemple, parmi ces politiques et procédures, on trouve \*\*\*.

<sup>126</sup> L'alinéa 12.1(1) de la Loi sur le SCRS permet au SCRS, lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une activité constitue une menace pour la sécurité du Canada, de prendre des mesures, au Canada ou à l'étranger, pour réduire la menace.

<sup>127</sup> SCRS, \*\*\* 20 octobre 2015.

<sup>128</sup> SCRS, \*\*\* 20 octobre 2015.

<sup>129</sup> SCRS, \*\*\* 20 octobre 2015.

<sup>130</sup> SCRS, « RE: NSICOP: FI Review – Secondary Doc Production », 3 juin 2019.

cent étaient liés au terrorisme et \*\*\* pour cent à d'autres activités<sup>131</sup>. Toujours durant la période à l'examen, le SCRS a rédigé \*\*\* évaluations du renseignement distinctes concernant la portée et la nature de la menace de l'ingérence étrangère ciblant le Canada. Ces produits sensibilisent les partenaires et mettent la menace en contexte \*\*\*<sup>132</sup>

199. [\*\*\*Le paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il décrit les défis auxquels fait face le SCRS dans le cadre de ses enquêtes. \*\*\*]<sup>133</sup> \*\*\*<sup>134</sup> \*\*\*<sup>135</sup> Lors d'un témoignage devant le Comité, le directeur du SCRS a abordé les facteurs suivants :

\*\*\*<sup>136</sup>

200. Le SCRS a noué le dialogue avec un éventail d'organisations et d'intervenants au sujet de la nature de la menace. Il a dirigé des discussions continues avec des partenaires fédéraux, différents paliers de gouvernement et certaines institutions publiques et privées. Durant la période à l'examen, à l'échelle fédérale, le SCRS [traduction] « le Service a présenté \*\*\* séances d'information à \*\*\* différents clients du gouvernement du Canada. De plus, \*\*\* personnes de \*\*\* ministères ont assisté aux séances d'information trimestrielles \*\*\*<sup>137</sup>

201. Le SCRS informe également les ministres au sujet de la nature de la menace. Par exemple, en mars 2018, le directeur du SCRS a informé le ministre des Institutions démocratiques par intérim de la nature globale de la menace<sup>138</sup>. Le SCRS tient régulièrement informé le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile au moyen de notes d'information et de son rapport annuel sur les activités opérationnelles à l'intention du ministre. En 2016 et en 2017, le SCRS a également rédigé des notes d'information générales ou des notes d'information en prévision d'un déplacement qui traitaient entre autres de l'ingérence étrangère pour les ministres de l'Environnement et des Changements climatiques, de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté, des Ressources naturelles et du Patrimoine canadien<sup>139</sup>.

### *Gendarmerie royale du Canada*

202. La GRC est le principal organe d'application de la loi du Canada en ce qui concerne les enquêtes criminelles en matière de sécurité nationale, qui sont la responsabilité de son Programme de la police fédérale. Alors que la Direction générale coordonne centralement les enquêtes criminelles en matière de sécurité nationale, ce sont les Équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) à Vancouver, à

<sup>131</sup> SCRS, « NSICOP: FI Review – Secondary Doc Production », courriel au Secrétariat du CPSNR, 26 avril 2019; et message de suivi à la chaîne de courriels le 27 mai 2019.

<sup>132</sup> SCRS, « NSICOP: Study of Foreign Influence Activities », exposé devant le CPSNR, 2 avril 2019.

<sup>133</sup> SCRS, \*\*\* 13 octobre 2017.

<sup>134</sup> SCRS, \*\*\* 13 octobre 2017.

<sup>135</sup> SCRS, \*\*\* 2017.

<sup>136</sup> SCRS, directeur, audience avec le CPSNR, 2 avril 2019.

<sup>137</sup> SCRS, \*\*\* 2019.

<sup>138</sup> SCRS, rencontre avec le ministre des Institutions démocratiques par intérim : notes d'allocution du directeur, 23 mars 2018.

<sup>139</sup> SCRS, \*\*\* 2019.

Calgary, à Edmonton, à Toronto, à Ottawa et à Montréal et les sections d'enquêtes sur la sécurité nationale (SESN) à Fredericton, à Winnipeg, à Halifax et à Saskatoon qui sont chargées de mener les enquêtes<sup>140</sup>. Le Programme de la police fédérale dispose d'un budget de 905 millions de dollars (2018-2019) duquel sont alloués les fonds pour les enquêtes<sup>141</sup>. Le Programme utilise une matrice de priorisation pour classer les dossiers d'enquête entrants selon la gravité de la menace afin de lancer l'enquête et d'affecter des ressources<sup>142</sup>. Les forces policières compétentes peuvent également mener des enquêtes liées à l'ingérence étrangère (par exemple, sur le harcèlement et l'intimidation), mais la GRC a précisé que [traduction] « lorsque les cas concernent effectivement l'ingérence étrangère, ils doivent, selon la loi, être renvoyés à la GRC<sup>143</sup>. » Dans une même mesure que le SCRS, la GRC a reçu des directives concernant le dialogue qu'elle noue avec les institutions fondamentales et les activités d'enquêtes les concernant, notamment l'instruction du ministre des Enquêtes liées à la sécurité nationale dans les secteurs exigeant des précautions spéciales<sup>144</sup>.

203. La GRC peut utiliser une variété d'outils et de mesures prévus par la loi pour mener des enquêtes criminelles et déposer des accusations liées aux activités d'ingérence étrangère. Parmi ces lois et leurs dispositions notables, on trouve :

- La *Loi sur la protection de l'information* définit l'infraction liée à l'ingérence étrangère : « Commet une infraction quiconque, sur l'ordre d'une entité étrangère ou d'un groupe terroriste, en collaboration avec lui ou pour son profit, incite ou tente d'inciter une personne par menaces, accusations ou violence, à accomplir ou à faire accomplir quelque chose a) soit en vue d'accroître la capacité d'une entité étrangère ou d'un groupe terroriste de porter atteinte aux intérêts canadiens, b) soit qui y portera vraisemblablement atteinte<sup>145</sup> ». Toute personne reconnue coupable de cette infraction pourrait purger une peine d'emprisonnement à perpétuité.
- Le *Code criminel* comprend des dispositions qui concernent la trahison, le sabotage, l'interception d'une communication privée, la corruption, le méfait, le harcèlement criminel, les menaces, l'extorsion, les faux messages, les communications indécentes ou harcelantes par téléphone, le complot et l'intimidation<sup>146</sup>.

204. La *Loi électorale du Canada* comprend une infraction liée à l'ingérence par les non-résidents dans le cadre d'élections. Plus précisément, « [i]l est interdit à quiconque [...] ne réside pas au Canada d'inciter de quelque manière des électeurs, pendant la période électorale, à voter ou à s'abstenir de

<sup>140</sup> GRC, « NSICOP Review – Government response to foreign interference and influence », présentation de la GRC, 10 janvier 2019; et GRC, « NSICOP Draft Report on Foreign Interference », vérification des faits et rétroaction de la GRC, 5 juillet 2019.

<sup>141</sup> GRC, « NSICOP Review – Government response to foreign interference and influence », présentation de la GRC, 10 janvier 2019.

<sup>142</sup> GRC, sous-commissaire de la Police fédérale, audience avec le CPSNR, 2 mai 2019.

<sup>143</sup> GRC, *NSICOP Draft Report on Foreign Interference*, vérification des faits et rétroaction de la GRC, 5 juillet 2019.

<sup>144</sup> GRC, *Operations Manual, Chapter 12.2 National Security Criminal Investigations*, 22 juillet 2011; et *Instruction du ministre, Enquêtes liées à la sécurité nationale dans les secteurs exigeant des précautions spéciales*, original signé par le Solliciteur général du Canada le 4 novembre 2003.

<sup>145</sup> *Loi sur la protection de l'information*, L.R.C., 1985, ch. O-5, <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-5/index.html>.

<sup>146</sup> GRC, *RCMP Response to Foreign Interference – Legislative 'Tools' in Canada*, 11 juillet 2018.

voter ou à voter ou à s'abstenir de voter pour un candidat donné<sup>147</sup> ». La Loi énonce également d'autres infractions liées à l'ingérence dans la tenue des élections fédérales au Canada. Comme l'a indiqué la GRC, [traduction] « le commissaire aux élections fédérales est l'officier indépendant qui veille à ce que la *Loi électorale du Canada* soit respectée et observée et qui peut renvoyer les questions relatives à la Loi au directeur des poursuites pénales qui décide d'intenter un procès ou non<sup>148</sup>. »

205. La GRC a indiqué au Comité avoir désigné \*\*\* enquêtes comme étant liées à l'ingérence étrangère entre le \*\*\* et \*\*\*. \*\*\* portaient sur une menace d'influence de l'étranger envers une personne, tandis que \*\*\* autres portaient sur une menace d'influence de l'étranger envers une personne ou une ou des organisations<sup>149</sup>. La GRC a fermé \*\*\* de ces dossiers sans déposer d'accusation parce qu'elle ne disposait pas suffisamment de preuves pour poursuivre son enquête. \*\*\* dossiers fermés \*\*\* enquêtes de niveau 1, c'est-à-dire un dossier de haute priorité nécessitant une surveillance et une direction importante de la Direction générale<sup>150</sup>. Les \*\*\* autres enquêtes liées à l'ingérence étrangère se poursuivent. Pour la période à l'examen, la GRC a également relevé \*\*\* autres enquêtes, mais elles étaient davantage axées sur l'espionnage que l'ingérence étrangère.

206. Selon les dispositions du cadre de coopération entre le SCRS et la GRC *Une vision*, le SCRS peut divulguer de l'information et des renseignements à la GRC pour démarrer une enquête criminelle<sup>151</sup>. Le SCRS a fourni à la GRC \*\*\* lettres de divulgation pendant la période à l'examen. De ces divulgations, la GRC a déterminé que \*\*\* ne comportaient pas de motifs raisonnables pour lancer une enquête criminelle, \*\*\* était une version corrigée d'une divulgation antérieure et \*\*\*<sup>152</sup>

207. La GRC a décrit de nombreux défis \*\*\* notamment ce qui suit :

- les opérations de sécurité nationale de la GRC continuent d'être principalement axées sur la lutte contre le terrorisme \*\*\*<sup>153</sup> \*\*\*<sup>154</sup>.
- \*\*\*<sup>155</sup>
- La GRC éprouve des difficultés à utiliser les renseignements du SCRS comme élément de preuve dans les enquêtes criminelles, parce que les obligations du tribunal en matière de divulgation pourraient révéler \*\*\*<sup>156</sup>
- \*\*\*<sup>157</sup>

<sup>147</sup> *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, <https://laws.justice.gc.ca/fra/lois/E-2.01/index.html>.

<sup>148</sup> GRC, *RCMP Efforts to Combat Foreign Interference*, note d'information au CSNR, sans date.

<sup>149</sup> GRC, précisions additionnelles pour l'examen du CPSNR sur l'ingérence étrangère – 27 mai, 27 mai 2019.

<sup>150</sup> GRC, « NSICOP Review: Foreign Interference and influence », réponse de la GRC à la deuxième demande de documents, note d'information pour le CPSNR, 22 mars 2019.

<sup>151</sup> SCRS et GRC, « Cadre de coopération entre le Service et la GRC (One Vision 2.0) », 10 novembre 2015.

<sup>152</sup> GRC, \*\*\* lettres de divulgation, 15 avril 2019.

<sup>153</sup> GRC, « NSICOP Review – Government response to foreign interference and influence », présentation de la GRC, 10 janvier 2019.

<sup>154</sup> GRC, sous-commissaire de la Police fédérale, audience avec le CPSNR, 2 mai 2019.

<sup>155</sup> GRC, « NSICOP Review: Foreign Interference and influence », réponse de la GRC à la deuxième demande de documents, note d'information pour le CPSNR, 22 mars 2019.

<sup>156</sup> GRC, sous-commissaire de la Police fédérale et directeur exécutif de la sécurité nationale, audience devant le CPSNR, 2 mai 2019.

● \*\*\*158

208. Pour caractériser sa perspective de la menace, la GRC a fourni au Comité des résumés et des documents de sensibilisation et lui a présenté des exposés. Toutefois, [\*\*\* ceux-ci étaient axés sur des enjeux qui n'étaient pas liés à l'ingérence étrangère \*\*\*]<sup>159</sup> La GRC a également indiqué que [traduction] « l'ingérence étrangère est un terme générique qui définit de nombreuses activités (dont l'espionnage) qui s'inscrivent dans un spectre de criminelle à non criminelle<sup>160</sup>. » Notamment, les représentants de la GRC, lors d'un témoignage devant le Comité, ont mentionné le cas de Jeffrey Delisle, un officier de la marine canadienne qui a été accusé et reconnu coupable en 2013 d'avoir communiqué des renseignements protégés à une entité étrangère (la Fédération de Russie) sans autorisation légitime, comme un exemple manifeste d'ingérence étrangère<sup>161</sup>.

### *Affaires mondiales Canada*

209. AMC représente les intérêts du Canada à l'étranger. Il gère les relations diplomatiques du Canada, offre des services consulaires aux Canadiens, promeut le commerce international du pays et dirige le développement international et l'aide humanitaire du Canada. Chaque relation bilatérale et multilatérale est unique : selon le partenaire, une relation bilatérale peut comprendre une collaboration, des ententes, des désaccords et même une conduite hostile. Par conséquent, AMC doit constamment soupeser les intérêts et les risques complexes (par exemple, le commerce, la sécurité, les aspects légaux, la politique et les valeurs) lorsqu'il gère les relations internationales du Canada. [\*\*\* Le reste du paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée et en assurer la lisibilité. Il traite de deux pays avec lesquels le Canada partage d'importants intérêts bilatéraux et qui mènent des activités d'ingérence étrangère au Canada. \*\*\*] Dans les deux cas, AMC doit tenir compte de l'étendue de ses responsabilités pour ce qui est de déterminer la façon de gérer ses relations bilatérales<sup>162</sup>.

210. AMC joue donc un rôle principal dans la lutte contre les activités d'ingérence étrangère au Canada. Lorsque les partenaires de l'appareil de la sécurité et du renseignement lui présentent des preuves d'ingérence étrangère, AMC doit déterminer, habituellement en collaboration avec ces partenaires, les outils qu'il peut employer pour y répondre. Comme l'ont indiqué des représentants d'AMC, l'objectif de telles mesures est [traduction] « d'imposer un coût – lié à l'économie, à la politique, à la réputation – à la conduite problématique en vue d'entraîner un changement de comportement. Une

<sup>157</sup> GRC, sous-commissaire de la Police fédérale et directeur exécutif de la sécurité nationale, audience devant le CPSNR, 2 mai 2019.

<sup>158</sup> GRC, sous-commissaire de la Police fédérale et directeur exécutif de la sécurité nationale, audience devant le CPSNR, 2 mai 2019.

<sup>159</sup> Ces exemples comprennent \*\*\*

<sup>160</sup> GRC, « NSICOP Draft Report on Foreign Interference », vérification des faits et rétroaction de la GRC, 5 juillet 2019.

<sup>161</sup> GRC, sous-commissaire de la Police fédérale et directeur exécutif de la sécurité nationale, audience devant le CPSNR, 2 mai 2019. En fait, Delisle a été accusé au titre du paragraphe 16(1) de la *Loi sur la protection de l'information* pour avoir communiqué à une entité étrangère des renseignements à l'égard desquels le gouvernement prenait des mesures de protection et au titre du *Code criminel* pour abus de confiance.

<sup>162</sup> Relativement \*\*\* le sous-ministre d'AMC a déclaré que \*\*\* AMC, sous-ministre, audience avec le CPSNR, 11 avril 2019.

réussite peut décourager et même prévenir une conduite agressive similaire ultérieure<sup>163</sup>. » Les outils et les mesures auxquels AMC a recours sont soit bilatéraux, soit multilatéraux. AMC peut notamment :

#### Outils bilatéraux

- Soulever officiellement les comportements problématiques auprès des représentants du pays;
- Nouer officiellement le dialogue avec un pays par l'entremise d'une démarche diplomatique pour soulever les comportements problématiques et énoncer les conséquences associées aux mesures ultérieures similaires;
- Imputer publiquement au pays le comportement inacceptable;
- Réduire ou suspendre la collaboration avec un pays;
- Imposer des sanctions unilatérales contre un pays, ses représentants ou ses mandataires;
- Refuser l'accès au Canada aux représentants diplomatiques;
- Retirer le personnel diplomatique canadien;
- Déclarer les diplomates au Canada des *persona non grata* et les expulser.

#### Outils multilatéraux

- Coordonner des réponses diplomatiques avec les états aux vues similaires;
- Former des coalitions multilatérales avec des partenaires aux vues similaires pour mettre en place des approches uniformes et coordonnées pour s'attaquer à l'ingérence étrangère, notamment l'adoption de sanctions multilatérales;
- Soulever la conduite d'un pays aux fins de considération par les organisations internationales<sup>164</sup>.

211. Il est rarement facile de déterminer la réponse et les outils à utiliser. Comme l'ont mentionné les représentants d'AMC, [traduction] « les mesures de la lutte contre l'ingérence comportent un certain nombre de compromis qui peuvent avoir des répercussions sur les relations et les intérêts du Canada. [...] Les mesures ne sont pas prises isolément. Toutes les réponses entraînent des répercussions et des compromis<sup>165</sup>. » AMC doit non seulement examiner les répercussions possibles d'une mesure de lutte contre l'ingérence (parmi les autres menaces) avant de la prendre, il doit également gérer la réponse de la cible en conséquence, qui peut notamment prendre la forme de représailles inattendues et de mesures de rétorsion. Dans sa description des menaces que représente l'ingérence étrangère, un haut placé d'AMC a indiqué que la cyberingérence est la forme la plus importante d'ingérence<sup>166</sup>. Cette perspective est traduite dans les travaux du Laboratoire d'inclusion numérique d'AMC en 2018 et l'élaboration du Mécanisme de réponse rapide qui s'en suivit<sup>167</sup>.

<sup>163</sup> AMC, exposé devant le CPSNR sur l'examen de l'ingérence et de l'influence par les états étrangers, 11 avril 2019.

<sup>164</sup> AMC, exposé devant le CPSNR sur l'examen de l'ingérence et de l'influence par les états étrangers, 11 avril 2019.

<sup>165</sup> AMC, exposé devant le CPSNR sur l'examen de l'ingérence et de l'influence par les états étrangers, 11 avril 2019.

<sup>166</sup> Réunion de travail entre le Secrétariat du CPSNR et les représentants du SCRS, d'AMC, du BCP, de Sécurité publique Canada et de la GRC, 26 avril 2019.

<sup>167</sup> Le Laboratoire d'inclusion numérique a vu le jour en 2015 pour examiner les enjeux où se mêlent technologie numérique et politique étrangère. La plupart des travaux présentés au Comité était axé sur l'analyse des médias sociaux et les campagnes de désinformation en ligne (*Digital inclusion Lab Social Media Analytics:\*\*\**). En 2018, l'un de ses principaux centres d'intérêt était les menaces numériques pour la démocratie libérale.

## Bureau du Conseil privé

212. Le BCP joue un rôle central au sein du gouvernement. Il fournit des conseils sur des sujets d'intérêt national et international, il coordonne la prise de mesures en réaction aux problèmes auxquels doivent faire face le gouvernement et le pays, il contribue au bon fonctionnement du Cabinet, et il soutient l'élaboration et la mise en œuvre des programmes stratégique et législatif du gouvernement, entre autres responsabilités<sup>168</sup>. Comme le mentionne le chapitre 2 du Rapport annuel de 2018 du Comité, au sein du BCP, le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) occupe un rôle essentiel dans les domaines de la sécurité nationale et du renseignement. Le CSNR est chargé d'assurer la coordination et la direction de l'appareil de la sécurité et du renseignement, et de donner des conseils au premier ministre, aux ministres et aux hauts dirigeants du gouvernement sur des questions liées à la sécurité et au renseignement. Au BCP, trois secrétariats se rapportent au CSNR : le Secrétariat de la sécurité et du renseignement, le Secrétariat de la politique étrangère et de la défense et le Secrétariat de l'évaluation du renseignement. Ces secrétariats aident à la coordination des activités opérationnelles, stratégiques et d'évaluation de l'appareil de la sécurité et du renseignement.

213. Le CSNR copréside de nombreux comités au niveau de sous-ministre, notamment sur la sécurité nationale et les opérations. Ces comités sont soutenus par des comités homologues au niveau de sous-ministre adjoint (comme le Comité des SMA sur la politique de sécurité nationale et le Comité des SMA sur les opérations de sécurité nationale). \*\*\* Sur le plan international, les représentants du BCP jouent un rôle important pour ce qui est de nouer le dialogue avec les partenaires à l'étranger sur des enjeux de sécurité et de renseignement. Par exemple, le BCP est l'organisation canadienne principale dans  
\*\*\*169

214. Pendant la période à l'examen, le BCP a organisé ou soutenu des séances d'information sur l'ingérence étrangère à l'intention de divers ministres du Cabinet. En ce qui concerne le premier ministre, le BCP a tenu cinq séances d'information sur des activités précises liées à la menace qui ont lieu au Canada, y compris sur \*\*\*170. Lors d'un témoignage devant le Comité, la CSNR a aussi évoqué les récents rôles et responsabilités de soutien envers la nouvelle ministre des Institutions démocratiques<sup>171</sup>. Par exemple, les représentants du BCP ont tenu pour la ministre des Institutions démocratiques une séance d'information préliminaire en personne sur l'ingérence électorale étrangère (c'est-à-dire les menaces pour les élections à l'étranger) et les activités des états hostiles, en janvier 2018, et ont rédigé un résumé de trois pages des évaluations du renseignement sur l'ingérence étrangère, au printemps 2018<sup>172</sup>.

<sup>168</sup> BCP, « Raison d'être, mandat et rôle : composition et responsabilités », 3 avril 2019, <https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/organisation/mandat.html>.

<sup>169</sup> \*\*\*

<sup>170</sup> Pendant la période à l'examen, le BCP a remis les notes d'information suivantes au premier ministre du Canada sur les enjeux en matière d'ingérence étrangère : \*\*\* novembre 2018; \*\*\* 29 juin 2017; \*\*\* 17 octobre 2017; \*\*\* janvier 2018; et \*\*\* octobre 2017.

<sup>171</sup> BCP, CSNR, audience devant le CPSNR, 30 avril 2019.

<sup>172</sup> BCP, *Threats and Risks to Democracy: An Intelligence Perspective*, 7 juin 2018.

215. Outre le soutien du BCP pour le premier ministre et le ministre des Institutions démocratiques, le CSNR a informé \*\*\* les ministres de la Sécurité publique et de la Protection civile, des Affaires étrangères, et de la Défense nationale\*\*\*<sup>173</sup> Il convient aussi de noter que le CSNR a également organisé une séance d'information à l'intention de la ministre des Affaires étrangères sur l'ingérence étrangère avant un voyage à l'étranger en janvier 2017<sup>174</sup>.

216. Le BCP a récemment entamé des activités de coordination sur l'élaboration d'approches stratégiques, y compris deux documents d'orientation décrivant « les activités des états hostiles ». Le BCP définit les activités des états hostiles comme [traduction] « les activités menées par les états étrangers (et/ou les acteurs non étatiques associés) pour influencer les affaires politiques, économiques ou sécuritaires du Canada, ou s'y ingérer, par des moyens clandestins ou manifestes<sup>175</sup>. » Le BCP a commencé à porter davantage son attention sur la coordination de la réaction du gouvernement à l'ingérence étrangère au début de 2018, ce qui sera traité plus en détail dans la prochaine section portant entre autres sur la coordination interministérielle. Par exemple, les comptes rendus de deux réunions du Comité des sous-ministres sur la sécurité nationale (en septembre 2017 et en mars 2018) montrent des discussions très préliminaires sur la nécessité d'élaborer une approche pangouvernementale sur l'ingérence étrangère. Le BCP a également poursuivi \*\*\* où l'ingérence étrangère figure comme priorité pangouvernementale depuis les dernières décennies.

### *Sécurité publique Canada*

217. Pour soutenir les responsabilités du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, Sécurité publique Canada joue trois rôles :

- soutenir le ministre dans ses responsabilités pour toutes questions relatives à la sécurité publique et à la gestion des mesures d'urgence, à l'exception de celles attribuées à un autre ministre fédéral;
- exercer une direction nationale pour la sécurité nationale ainsi que la protection civile;
- soutenir le ministre dans ses responsabilités visant à coordonner les efforts des organisations du portefeuille de la Sécurité publique<sup>176</sup>.

218. Ce n'est que récemment que Sécurité publique Canada a défini et consacré des ressources pour la question de l'ingérence étrangère. Ces ressources ont contribué au travail global de l'appareil sur les activités des états hostiles<sup>177</sup>.

<sup>173</sup> \*\*\* Le BCP ne pouvait pas confirmer les dates exactes de ces séances d'information.

<sup>174</sup> Cette note a été fournie par le SCRS, bien que la séance d'information fût donnée par le CSNR. SCRS, séance d'information par le CSNR à l'intention du ministre des Affaires étrangères, 31 janvier 2017.

<sup>175</sup> BCP, *HSA Overview*, octobre 2017.

<sup>176</sup> Sécurité publique Canada, « À propos de Sécurité publique Canada », 11 mars 2019, [www.securitepublique.gc.ca/cnt/bt/index-fr.aspx](http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/bt/index-fr.aspx).

<sup>177</sup> Sécurité publique Canada, *Overview of Public Safety Resources Dedicated to Hostile State Activity*, 16 janvier 2019.

## Coordination interministérielle

219. Comme il est question à la Partie I du présent rapport, la menace que fait peser l'ingérence étrangère s'amplifie. Les auteurs sont de plus en plus insolents et leurs activités plus enracinées. Même si les outils à la disposition du gouvernement pour lutter contre l'ingérence étrangère et l'atténuer par l'entremise de la transparence sont propres aux organisations et aux activités, l'étendue et la portée de la menace de l'ingérence étrangère demandent une réponse coordonnée et éclairée. Lors d'une séance d'information dans le cadre du Programme de perfectionnement du leadership des cadres du gouvernement, le directeur du SCRS a déclaré que le gouvernement [traduction] « [doit] chercher une réponse dans une perspective pangouvernementale, ce qui demande une collaboration entre plusieurs ministères, dont les mandats et les priorités de certains sont concurrents<sup>178</sup>. » La présente section se penche sur la mesure dans laquelle l'appareil de la sécurité et du renseignement travaille de concert.

220. Au cours de la période à l'examen, l'approche du gouvernement à la coordination en matière d'ingérence étrangère a évolué. Jusqu'au milieu ou à la fin de 2017, la coordination et la collaboration interministérielle en matière d'ingérence étrangère étaient propres à l'enjeu et ponctuelles. En règle générale, le ministère ou l'organisme dont le plus investi ou qui disposait du plus grand nombre de renseignements sur un incident particulier d'ingérence étrangère devenait l'organisation responsable de la coordination de la réponse. \*\*\*

[\*\*\* Le paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il décrit des considérations de haut niveau. \*\*\*]<sup>179</sup>

221. Les comptes rendus des comités des SMA sur la sécurité nationale témoignent de la description du BCP. De fait, ils font état de peu de discussions sur les incidents ou les défis propres aux enjeux. La mise sur pied de deux comités précisément pour s'occuper des incidents indépendants en matière d'ingérence étrangère en témoignent également : le comité \*\*\* pour agir sur les efforts de la RPC pour rapatrier les soi-disant fugitifs économiques et le Comité \*\*\* sur la réponse du Canada aux actions de la Russie. Ces deux comités seront abordés dans les études de cas (paragraphe 228 à 254).

222. À la fin de 2017, l'appareil a reconnu qu'il lui fallait améliorer sa coordination pour répondre efficacement à l'ingérence étrangère. Dans une note d'information en vue d'une réunion \*\*\* sur \*\*\* la GRC a indiqué que :

[traduction] À l'heure actuelle, il existe un certain nombre de projets et de groupes de travail [...] interreliés, y compris : acteurs des états hostiles, protection des institutions démocratiques et sécurité économique. Il a été relevé que la situation

<sup>178</sup> SCRS, directeur, \*\*\* 2018.

<sup>179</sup> BCP, \*\*\* octobre 2017.

devenait lourde et que les groupes ne tiraient peut-être pas partie de façon appropriée des discussions en cours dans les autres forums<sup>180</sup>.

223. En mars 2018, les sous-ministres et chefs des organismes de la sécurité nationale ont participé à une retraite pour discuter des activités des états hostiles<sup>181</sup>. Dans son mot d'ouverture, le CSNR a indiqué que les activités des états hostiles \*\*\*<sup>182</sup>

224. En prévision à la retraite, le BCP a rédigé un document d'information à l'intention des participants, selon lequel :

[\*\*\* Le paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il décrit des considérations. \*\*\*]<sup>183</sup>

225. L'appareil de la sécurité et du renseignement a déterminé les domaines à améliorer pour rendre plus efficace la lutte contre l'ingérence étrangère au Canada, notamment :

- donner la priorité aux domaines et sujets de préoccupation les plus importants pour le Canada et les intérêts canadiens;
- mieux sensibiliser la population;
- \*\*\*
- \*\*\*
- \*\*\*
- \*\*\*<sup>184</sup>

226. Les travaux accomplis à cet égard en sont à leur début. [\*\*\* Le paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il décrit plusieurs mesures mises en œuvre. \*\*\*]<sup>185</sup>  
\*\*\*<sup>186</sup>

227. Le Tableau 12 montre les comités interministériels qui se penchaient sur les activités des états hostiles pendant la période à l'examen.

<sup>180</sup> GRC, \*\*\* 11 mai 2018.

<sup>181</sup> Sous-ministres et chefs des organisations suivantes : BCP, Sécurité publique Canada, ministère de la Justice, Transports Canada, Innovation, Sciences et Développement économique Canada, GRC, ASFC, Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, AMC, ministère des Finances, ministère de la Défense nationale et Forces armées canadiennes, SCRS et Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada.

<sup>182</sup> BCP, \*\*\* mars 2018.

<sup>183</sup> BCP, Countering Hostile State Activity: The Canadian Perspective, mars 2018.

<sup>184</sup> BCP, \*\*\* mars 2018.

<sup>185</sup> BCP, réunions du groupe de travail du directeur général sur les activités des états hostiles, invitations au calendrier, 24 mai 2018, 5 juin 2018, 6 juillet 2018 et 7 août 2018.

<sup>186</sup> Sécurité publique Canada, plan de travail sur les activités des états hostiles, 14 juin 2018.

Groupe de travail	Organisation responsable	Participants	Format	Statut
ADM Committee on Protecting Canada's Democracy	BCP	BCP, CST, SCRS, Patrimoine canadien, Innovation, Sciences et Développement économique Canada, AMC, ministère de la Justice, GRC, MDN, Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), Secrétariat du Conseil du Trésor, Sécurité publique Canada	Groupe de travail interministériel de SMA	Création ***
Comité directeur des sous-ministres adjoints sur la sécurité des élections	BCP et Élections Canada	CST, SCRS, AMC, GRC, SP	Groupe de travail interministériel de SMA	Création ***
ADM Working Group ***	AMC	BCP, SCRS, CST, SP, GRC, MDN, ministère des Finances, CANAFE, ASFC, IRCC, Transports Canada	Groupe de travail interministériel de SMA	Création ***
Director General Working Group on Hostile State Activity	BCP et Sécurité publique Canada	AMC, SCRS, CST, GRC, MDN/FAC, BCP, Institutions démocratiques	Groupe de travail interministériel de directeurs généraux	Création ***
Inter-departmental Working Group on Hostile State Activity	Sécurité publique Canada et BCP	BCP, CST, MDN, GRC, AMC, SCRS, Sécurité publique Canada, CANAFE, ASFC	Groupe de travail interministériel de directeurs	Création ***
Hybrid Threats Inter-departmental Working Group	AMC, Sécurité publique Canada & MDN	BCP, CST, MDN, GRC, AMC, SCRS, ASFC	Groupe de travail interministériel de directeurs	Création ***

Source : BCP, \*\*\*, août 2018 et courriel de suivi avec le BCP le 28 août 2019.

**Tableau 12 : Répertoire des groupes de travail interministériels du gouvernement du Canada sur les activités des états hostiles**

## Études de cas des réponses du Canada aux cas d'ingérence étrangère au Canada

228. Le Comité s'est penché sur les mesures que le Canada a prises pour agir sur les activités d'ingérence étrangère à trois occasions au cours de la période à l'examen (du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 31 août 2018). Dans chacun des cas, les activités étaient de longue date et faisaient partie d'un plus large éventail d'activités hostiles nuisibles pour les intérêts canadiens. Elles impliquaient \*\*\* des menaces en matière d'ingérence étrangère au Canada : la RPC, la Fédération de Russie et \*\*\* Les cas montrent concrètement les rôles qu'ont joués les organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement, les défis auxquels elles font face pour répondre aux menaces et coordonner leurs propres activités, et les éléments à prendre en considération pour déterminer s'il faut agir et, le cas échéant, le moment et la façon.

### *La Chine et son opération Chasse aux renards*

229. Depuis son entrée au pouvoir à la fin de 2012, le président Xi Jinping a fait de la lutte contre la corruption la pierre angulaire de sa politique visant à rétablir la légitimité du PCC. Cette politique a entraîné d'importants changements dans les rouages du gouvernement chinois, a recentré le travail de son appareil de sécurité et de police et s'est attirée la faveur populaire sur le plan politique<sup>187</sup>. Une campagne visant à trouver et à rapatrier les personnes soi-disant corrompues (les fugitifs économiques) qui avaient fui à l'étranger, dans la plupart des cas au Canada, aux États-Unis et en Australie, a constitué une partie importante de la politique<sup>188</sup>. Connue sous le nom d'opération Chasse aux renards (puis Sky Net), cette campagne est importante pour le président Xi qui veut montrer au peuple chinois que le PCC est sincère dans son élimination de la corruption au gouvernement<sup>189</sup>.

230. Les représentants de la sécurité de la Chine ont pris un certain nombre de mesures pour mener l'opération Chasse aux renards, notamment de faire pression sur les états étrangers sur le plan diplomatique afin qu'ils coopèrent avec leurs enquêtes et leurs déplacements secrets pour persuader ou contraindre les fugitifs de revenir<sup>190</sup>. Ils ont recours à ces mesures avec le Canada. Sur le plan diplomatique, la police et les procureurs chinois travaillent avec la GRC pour organiser les rencontres avec les fugitifs au Canada, prétendument pour recueillir des preuves et discuter de l'affaire contre eux. Les responsables chinois acceptent d'obtenir l'autorisation de la GRC avant de se rendre au Canada et de respecter les dispositions du *Protocole concernant les enquêteurs criminels étrangers au Canada*, y compris que les rencontres aient lieu dans les locaux de la GRC et soient supervisées par un agent de la

<sup>187</sup> Tom Phillips, « China launches global 'fox hunt' for corrupt officials: Beijing vows to drive corrupt officials from their overseas refuges in a bid to save the Chinese Communist Party from extinction », *Telegraph* (U.K.), 25 juillet 2014.

<sup>188</sup> Dans le cadre de sa chasse aux renards, la RPC a publié une liste des 100 personnes les plus recherchées de la Chine; 26 auraient été au Canada. Nathan Vanderklippe, « China's Fox Hunt in Canada strains trust that an extradition treaty is possible », *Globe and Mail*, 23 septembre 2016.

<sup>189</sup> Dans certains cas, le président Xi utilise probablement la chasse aux renards pour éliminer des rivaux politiques en faisant revenir des fugitifs qui fourniront des preuves pour monter un dossier en matière de corruption contre les hauts placés du PCC.

<sup>190</sup> Voir, par exemple, Mark Mazzetti et Dan Levine, « Obama Administration Warns Beijing About Covert Agents Operating in U.S. », *New York Times*, 16 août 2015; John Garnaut et Phil Wen, « Chinese police pursued a man to Australia on a 'fox hunt' without permission », *Sydney Morning Herald*, 15 avril 2015; et Zach Dorfman, « The Disappeared: China's global kidnapping campaign has gone on for years. It may now be reaching inside U.S. borders », *Foreign Policy*, 29 mars 2018.

GRC<sup>191</sup>. [\*\*\* Le reste du paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il traite des tactiques chinoises. \*\*\*]<sup>192</sup> \*\*\*<sup>193</sup>

231. Un certain nombre d'organisations ont répondu à l'opération Chasse aux renards dans le cadre de leur mandat respectif. En 2015, AMC a pris le commandement \*\*\*<sup>194</sup> AMC a mis sur pied un groupe de travail interministériel avec le SCRS, la GRC, le ministère de la Justice et l'ASFC, qui se réunissait régulièrement (tous les deux ou trois mois) pour discuter de la Chasse aux renards<sup>195</sup>. \*\*\*<sup>196</sup>

232. [\*\*\*Le paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il décrit les objectifs de la participation d'un ministère aux réunions de coordination. \*\*\*]<sup>197</sup>

233. La GRC a collaboré avec les représentants chinois pour appuyer leurs enquêtes sur les représentants corrompus. Les représentants de la GRC ont obtenu des informations pour étayer les allégations contre les fugitifs présumés, faciliter les demandes de voyage de la Chine au Canada pour passer les personnes en entrevue et, au Canada, superviser les entrevues. Au fil du temps, les enquêteurs de la RPC devaient se soumettre aux critères de plus en plus rigoureux de la GRC. [\*\*\*Le paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le reste du paragraphe décrit les défis soulevés par la GRC. \*\*\*]<sup>198</sup>

234. [\*\*\* Les paragraphes 234 et 235 ont été revus pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Ils décrivent les diverses mesures que le gouvernement a pris pour agir sur les activités de la chasse aux renards de la Chine. \*\*\*]<sup>199</sup> \*\*\*<sup>200</sup> \*\*\*<sup>201</sup>

\*\*\*<sup>202</sup>

235. \*\*\*

236. Malgré les interventions, les activités \*\*\* chinoises visant à faire progresser l'opération Chasse aux renards se sont poursuivies. [\*\*\*Le reste du paragraphe a été revu pour supprimer l'information

<sup>191</sup> GRC, *Protocole concernant les enquêteurs criminels étrangers au Canada*, <http://www.rcmp-grc.gc.ca/fr/protocole-concernant-enqueteurs-criminels-au-canada>.

<sup>192</sup> SCRS, \*\*\* dates variées.

<sup>193</sup> SCRS, \*\*\* 2018.

<sup>194</sup> AMC, *Government of Canada* \*\*\* 19 juin 2015.

<sup>195</sup> AMC, réunion interministérielle sur les fugitifs, 11 mai 2016.

<sup>196</sup> AMC, sous-ministre adjoint, rencontre du Secrétariat du CPSNR avec l'appareil de la sécurité et du renseignement, 26 avril 2019.

<sup>197</sup> AMC, réunion interministérielle sur les fugitifs, 11 mai 2016.

<sup>198</sup> GRC, rencontre du Secrétariat du CPSNR avec l'appareil de la sécurité et du renseignement, 26 avril 2019.

<sup>199</sup> AMC, *WJGR 0090 Report on JFM June 23-24 Trip to Beijing*, juin 2015.

<sup>200</sup> \*\*\* SCRS, \*\*\* 2016.

<sup>201</sup> AMC, \*\*\* Nov. 14, 2016, courriel, 26 octobre 2016.

<sup>202</sup> AMC, \*\*\* 14 novembre 2016.

préjudiciable ou privilégiée. Il décrit une situation précise d'ingérence étrangère clandestine. \*\*\*]<sup>203</sup>  
Aucune mesure n'a été prise à l'époque, ni depuis, de façon plus générale.

237. [\*\*\* Les paragraphes 237 et 238 ont été revus pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Ils décrivent les communications du SCRS avec plusieurs ministères au sujet des défis que représentent les mesures à prendre contre les activités de la chasse aux renards.\*\*\*]

\*\*\*<sup>204</sup>

238. \*\*\*<sup>205</sup>

239. [\*\*\*Le paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il décrit une note d'information à l'intention du premier ministre. \*\*\*]<sup>206</sup>

240. [\*\*\* Le paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il décrit le déclin vraisemblable de la coordination interministérielle dans la Chasse aux renards. \*\*\*]<sup>207</sup> \*\*\*<sup>208</sup>

---

<sup>203</sup> AMC, \*\*\* 20 novembre 2017.

<sup>204</sup> SCRS, \*\*\* 2018.

<sup>205</sup> SCRS, \*\*\* 5 mars 2018.

<sup>206</sup> BCP, \*\*\* novembre 2018.

<sup>207</sup> SCRS, \*\*\* rencontre du Secrétariat du CPSNR avec l'appareil de la sécurité et du renseignement, 26 avril 2019.

<sup>208</sup> SCRS, \*\*\* rencontre du Secrétariat du CPSNR avec l'appareil de la sécurité et du renseignement, 26 avril 2019; et SCRS, \*\*\* 2018.

### *La Russie et l'incident de Salisbury*

241. Comme l'aborde la première partie du présent chapitre, la Fédération de Russie mène des activités d'ingérence étrangère au Canada \*\*\* Les objectifs de ses activités sont notamment de défendre ses intérêts géopolitiques, de conforter la légitimité de son régime et sa survie, de lutter contre les politiques et les intérêts des états occidentaux et d'affaiblir les institutions démocratiques. [\*\*\*Le reste du paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il traite des outils de l'ingérence étrangère russe. \*\*\*]

242. Le 4 mars 2018, l'ancien espion russe Sergeï Skripal et sa fille Ioulia ont été trouvés inconscients sur un banc de parc à Salisbury, au Royaume-Uni. Une enquête britannique a révélé qu'ils avaient été empoisonnés par un agent neurotoxique enduit sur leur porte avant par des agents de renseignement russes. Le président Vladimir Poutine a nié la participation de la Russie dans cet incident. Le 20 mars, le Royaume-Uni a expulsé 23 diplomates russes et leur famille<sup>209</sup>. Pendant cette période, \*\*\*

243. AMC était la principale organisation responsable de fournir les différentes réponses possibles aux comportements de la Russie. En réponse à une demande de solidarité du Royaume-Uni pour s'attaquer à la conduite problématique de la Russie<sup>210</sup>, [\*\*\*Le reste du paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il traite des conseils de représentants d'AMC donnés au ministre des Affaires étrangères. \*\*\*]<sup>211</sup>

244. Pour faire suite à une demande officielle du Royaume-Uni, le 23 mars 2018, d'expulser des diplomates russes, la ministre des Affaires étrangères a fait une déclaration, le 26 mars, annonçant l'expulsion de quatre diplomates russes du Canada et le rejet d'une demande pour trois membres du personnel diplomatique russe supplémentaires. La ministre a indiqué que quatre diplomates étaient « des agents du renseignement ou des personnes qui ont utilisé leur statut diplomatique pour compromettre la sécurité du Canada ou s'immiscer dans sa démocratie. » La ministre a dit que l'empoisonnement « fait partie des nombreux comportements inacceptables de la part de la Russie » et a déclaré que « [l]e Canada appuie avec ferveur les mesures que le Royaume-Uni a prises jusqu'à maintenant et demeure résolu à agir de concert avec ses alliés<sup>212</sup>. » Au bout du compte, 29 pays ont expulsé 145 représentants russes<sup>213</sup>.

<sup>209</sup> BBC News, « Russian spy poisoning: What we know so far », *BBC*, 8 octobre 2018, [www.bbc.com/news/uk-43315636](http://www.bbc.com/news/uk-43315636).

<sup>210</sup> Royaume-Uni, Parlement, débats de la Chambre des communes, 57<sup>e</sup> législature, 1<sup>ère</sup> session, volume 637, 14 mars 2018; Patrick Wintour et al., « Russian spy attack: PM prepares reprisals as deadline passes », *The Guardian*, 14 mars 2018, [www.theguardian.com/politics/2018/mar/13/russian-spy-attack-trump-supports-uk-all-the-way](http://www.theguardian.com/politics/2018/mar/13/russian-spy-attack-trump-supports-uk-all-the-way); et Patrick Wintour, « UK's effort to rally allies over Sergei Skripal poisoning may fall short », *The Guardian*, 13 mars 2018, [www.theguardian.com/uk-news/2018/mar/13/sergei-skripal-poisoning-russia-uk-sanctions-eu-lack-consensus](http://www.theguardian.com/uk-news/2018/mar/13/sergei-skripal-poisoning-russia-uk-sanctions-eu-lack-consensus).

<sup>211</sup> AMC, note au ministre des Affaires étrangères \*\*\* 23 mars 2018.

<sup>212</sup> AMC, *Le Canada expulse des diplomates russes par solidarité avec le Royaume-Uni*, communiqué de presse, 26 mars 2018.

<sup>213</sup> Premier ministre du Canada, déclaration commune des dirigeants français, allemand, américain, canadien et britannique sur l'attaque à Salisbury, 6 septembre 2018. Les dirigeants ont déclaré qu'ils « [ont] pris des mesures pour entraver les activités du GRU [service de renseignement russe], avec l'expulsion collective la plus importante jamais réalisée d'agents de renseignement non déclarés. »

245. Les organisations de la sécurité et du renseignement se sont penchées sur l'incident à Salisbury dans le cadre de plusieurs forums interministériels. Le Comité des SMA sur les opérations de sécurité nationale devait discuter de l'incident le 20 mars selon un ordre du jour diversifié. Le point à l'ordre du jour comprenait deux volets : un exposé par la GRC et les Forces armées canadiennes sur la façon dont le gouvernement répondrait à une attaque chimique, biologique, radiologique ou nucléaire au Canada, \*\*\*<sup>214</sup>

246. Au début d'avril 2018, AMC a constitué un groupe \*\*\* sur la Russie qui s'est réuni jusqu'au mois de juin de la même année. Les participants étaient issus d'un noyau central de représentants \*\*\* Un groupe secondaire était constitué de représentants \*\*\* [\*\*\*Le reste du paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il décrit les objectifs de la réunion interministérielle. \*\*\*]<sup>215</sup>

247. En juin 2018, la réunion interministérielle \*\*\* sur les réponses possibles du Canada aux actions de la Russie est devenue la réunion interministérielle \*\*\* sur les réponses du Canada aux activités des états hostiles. Le centre d'intérêt du groupe a été élargi au-delà de la Russie pour commencer à réagir au Mécanisme de réponse rapide du G7 et à établir le profil des activités des états hostiles, qui seront tous deux traités plus loin dans le présent rapport<sup>216</sup>. Le Comité ne sait pas si le groupe s'est réuni après sa première réunion de juin 2018.

---

<sup>214</sup> Le Bureau du Conseil privé ne confirme ni n'infirme que ces discussions ont eu lieu. Le BCP a signalé que [traduction] « Il n'y a habituellement pas de compte rendu de décisions ou de procès-verbal aux réunions des SMA sur les opérations de sécurité nationale. Les points de discussion proposés dans les ordres du jour annotés présentés par le BCP ne constituent pas une confirmation que le sujet a été abordé en général ou que le secrétaire adjoint au Cabinet, Sécurité et renseignement, a soulevé le point suggéré en question. » Comité des SMA sur les opérations de sécurité nationale, ordre du jour annoté, 20 mars 2018.

<sup>215</sup> AMC, \*\*\* 15 août 2018.

<sup>216</sup> AMC, réunion interministérielle \*\*\* sur les éventuelles réponses du Canada aux actions de la Russie, procès-verbal, 20 juin 2018.

\*\*\*

248. [\*\*\* Les paragraphes 248 à 254 ont été revus pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Ils décrivent une réponse du gouvernement à un pays en particulier qui s'est livré à des activités d'ingérence étrangère au Canada. \*\*\*]<sup>217</sup>

249. \*\*\*

- \*\*\*
- \*\*\*
- \*\*\*
- \*\*\*
- \*\*\*<sup>218</sup>

250. \*\*\*<sup>219</sup>

251. \*\*\*<sup>220</sup>

252. \*\*\*<sup>221</sup> \*\*\*<sup>222</sup>

253. \*\*\*

254. \*\*\*<sup>223</sup> \*\*\*<sup>224</sup>

---

<sup>217</sup> \*\*\*

<sup>218</sup> SCRS, \*\*\* 2016.

<sup>219</sup> SCRS, \*\*\* 26 avril 2019.

<sup>220</sup> SCRS, \*\*\* 31 juillet 2015.

<sup>221</sup> SCRS, \*\*\* 2017.

<sup>222</sup> BCP, \*\*\* 29 juin 2017.

<sup>223</sup> \*\*\*

<sup>224</sup> SCRS, \*\*\* 17 octobre 2017.

## Nouer le dialogue avec les gouvernements et la population

255. Le fait d'informer les institutions vulnérables et la population peut aider à accroître la résilience à l'ingérence étrangère. Les acteurs de la société civile et des paliers gouvernementaux non fédéraux sont souvent la cible des activités hostiles des états étrangers, \*\*\* La prochaine section porte sur les efforts du gouvernement à nouer le dialogue avec ces acteurs.

### *Nouer le dialogue avec les gouvernements du Canada*

256. Le BCP est responsable du portefeuille fédéral lié aux relations intergouvernementales. Pendant la période à l'examen, les représentants du BCP ont tendu la main et fait de la sensibilisation de façon limitée et ponctuelle à l'échelle nationale en matière d'ingérence étrangère. Au cours d'une période de quatre mois en 2017, le CSNR a participé à la réunion des greffiers et de secrétaires de cabinet fédéral, provinciaux, et territoriaux (FPT) pour fournir de l'information sur les questions de sécurité nationale. Lorsqu'il a traité de l'ingérence étrangère lors de la réunion d'avril, le CSNR a présenté un exposé secret qui donnait des informations préliminaires sur les menaces et les mesures pour mitiger les risques pour les dirigeants des divers gouvernements du Canada. Lors de la réunion de juillet à laquelle les mêmes participants ont assisté, le CSNR a repris bon nombre des mêmes points de discussion<sup>225</sup>.

257. En avril 2018, le conseiller de la sécurité pour l'Ontario a organisé une conférence pour les conseillers de la sécurité provinciale intitulée « Global Threats, Local Impacts: Provincial Security Matters ». Le CSNR a prononcé le discours principal et a souligné certaines préoccupations en matière de sécurité de haut niveau en ce qui a trait à l'ingérence étrangère, notamment les menaces pour les institutions démocratiques, le ciblage des communautés de la diaspora et la nécessité d'accroître la collaboration au pays.

258. Sécurité publique Canada est chargé d'appuyer les réunions FPT des ministres responsables de la justice et de la sécurité publique. La question de l'ingérence étrangère n'a pas été soulevée pour être étudiée à l'échelle fédérale, provinciale ou territoriale au cours de la période à l'examen. Sécurité publique Canada n'a fourni aucun autre document lié aux activités de liaison ou de mobilisation.

259. Le SCRS mène beaucoup d'activités de liaison auprès des gouvernements et des organisations non fédérales sur la diversité des menaces qui pèsent sur le Canada. Ces activités sont très répandues et dirigées par tous les niveaux de l'organisation, y compris par le directeur, et dans toutes les régions au pays. Toutefois, le SCRS semble nouer le dialogue avec la population de façon ponctuelle. Selon les priorités, les enquêtes et les ressources, chaque région fait participer les institutions de son ressort. Il n'existe aucune stratégie constante pour cerner les organisations avec qui nouer le dialogue. Par exemple, le SCRS a informé [\*\*\* une municipalité en particulier en 2018 \*\*\*] mais ne possède pas de plan en bonne et due forme visant à nouer le dialogue avec d'autres municipalités ou paliers de gouvernement en Ontario ou ailleurs.

<sup>225</sup> BCP, remarques du CSNR aux PT [provinces et territoires], avril 2017 et juillet 2017.

260. De plus, le SCRS partage principalement des renseignements de nature générale sur l'ingérence étrangère à l'extérieur du gouvernement fédéral. Les réunions et les séances d'information qu'il tient donnent généralement un aperçu du mandat du SCRS, des principales menaces pour la sécurité du Canada et des informations avant un voyage, et amènent une discussion sommaire sur l'ingérence étrangère. [\*\*\* La phrase a été revue pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. La phrase décrit une séance d'information du SCRS à des représentants d'une province et mentionne la rareté des informations sur l'ingérence étrangère dans une présentation. \*\*\*]<sup>226</sup> Cette notion se trouve dans beaucoup d'autres notes d'information et documents de sensibilisation.

261. Le SCRS est limité pour ce qui est de la quantité et du fond des informations qu'il peut échanger en raison de la nature délicate de la question et de la classification des documents. Bon nombre des organisations qui rencontrent le SCRS, en particulier les représentants d'autres paliers du gouvernement, n'ont pas la cote de sécurité requise pour consulter le matériel classifié. Lorsqu'il est possible de nouer le dialogue, du point de vue de la classification, le SCRS organise des séances plus détaillées pour ses partenaires clés. [\*\*\* La phrase a été revue pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. La phrase décrit une séance d'information du SCRS à des représentants d'une province et mentionne la quantité importante d'informations fournies sur l'ingérence étrangère.\*\*\*]<sup>227</sup>

262. Les activités de coordination et de liaison de la GRC sur l'ingérence étrangère sont préliminaires. Dans une note d'information d'août 2018 à la CSNR, la GRC a souligné des occasions ultérieures de coordination et de participation avec les partenaires nationaux :

[traduction] La GRC se trouve dans une position unique pour faciliter les efforts du gouvernement du Canada dans la lutte contre l'ingérence étrangère. Par exemple, les citoyens signaleraient probablement les actes d'intimidation à l'organisme d'application de la loi local, ce qui permet à la GRC et à ses partenaires des services de police compétents de mener une enquête et de pouvoir troubler l'activité, et de signaler de telles activités à l'appareil élargi de la sécurité et du renseignement. La GRC peut également mener des activités de prévention en aidant à informer l'industrie et le milieu universitaire des vulnérabilités possibles et en nouant des relations solides avec les communautés des diasporas. La GRC collabore avec l'Association canadienne des chefs de police (ACCP) pour informer les services de police compétents sur la menace et mettre en place des mécanismes pour signaler les incidents<sup>228</sup>.

263. La GRC a organisé un atelier sur l'ingérence étrangère avec des partenaires nationaux de l'application de la loi en mars 2019. Le résumé de la GRC suivant l'événement indique que [traduction] « l'on a pu dégager de l'ensemble des discussions un point à travailler : sensibiliser davantage les

<sup>226</sup> SCRS, \*\*\* 31 août 2017.

<sup>227</sup> SCRS, \*\*\* 12 janvier 2016.

<sup>228</sup> GRC, « RCMP Efforts to Combat Foreign Interference », note d'information à l'intention de la CSNR, 15 août 2018.

services de police de première ligne au sujet de [l'ingérence étrangère]. Les participants ont indiqué que, en règle générale, les services de police n'ont pas entendu parler de l'ingérence étrangère ou ne comprennent la notion que vaguement<sup>229</sup>. » Cependant, la plupart des informations données aux organismes d'application de la loi nationaux lors de cet atelier définissait la menace comme étant de l'ingérence étrangère et aussi de l'espionnage.

264. La GRC a également mis en avant la menace de l'ingérence étrangère auprès de l'ACCP. En 2018, la GRC a défini un point de départ d'une approche nationale de coordination pour les organismes d'application de la loi : [traduction] « La GRC ne cesse de chercher des façons d'améliorer sa capacité de répondre à la menace que représente l'ingérence étrangère. Alors qu'elle poursuit ses efforts, elle demande aux membres de l'ACCP de signaler les incidents possibles d'ingérence étrangère aux services de police fédéraux. [...] Ainsi, la compréhension commune de l'ampleur et de l'étendue de la menace en sera améliorée et l'élaboration de stratégies d'atténuation sera facilitée<sup>230</sup>. »

### *Nouer le dialogue avec la population*

265. La ministre des Institutions démocratiques a publiquement parlé des efforts du gouvernement en vue de protéger les élections de 2019<sup>231</sup>. En janvier 2019, avec les ministres de la Sécurité publique et de la Protection civile et de la Défense nationale, la ministre des Institutions démocratiques a annoncé un plan visant à combattre l'ingérence étrangère, à renforcer l'état de préparation organisationnelle, à encourager les plateformes de réseaux sociaux à agir et à améliorer l'état de préparation des citoyens. L'annonce comprenait une déclaration selon laquelle les principaux membres des campagnes politiques nationales « pourront bénéficier régulièrement de renseignements classifiés sur les activités d'ingérence étrangère, tant cybernétique[s] qu'humaines, qui ciblent les institutions démocratiques canadiennes<sup>232</sup>. » Bien que l'examen du Comité ne touche pas aux efforts de protection des élections fédérales de 2019, le Comité n'a reçu aucune information du BCP sur les initiatives de sensibilisation des partis politiques en ce qui a trait à l'étendue de l'examen d'une manière plus générale. Dans ce contexte, le Comité souligne sa recommandation du *Rapport spécial sur les allégations entourant la visite officielle du premier ministre Trudeau en Inde en février 2018* : « Dans l'intérêt de la sécurité nationale, il faudrait informer les députés de la Chambre des communes et les sénateurs des risques que représentent l'ingérence étrangère et l'extrémisme au Canada au moment de leur assermentation, et un suivi en ce sens devrait être effectué régulièrement par la suite<sup>233</sup>. »

<sup>229</sup> GRC, « Foreign Actor Interference (FAI) Workshop Notes », résumé des notes à la suite de l'événement pour le sous-commissaire de la Police fédérale, 6 mai 2019.

<sup>230</sup> GRC, *Canadian Association of Chiefs of Police [CACP] 2018 Summer Report*, ébauche à l'ACCP, 20 juillet 2018.

<sup>231</sup> Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a fait un discours sur la sécurité nationale devant l'Empire Club of Canada en décembre 2018 et un discours très similaire devant l'École d'études supérieures de politiques publiques Johnson Shoyama en janvier 2019. Le ministre a souligné les cas généraux d'activités des états hostiles, y compris l'ingérence étrangère, ainsi que les récents efforts nationaux et internationaux pour agir sur le problème (par exemple, la *Loi sur la modernisation des élections* et le Mécanisme de réponse rapide, que le Comité aborde plus loin dans le chapitre.)

<sup>232</sup> BCP, Institutions démocratiques, *Le plan du gouvernement du Canada pour protéger l'élection canadienne de 2019*, 30 janvier 2019.

<sup>233</sup> CPSNR, *Rapport spécial sur les allégations entourant la visite officielle du premier ministre Trudeau en Inde en février 2018*, 3 décembre 2018.

266. Le SCRS mène également des activités de liaison publique. En avril 2018, le directeur a prononcé un discours devant le groupe U15, un regroupement de certaines des universités canadiennes les plus axées sur la recherche, portant sur les menaces qui planent sur leurs campus. Parce que ce discours n'était pas classifié, il s'agit de la discussion et du discours les plus publics au sujet de la menace de l'ingérence étrangère, y compris la mention d'auteurs de la menace, que le Comité a examinés. Par exemple, dans son discours, le directeur a déclaré :

[traduction] Certains services de renseignement et représentants de l'étranger (particulièrement ceux de la Chine et de la Russie) se livrent aussi à la surveillance et à la coercition d'étudiants, de membres du corps professoral et d'autres représentants universitaires. Dans certains cas, les étudiants sont forcés à participer à des activités (comme des manifestations et de l'espionnage d'autres étudiants) qui sont organisées clandestinement par une puissance étrangère pour faire progresser son influence politique. Les universités peuvent également servir d'endroits pour le « recrutement de talents » et la collecte de renseignements, dans des circonstances particulières [...] [et] les auteurs de menace chinois se consacrent avec énergie à des activités d'ingérence étrangère au Canada, comme ils l'ont fait en Australie, aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande<sup>234</sup>.

Le directeur adjoint du Renseignement a fait des remarques similaires à l'Université York en juin 2018. En décembre 2018, le directeur du SCRS a prononcé un discours devant l'Economic Club of Canada dans lequel il fournissait un aperçu du contexte de la menace au Canada, ainsi qu'une description de la menace que font peser d'autres états sur les systèmes et les institutions démocratiques du Canada<sup>235</sup>.

267. Le SCRS prépare de plus en plus de documents non classifiés reposant sur des informations de sources ouvertes afin d'enrichir la communication d'informations<sup>236</sup>. Cependant, dans le contexte canadien, les informations accessibles au public sont limitées. Pour remédier à cette lacune, la Direction de la liaison-recherche a tenu de nombreux ateliers et séances d'information données par des experts universitaires, des représentants de différents ministères et organismes fédéraux et d'autres experts de l'étranger. La direction a publié deux rapports tirés d'ateliers pendant la période à l'examen qui abordaient l'ingérence étrangère : *Repenser la sécurité : La Chine à l'ère de la rivalité stratégique* et *Qui dit quoi? : Défis sécuritaires découlant de la désinformation aujourd'hui*.

<sup>234</sup> SCRS, exposé du directeur au Groupe U15, 16 avril 2018.

<sup>235</sup> SCRS, « Allocution de David Vigneault au Economic Club of Canada, 4 décembre 2018 », [www.canada.ca/fr/service-enseignement-securite/nouvelles/2018/12/allocution-pour-david-vigneault-au-economic-club-of-canada.htm](http://www.canada.ca/fr/service-enseignement-securite/nouvelles/2018/12/allocution-pour-david-vigneault-au-economic-club-of-canada.htm).

<sup>236</sup> Réunion de travail entre le Secrétariat du CPSNR et les représentants du SCRS, d'AMC, du BCP, de Sécurité publique Canada et de la GRC, 26 avril 2019.

## Collaboration et coordination internationale

268. Le Canada et ses alliés ont commencé à se pencher sur des façons d'élaborer des stratégies complètes et multilatérales pour cerner et contrer la menace d'ingérence étrangère. Lorsque le Canada a récemment présidé la réunion du G7 en juin 2018, les dirigeants ont conjointement énoncé les bases régies par des principes entre partenaires économiques pour s'employer à résoudre l'ingérence étrangère :

Les membres du G7 ont en commun les valeurs démocratiques du respect des libertés fondamentales, des droits de la personne et de la primauté du droit. Ils sont attachés à un ordre international fondé sur des règles, essentiel au maintien et au développement de sociétés libres, ouvertes, bien gouvernées, pluralistes, pacifiques et prospères, ainsi qu'à la sécurité et à la coopération entre États. Les acteurs étrangers qui cherchent à saper les institutions et les processus démocratiques par des moyens coercitifs, malhonnêtes, détournés ou malveillants posent une menace stratégique que nous nous engageons à affronter ensemble, de même qu'avec d'autres pays qui partagent avec nous ces valeurs démocratiques. Pour réagir efficacement à cette menace, il faudra adopter une approche coordonnée et multidimensionnelle, respectueuse des droits de la personne et des libertés fondamentales, et élaborée en consultation avec les parties prenantes gouvernementales, dont la société civile et le secteur privé. [...] Nous nous engageons à échanger de l'information, à coordonner nos démarches et à élaborer des stratégies ayant pour but de renforcer nos démocraties et de rendre nos sociétés plus résilientes<sup>237</sup>.

269. Pour appuyer cet engagement, les dirigeants du G7 ont annoncé au Sommet du G7, en juin 2018, la mise en place du Mécanisme de réponse rapide, dont le concept a été finalisé à la Réunion des ministres des affaires étrangères et de la sécurité du G7 en avril 2018 à Toronto. Le Mécanisme de réponse rapide vise à [traduction] « consolider les capacités nationales et internationales de travailler de manière coordonnée pour renforcer nos démocraties, à raffermir la résilience de nos sociétés et à défendre la liberté d'expression et l'indépendance et la liberté des médias<sup>238</sup>. » Le mandat premier du Mécanisme de réponse rapide est de surveiller, de trouver et de rassembler des informations sur l'ingérence étrangère, de coordonner les efforts, d'échanger activement les informations et de cerner les occasions de prendre des mesures<sup>239</sup>. AMC a noté que les états aux vues similaires pourraient également faire partie du Mécanisme de réponse rapide et que les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande et l'Australie avaient récemment été ajoutés<sup>240</sup>.

<sup>237</sup> AMC, *Défendre la démocratie – s'attaquer aux menaces étrangères*, juin 2018.

<sup>238</sup> AMC, *Mécanisme de réponse rapide du G7*, avril 2018.

<sup>239</sup> AMC, *Mécanisme de réponse rapide du G7*, avril 2018.

<sup>240</sup> AMC, SMA, *Sécurité internationale et Affaires politiques*, audience avec le CPSNR, 11 avril 2019.

270. Les membres du Groupe des cinq ont collectivement reconnu la menace que représente l'ingérence étrangère dans l'ensemble de l'alliance. En août 2018, les ministres du Groupe des cinq responsables de la sécurité publique, de l'immigration et de la justice ont annoncé leur intention de collaborer à la lutte contre l'ingérence étrangère :

[traduction] Nous avons convenu de tirer parti des forces de nos sociétés unies, de nos institutions publiques et privées et de nos partenariats mondiaux pour réduire le risque que fait peser l'ingérence étrangère pour la prospérité et la stabilité nationale et mondiale. Nous nous sommes engagés à mettre en place un mécanisme pour que les cinq pays échangent sur les développements des approches qu'ils emploient pour faire face à la question de l'ingérence étrangère. Notre échange d'informations sur les activités d'ingérence étrangère visera à faire progresser nos connaissances communes de la lutte contre de telles menaces. Dans l'éventualité d'un grave incident d'ingérence étrangère au sein de nos nations souveraines, nous avons consenti que les cinq pays coordonnent les réponses et les attributions appropriées<sup>241</sup>.

271. Ces engagements de haut niveau orientent la participation de l'appareil de la sécurité et du renseignement du Canada. [\*\*\* La phrase a été revue pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. La phrase donne un exemple de l'engagement du CST et du SCRS à l'étranger. \*\*\*]<sup>242</sup>

272. [\*\*\* Le paragraphe a été revue pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrit l'engagement du BCP à l'étranger. \*\*\*]

- \*\*\*
- \*\*\*
- \*\*\*
- \*\*\*<sup>243</sup>

273. La GRC a aussi commencé à contribuer au dialogue international des organismes d'application de la loi sur l'ingérence étrangère. [\*\*\* Le paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe donne un exemple de l'engagement de la GRC à l'étranger. \*\*\*]

\*\*\*<sup>244</sup>

<sup>241</sup> Australie, Department of Home Affairs, « Five Country Ministerial 2018 – Official Communiqué », [www.homeaffairs.gov.au/about-us/our-portfolios/national-security/security-coordination/five-country-ministerial-2018](http://www.homeaffairs.gov.au/about-us/our-portfolios/national-security/security-coordination/five-country-ministerial-2018).

<sup>242</sup> CST, \*\*\* *Conference 2018: Final Report*, juillet 2018.

<sup>243</sup> BCP, \*\*\* mai 2018.

<sup>244</sup> GRC, \*\*\* 19 juin 2018.

274. En plus de soutenir les efforts du gouvernement en ce qui a trait aux engagements du G7 et à la mise en place du Mécanisme de réponse rapide, les représentants du niveau opérationnel d'AMC ont participé à une coalition d'états aux vues similaires pour s'attaquer aux \*\*\* Les pays membres de ce forum ont échangé des informations sur des cas précis \*\*\*<sup>245</sup> Les représentants du niveau opérationnel ont aussi participé à des réunions ciblées avec les états aux vues similaires. Les représentants d'AMC, de la GRC et du ministère de la Justice ont assisté à une réunion en juin 2018 organisée par le Département d'État américain avec les nations aux vues similaires afin de se pencher sur les vulnérabilités institutionnelles et les secteurs de collaboration (par exemple, politique, médias, enseignement et application de la loi)<sup>246</sup>. Parmi les engagements notables issus de la réunion, on compte une entente d'échange d'informations, d'outils et de stratégies de mobilisation de la \*\*\*<sup>247</sup>.

---

<sup>245</sup> AMC, *Human Rights Exchange Meeting*, rapport, janvier 2018.

<sup>246</sup> AMC, \*\*\* 13 août 2018.

<sup>247</sup> AMC, \*\*\* 13 août 2018.

## Évaluation par le Comité de la réponse à l'ingérence étrangère

275. En répondant à toutes les menaces pour la sécurité nationale, le Canada prend des mesures pour se protéger de la menace que représente l'ingérence étrangère. Plusieurs organismes de l'appareil de la sécurité et du renseignement ont des mandats et des outils précis pour enquêter sur cette menace et la contrer. Ils coordonnent leurs activités par l'entremise de mécanismes interministériels établis et mobilisent les paliers infranationaux du gouvernement, la population et les états aux vues similaires pour faire progresser les objectifs stratégiques clés. Le Comité présente son évaluation de chacune de ces activités ci-dessous.

### *Différences entre les compréhensions de la menace de l'ingérence étrangère*

276. Les organismes de la sécurité et du renseignement ne possèdent pas une compréhension commune de la menace, y compris de sa gravité au Canada et de ses formes habituelles. Au fil du temps, le SCRS a mené des enquêtes sur l'ingérence étrangère et a fourni de nombreuses évaluations à d'autres organisations gouvernementales sur la nature offensive et omniprésente de la menace au Canada. [\*\*\* Les deux phrases qui suivent ont été revues pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Elles décrivent des évaluations du SCRS sur l'ingérence étrangère au Canada. \*\*\*]<sup>248</sup> \*\*\*<sup>249</sup> Bien que les évaluations soient claires et cohérentes, il existe des différences dans la façon dont les organisations clés, comme le BCP et la GRC, perçoivent la menace de l'ingérence étrangère<sup>250</sup>.

277. La différence entre les définitions représente un autre défi. Alors que la Loi sur le SCRS définit et distingue l'influence étrangère et l'espionnage en tant que deux menaces distinctes pour la sécurité du Canada, l'article 20 de la *Loi sur la protection de l'information* n'établit pas une telle distinction<sup>251</sup>. Cette réalité est particulièrement notable pour la GRC, l'organisme responsable de mener des enquêtes en matière d'ingérence étrangère. Dans ses documents et ses audiences, la GRC ne fait pas la distinction entre l'espionnage et l'ingérence étrangère. Le Comité reconnaît que les états étrangers hostiles se livrent à de l'espionnage et à de l'ingérence étrangère, mais il souligne aussi qu'il existe une distinction claire entre l'espionnage, soit l'exfiltration ou le vol d'informations, et l'ingérence étrangère, soit l'utilisation de moyens clandestins ou de menaces pour mettre en avant une opinion ou un objectif en particulier. Même si, sur le plan des enquêtes criminelles, la différence n'est peut-être pas essentielle, il est primordial d'établir, à l'échelle interministérielle, une compréhension et une réponse commune relative à la menace. Comme l'indique Michael Cole :

[traduction] Les activités de force, comme la cooptation, la censure et la désinformation sont indubitablement non éthiques, mais les appareils judiciaires

<sup>248</sup> SCRS, divers documents et dates.\*\*\*

<sup>249</sup> SCRS, \*\*\* 15 juin 2018.

<sup>250</sup> Lors d'une audience du Comité le 30 avril 2019, un haut dirigeant du BCP a déclaré que le Canada \*\*\* Au cours de la même rencontre, la CSNR a consacré la majorité de ses remarques \*\*\* Un scénario préparé pour le sous-commissaire de la Police fédérale de la GRC indiquait que \*\*\*

<sup>251</sup> Personne n'a déjà été accusé au titre de l'article 20 de la *Loi sur la protection de l'information*.

sont mal outillés pour y faire face. Ces activités passent donc dans les failles de nos systèmes qui placent les organismes d'application de la loi, les organismes du contre-espionnage et les tribunaux dans une situation perplexe sur le plan des juridictions<sup>252</sup>.

278. Un autre enjeu est la prééminence de l'aspect « cyber » comme type d'ingérence. Il n'y a guère de doute que les cybermenaces, y compris l'utilisation de cybermoyens pour mener des activités d'ingérence, sont maintenant connues publiquement et de plus en plus importantes pour la protection des opérations du gouvernement et des réseaux privés. Dans ce contexte, le Comité souligne les investissements importants dans les opérations de cybersécurité du CST, la mise en œuvre de mesures pour protéger les élections fédérales de 2019 et la création de groupes organisationnels précis, comme le Groupe de coordination du Mécanisme de réponse rapide d'AMC. La *Loi sur la modernisation des élections* vise à agir sur l'ingérence étrangère par la publicité, y compris dans les plateformes des médias en ligne comme Google et Facebook<sup>253</sup>. Il est instructif, toutefois, de constater que ces mesures mènent toutes une action concernant le même mécanisme d'ingérence; les mécanismes plus traditionnels et répandus en matière d'ingérence étrangère traditionnelle n'ont pas profité d'une telle attention.

279. Il est primordial que le gouvernement réponde à la menace que fait peser l'ingérence étrangère. Pour ce faire, le Comité est d'avis que les organismes de la sécurité et du renseignement devraient au moins avoir une compréhension commune de la menace, de son ampleur et des différentes formes qu'elle prend au Canada.

### *Coordination interministérielle*

280. Le Canada a tardé à répondre à la menace de l'ingérence étrangère. L'ingérence de la Russie dans les élections américaines de 2016, qui a clairement et publiquement montré les vulnérabilités possibles des processus démocratiques, semble avoir été un moment décisif. Par la suite, le gouvernement a créé plusieurs forums interministériels pour prendre des mesures à l'égard de la sécurité électorale et les états hostiles à la fin de 2017 et en 2018. Jusqu'à présent, la plupart de ces activités comprennent des processus stratégiques visant à définir et à comprendre le problème et à trouver les outils pour y répondre. Avant, les efforts du gouvernement pour répondre aux actes indépendants d'ingérence étrangère étaient menés et coordonnés de façon ponctuelle et au cas par cas. Le Comité s'est penché sur trois cas qui ont eu lieu pendant la période à l'examen. Ces cas ont révélé les forces et les faiblesses de l'approche actuelle du Canada dans sa lutte contre l'ingérence étrangère.

281. Les organismes de la sécurité et du renseignement ont pris des mesures tangibles pour agir sur les cas d'ingérence étrangère. Il s'agit d'une force et d'une faiblesse dans la mesure où une action est prise, mais contre seulement un aspect de l'ingérence étrangère d'un état. Dans chacun des cas que le Comité a examinés, les organismes ont chacun élaboré des mesures pour faire face à un état hostile et

<sup>252</sup> J. Michael Cole, « The Hard Edge of Soft Power: Understanding China's Influence Operations Abroad », *Macdonald-Laurier Institute*, octobre 2018.

<sup>253</sup> *Loi sur la modernisation des élections*, L.C. 2018, ch. 31, [https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/LoisAnnuelles/2018\\_31/](https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/LoisAnnuelles/2018_31/).

lutter contre ses activités, mobiliser d'autres membres de l'appareil de la sécurité et du renseignement et mettre en œuvre ces mesures, même s'ils ont obtenu un degré varié de réussite. [\*\*\* Une phrase a été revue pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Elle décrit une réponse du gouvernement face à l'ingérence étrangère d'un état. \*\*\*] À l'inverse, le cas de la réponse du gouvernement à l'opération Chasse aux renards de la Chine \*\*\*portait sur \*\*\* l'ingérence de la Chine, \*\*\* à l'appui des enquêtes criminelles d'autres états et de trouver et de renvoyer les personnes inadmissibles au Canada. De même, la réponse du gouvernement à l'incident de Salisbury reposait en partie sur l'ingérence de la Russie dans la démocratie du Canada, mais n'aurait seulement eu lieu que dans le contexte de la tentative de meurtre au Royaume-Uni par la Russie. En résumé, les réponses du gouvernement étaient fragmentaires et visaient des incidents précis d'ingérence étrangère, mais ont laissé sans réponse les nombreuses autres situations où les institutions et les droits fondamentaux du Canada continuent d'être compromis par les états hostiles.

282. Les responsabilités de chaque ministère jouent un rôle important dans l'élaboration des réponses du gouvernement à l'ingérence étrangère. En effet, le système de responsabilisation ministérielle du Canada donne aux ministres et aux ministères une grande autonomie dans leur mandat respectif. La conséquence la plus importante est que les organisations prises isolément sont habituellement responsables de déterminer à quel moment agir sur une menace et les moyens pour le faire. Comme il a été vu dans les études de cas, et à leur mérite, le SCRS et AMC y sont parvenus \*\*\* Dans chacun des cas, ces organisations ont mobilisé d'autres organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement avant d'agir. Toutefois, cette approche n'est pas sans limites.

283. La limite la plus importante est inhérente au mandat et aux responsabilités de chaque organisation. Le Comité craint que si une organisation devient responsable de déterminer l'éventuelle réponse à l'ingérence étrangère, les considérations liées au mandat de l'organisation auront préséance sur les autres éléments à prendre en considération. Par exemple, le mandat d'AMC est de représenter les intérêts du Canada à l'étranger. Il est entre autres chargé de gérer les relations diplomatiques, de régler les questions consulaires et de promouvoir le commerce international. Le ministère possède et met en œuvre également la majorité des outils du Canada pour répondre à l'ingérence étrangère, une menace qui apparaît dans un contexte interne.

284. En résumé, AMC s'occupe de l'aspect de la politique étrangère en vertu d'un problème de sécurité intérieur. S'il dirige la décision de répondre à une menace d'ingérence étrangère et la façon d'y répondre, cela signifie que les considérations en matière de politique étrangère, qui sont souvent claires et immédiates (par exemple, \*\*\* un état n'importera pas un produit du Canada), primeront sur les considérations des répercussions nationales, qui sont souvent vagues et ont des effets à long terme (par exemple, les activités \*\*\* d'un état sapent la liberté d'expression).

285. Le Comité redoute aussi que la coordination ponctuelle dans les cas précis d'ingérence étrangère soit trop restreinte. En mettant l'accent sur un seul enjeu, il est possible de ne pas voir les défis plus globaux qu'il pose pour les groupes ethnoculturels et les institutions fondamentales. Les outils et les solutions pourraient également ne pas être tous examinés. Dans ce contexte, le Comité appuie la

récente analyse du gouvernement de la valeur d'une approche davantage globale aux activités des états hostiles :

[traduction] En faisant contribuer la totalité des ressources stratégiques et opérationnelles au sein et à l'extérieur du système fédéral, il serait possible d'obtenir une analyse plus complète d'une menace de plus en plus complexe et en constante évolution, l'évaluation des risques et des occasions de prendre des mesures, les répercussions de l'inaction, le rôle des mesures de dissuasion, et les moyens d'action et les pouvoirs disponibles<sup>254</sup>.

### *Nouer le dialogue avec les gouvernements et la population*

286. Pour faire valoir leurs intérêts, les états étrangers ciblent les gouvernements infranationaux, des communautés ethnoculturelles précises et la population en général. Il est donc primordial que le gouvernement noue le dialogue avec les institutions fondamentales et la population pour les informer davantage de la menace que représente l'ingérence étrangère et commence à bâtir une défense globale pour le Canada. L'importance de ce dialogue est reconnue depuis quelques temps. En effet, en 1981, la Commission McDonald a recommandé que :

Les ministres et les parlementaires ayant des responsabilités en matière de sécurité et de renseignements devraient s'efforcer de communiquer au public tous les renseignements possibles sur la sécurité du Canada, les dangers qui la menacent et les moyens de les conjurer, afin que le public soit mieux informé des principaux aspects du travail d'un service de renseignements pour la sécurité<sup>255</sup>.

287. Le dialogue entre le gouvernement et les paliers infranationaux était irrégulier et n'apprenait rien. En 2017, à deux reprises, le CSNR a essentiellement présenté le même exposé de haut niveau aux greffiers des provinces et des territoires sur les menaces pour la sécurité nationale, notamment l'ingérence étrangère. Le Comité estime qu'il s'agissait là d'une occasion ratée d'accroître la participation et la coordination officielle avec les paliers infranationaux du gouvernement. Les exposés ne comportaient pas autant de détails que le discours prononcé par le CSNR en 2018 devant les conseillers de sécurité provinciale de l'Ontario, qui expliquait de façon plus complète les menaces qui pesaient sur la société et les institutions du Canada. Pour sa part, Sécurité publique Canada est essentiellement absent dans ce dossier.

288. Les ministères tendent la main individuellement aux organismes infranationaux. Le SCRS est particulièrement actif dans ce contexte. En effet, il noue le dialogue avec les gouvernements provinciaux et municipaux et les services de police, individuellement. Toutefois, sa capacité de communiquer de

<sup>254</sup> BCP, *Countering Hostile State Activity: The Canadian Perspective*, mars 2018.

<sup>255</sup> Commission d'enquête McDonald, *Partie VIII, Un plan pour l'avenir - Le système de sécurité et de renseignements : orientation et révision*, gouvernement du Canada, 1981, [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2014/bcp-pco/CP32-37-1981-2-2-2-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2014/bcp-pco/CP32-37-1981-2-2-2-fra.pdf).

l'information est limitée par l'absence de cote de sécurité Secret au sein de la plupart des organisations infranationales. De plus, le SCRS mène en grande partie ses efforts à l'échelle régionale, à l'extérieur d'un programme stratégique de liaison. En ce qui a trait à la GRC, elle a commencé à nouer le dialogue avec les forces policières locales au sujet de la menace que fait planer l'ingérence étrangère. L'approche de la GRC est cependant ralentie par le fait qu'elle ne fait pas de distinction entre l'espionnage et l'ingérence étrangère,\*\*\*<sup>256</sup> Pour cette raison, le Comité craint que les enquêtes sur l'ingérence étrangère continuent d'être menées isolément et ponctuellement, dans bon nombre de cas par les services de police locaux, et ne serviront pas de base à une compréhension plus globale de la menace pour la sécurité nationale, la souveraineté nationale et les droits des Canadiens.

289. Ces limites trouvent écho dans la perception de la population au sujet de la réponse du gouvernement. Par exemple, lors d'un exposé présenté au printemps 2019 devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, le secrétaire général d'Amnistie internationale Canada a noté que les personnes et organisations ciblées savent rarement vers qui se tourner – le SCRS, la GRC ou le service de police municipal – et qu'elles obtiennent rarement une réponse cohérente des dirigeants<sup>257</sup>.

290. De plus, le dialogue du gouvernement avec la population sur l'ingérence étrangère a aussi été très limité. Les déclarations publiques des ministres ont été axées sur les efforts visant à assurer l'intégrité des élections fédérales de 2019, et non pas sur les menaces et les risques globaux pour la société canadienne. Il n'existe aucune stratégie ou évaluation de la menace pour informer les Canadiens au sujet de l'ingérence étrangère comme le font les rapports annuels sur le terrorisme. De même, les hauts dirigeants du gouvernement ne tendent presque pas la main à la population dans ce contexte. Le directeur du SCRS fait exception. Effectivement, il a engagé un dialogue ouvert et franc sur la nature de la menace dans un contexte public. Au moyen de publications non classifiées et de la liaison-recherche, le SCRS tente également de sensibiliser la population et de mieux éclairer la recherche et l'analyse que mène le gouvernement. Ces activités sont essentielles à l'amélioration de la sensibilisation du public sur les menaces qui pèsent sur le Canada.

291. Le Comité reconnaît les défis liés à la communication d'informations aux institutions fondamentales en raison de leur nature délicate, ainsi que l'indépendance nécessaire de ces institutions. Toutefois, ces défis ne devraient pas empêcher les organisations gouvernementales de communiquer de façon plus approfondie avec les institutions canadiennes relativement aux importantes menaces qui planent sur elles.

---

<sup>256</sup> Réunion de travail entre le Secrétariat du CPSNR et les représentants du SCRS, d'AMC, du BCP, de Sécurité publique Canada et de la GRC, 26 avril 2019.

<sup>257</sup> Rachel Emmanuel, « China targeting human-rights activists in Canada, Senate committee told », *Globe and Mail*, 6 juin 2019, <https://www.theglobeandmail.com/politics/article-china-targeting-human-rights-activists-in-canada-senate-committee>.

### *Coopération internationale*

292. L'engagement du Canada avec ses alliés et les états aux vues similaires afin d'établir des principes communs visant à définir la menace de l'ingérence étrangère et d'y répondre en est à ses débuts. Ses efforts devraient se poursuivre pour au moins deux raisons. D'abord, l'approche du Canada soutient l'ordre international fondé sur les règles, particulièrement pour ce qui est de préciser les comportements acceptables et inacceptables de l'état. Ensuite, elle porte un coup aux efforts des états hostiles visant à diviser et à isoler leurs cibles en créant un front commun. On a constaté que la RPC et la Fédération de Russie, \*\*\* auteurs \*\*\* d'ingérence étrangère contre les Canada et ses alliés, employaient particulièrement des récompenses et des répressions pour que les états se conforment à leurs intérêts. Même si le Canada et ses alliés auront toujours des intérêts économiques et politiques différents avec ces états, ils leur seraient utiles de s'entendre sur des limites et des réponses pour se protéger, ce qui est particulièrement important pour le Canada à titre de puissance moyenne mondiale.

## Conclusion

293. L'ingérence étrangère constitue une menace considérable pour la société et les institutions fondamentales du Canada. Toutefois, jusqu'aux dernières années, l'ingérence étrangère était principalement considérée être du ressort des organisations de la sécurité et du renseignement. Cependant, deux états ont fait grandement ressortir la menace : la Fédération de Russie, au moyen de ses cyberefforts pour saper l'élection présidentielle américaine et d'autres processus démocratiques ailleurs sur la planète, et la RPC, au moyen de sa stratégie diversifiée pour faire secrètement avancer ses intérêts dans plusieurs pays, le plus publiquement en Australie et en Nouvelle-Zélande. Le gouvernement du Canada commence à s'attaquer à la question, mais dans le cadre plus large des « activités des états hostiles ».

294. Il y a du travail à faire. L'examen qu'a réalisé le Comité montre que, pendant des années, le SCRS a mené des enquêtes et rédigé des rapports sur la menace que représente l'ingérence étrangère de nombreux états. Le SCRS estime que le Canada est [traduction] « une cible attrayante et permissive<sup>258</sup> ». La nouvelle vision du gouvernement en est à ses débuts et n'a pas encore beaucoup changé le contexte. La mobilisation des paliers de gouvernement infranationaux est superficielle ou limitée par des défis institutionnels. La sensibilisation du public est presque inexistante, à l'exception des récents efforts de la part du directeur du SCRS. Les organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement ne s'accordent pas sur la définition du problème et la compréhension de sa gravité et de sa prévalence. Les réactions à l'ingérence étrangère demeurent ponctuelles et selon le cas, et ne sont que rarement envisagées dans un contexte élargi. La réponse est habituellement dirigée par une seule organisation et les outils qu'elle utilise sont le plus souvent de type diplomatique. Bien entendu, cette façon de faire accorde généralement une plus grande importance aux considérations de politique étrangère qu'aux risques nationaux à plus long terme, qui sont souvent difficiles à présenter clairement comme ayant des effets dommageables concrets. De plus, aucune organisation ne représente les intérêts à long terme de la souveraineté du Canada et de ses valeurs fondamentales.

295. Le gouvernement doit s'améliorer. La sécurité à long terme du Canada dépend de l'intégrité de sa souveraineté en matière de prise de décision, des institutions fondamentales solides et indépendantes et de la protection des droits et libertés des Canadiens. Le gouvernement doit adopter une approche reposant sur un calcul perfectionné des intérêts collectifs et, plus important, un accent continu sur les valeurs de la démocratie libérale du Canada. Dans ce contexte, le Comité partage l'opinion qui suit :

[traduction] Nous ne pouvons pas tenir les valeurs démocratiques pour acquises. Nous ne devons pas relâcher notre vigilance et penser que nos démocraties de longue date sont à l'abri de l'ingérence étrangère. L'ouverture de nos sociétés nous rend vulnérables, mais elle représente une composante essentielle de la démocratie qui contribue à notre résilience et ne peut être compromise<sup>259</sup>.

<sup>258</sup> SCRS, Foreign Espionage and Influenced Activities, documents d'information du directeur à un ambassadeur, sans date.

<sup>259</sup> AMC, « Reinforcing Democracy – Addressing Foreign Interference Issue Note », 28 février 2018.

La menace est réelle, malgré qu'elle soit souvent cachée. Si nous ne prenons pas de mesures exhaustives et pangouvernementales contre l'ingérence étrangère, elle fragilisera lentement les bases de nos institutions fondamentales, y compris notre système démocratique en soi. Le Comité s'attend à ce que son examen et ses recommandations soulignent les endroits importants où prendre des mesures.

## Conclusions du Comité

296. Le Comité tire les conclusions suivantes :

- C8. Certains états étrangers mènent des activités d'ingérence étrangère complexes et omniprésentes contre le Canada. Ces activités représentent un risque considérable pour la sécurité nationale, principalement en nuisant aux institutions fondamentales du Canada et en compromettant les droits et les libertés des Canadiens. (Paragraphe 136 à 175)
- C9. Le SCRS a mené de façon constante des enquêtes et fournit des conseils au gouvernement sur l'ingérence étrangère. (Paragraphe 195 à 201)
- C10. Tout au long de la période à l'examen, la coordination et la collaboration interministérielles relatives à l'ingérence étrangère étaient ponctuelles et selon le cas. L'absence d'une approche globale visant à prendre en compte les risques pertinents, les outils appropriés et les répercussions possibles des réponses aux comportements des états limite la capacité du Canada à agir sur l'ingérence étrangère. (Paragraphe 219 à 227 et 280 à 285)
- C11. L'ingérence étrangère a dans le passé moins suscité l'attention au Canada que d'autres menaces pour la sécurité nationale. Cette tendance commence à changer en raison du tout nouveau centre d'intérêt du gouvernement sur les « activités des états hostiles ». Néanmoins, l'approche de l'appareil de la sécurité et du renseignement pour répondre à la menace comprend encore un certain nombre de conditions :
- Il existe d'importantes différences dans la façon dont les différentes organisations de la sécurité et du renseignement interprètent la gravité et la prévalence de la menace, et établissent l'ordre de priorité de leurs ressources. (Paragraphe 276 à 279)
  - Lorsque le gouvernement détermine les mesures qu'il emploierait pour régler les cas d'ingérence étrangère, il adopte des réponses qui s'attaquent à des activités précises et non pas à des tendances dans les comportements. De plus, l'approche du gouvernement accorde un poids plus important aux intérêts à court terme (comme la politique étrangère), qu'aux considérations à long terme (comme les risques pour les libertés, les droits et la souveraineté). (Paragraphe 281 à 285)
- C12. La mobilisation du gouvernement en matière d'ingérence étrangère est limitée.
- À l'exception des activités de liaison du SCRS, les échanges du gouvernement avec les paliers infranationaux et la société civile au sujet de l'ingérence étrangère sont minimes. (Paragraphe 256 à 267)
  - L'engagement est limité en partie par le manque de personnes détenant une cote de sécurité adéquate à l'échelle infranationale. (Paragraphe 261)
  - Il n'existe aucune stratégie publique sur l'ingérence étrangère ou de rapport public comme ceux sur le terrorisme et la cybersécurité. (Paragraphe 289 à 291)
- C13. Le Canada collabore de plus en plus avec ses proches alliés et partenaires pour agir sur l'ingérence étrangère. La question est primordiale pour le Canada. (Paragraphe 268 à 274)

## Recommandations

297. Le Comité formule les recommandations suivantes :

- R5. Le gouvernement du Canada élabore une stratégie exhaustive pour lutter contre l'ingérence étrangère et renforcer la résilience des institutions et de la population. Basée sur l'examen et les conclusions du Comité, la stratégie devrait :
- a. définir les risques et les préjudices à court et à long terme pour les institutions et les droits et libertés des Canadiens que fait peser la menace de l'ingérence étrangère;
  - b. examiner et prendre en main la vaste étendue des vulnérabilités institutionnelles auxquelles s'attaquent les états étrangers hostiles, y compris les champs ne faisant expressément pas partie de l'examen du Comité;
  - c. évaluer la validité des lois en vigueur liées à l'ingérence étrangère, comme la *Loi sur la protection de l'information* et la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, et permettre la proposition de modifications au besoin;
  - d. élaborer des mécanismes opérationnels et stratégiques pratiques et pangouvernementaux pour cerner les activités des états hostiles et y réagir;
  - e. mettre en place des mécanismes réguliers de collaboration avec les paliers infranationaux du gouvernement et les organismes d'application de la loi, y compris fournir les cotes de sécurité nécessaires;
  - f. comprendre une approche à l'intention des ministres et des hauts dirigeants afin qu'ils nouent le dialogue avec les institutions fondamentales et la population;
  - g. orienter la coopération avec les alliés au sujet de l'ingérence étrangère.
- R6. Le gouvernement du Canada appuie cette stratégie exhaustive grâce à une direction et une coordination centrales durables. Pour donner un exemple d'entité de coordination centrale visant à agir sur l'ingérence étrangère, le Comité renvoie à la nomination et au mandat du coordonnateur de la lutte nationale contre l'ingérence étrangère de l'Australie.

298. Le Comité réitère sa recommandation du *Rapport spécial sur les allégations entourant la visite officielle du premier ministre Trudeau en Inde en février 2018* :

Dans l'intérêt de la sécurité nationale, il faudrait informer les députés de la Chambre des communes et les sénateurs des risques que représentent l'ingérence étrangère et l'extrémisme au Canada au moment de leur assermentation, et un suivi en ce sens devrait être effectué régulièrement par la suite. De plus, il faudrait rappeler aux ministres du Cabinet les attentes énoncées dans le document du gouvernement *Pour un gouvernement ouvert et responsable*, notamment le fait que l'on s'attend à ce que les ministres fassent preuve de discernement quant aux personnes qu'ils rencontrent et avec lesquelles ils établissent des liens et à ce qu'ils fassent clairement la distinction entre les messages officiels et les messages privés dans les médias. Il faudrait aussi leur rappeler que conformément à la *Loi sur les conflits d'intérêt*, les titulaires d'une charge publique doivent toujours accorder la priorité à l'intérêt public avant leurs intérêts personnels.



## Chapitre 3 : Les activités de l'Agence des services frontaliers du Canada relatives à la sécurité nationale et au renseignement

### Introduction

299. Le présent chapitre porte sur les activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement exécutées par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) pour s'acquitter de sa mission.

300. L'ASFC a été constituée en décembre 2003 par un décret qui fusionnait l'effectif responsable des services frontaliers et de l'exécution de la loi à Citoyenneté et Immigration Canada (maintenant Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada ou IRCC) et les effectifs responsables des aspects liés au contrôle douanier des mandats de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (maintenant l'Agence du revenu du Canada) et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments<sup>1</sup>. La constitution de l'ASFC est officialisée par la *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada* (Loi sur l'ASFC), qui a reçu la sanction royale en novembre 2005.

301. Aux termes de la Loi sur l'ASFC, « l'Agence est chargée de fournir des services frontaliers intégrés contribuant à la mise en œuvre des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique et facilitant le libre mouvement des personnes et des biens — notamment les animaux et les végétaux — qui respectent toutes les exigences imposées sous le régime de la législation frontalière<sup>2</sup>. »

302. Le budget de l'ASFC pour 2019-2020 est de 1,87 milliards de dollars<sup>3</sup>. L'ASFC possède un effectif d'environ 14 000 employés, dont 6 400 agents en uniforme qui fournissent des services à quelque 1 200 points au Canada et à 39 endroits à l'étranger. Elle gère 117 postes frontaliers terrestres et des zones de contrôle des douanes dans 15 des grands aéroports internationaux canadiens. L'ASFC compte aussi des opérations maritimes dans des grands ports, mène des activités dans 27 emplacements ferroviaires et examine le courrier international dans trois centres de traitement du courrier<sup>4</sup>.

303. Le rôle de l'ASFC qui consiste à assurer la sécurité du Canada repose principalement sur ses décisions concernant l'admissibilité des personnes et des biens au Canada. Ces décisions sont prises pour divers modes de transport, soit les modes aérien, ferroviaire, maritime et terrestre (ou routier). En ce qui concerne la sécurité nationale, les décisions d'interdiction de territoire sont essentielles afin de contrer les menaces comme le terrorisme, l'espionnage, l'ingérence étrangère et la prolifération. Toutefois, il est important de souligner que, dans la plupart des cas, l'interdiction de territoire est prononcée pour des raisons qui ne sont pas liées à la sécurité nationale.

<sup>1</sup> Décret C.P. 2003-2063 du 12 décembre 2003, portant le numéro d'enregistrement TR/2003-215; décret C.P. 2003-2064 du 12 décembre 2003, portant le numéro d'enregistrement TR/2003-216; et décret C.P. 2003-2065 du 12 décembre 2003, portant le numéro d'enregistrement TR/2003-217.

<sup>2</sup> *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, paragraphe 5(1).

<sup>3</sup> Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), *Plan ministériel 2019-2020 de l'Agence des services frontaliers du Canada*, 2019, [www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/rpp/2019-2020/report-rapport-fra.pdf](http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/rpp/2019-2020/report-rapport-fra.pdf).

<sup>4</sup> ASFC, « À propos de l'ASFC, Ce que nous faisons », [www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/what-quoi-fra.html](http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/what-quoi-fra.html).

304. L'ASFC se sert du renseignement pour s'acquitter de sa mission qui consiste à appliquer et à contrôler l'application des dispositions législatives concernant l'immigration et les douanes. Plus particulièrement, le renseignement sert à élaborer une stratégie de gestion des risques visant à cerner les menaces liées aux frontières le plus tôt possible avant qu'elles ne se concrétisent à un point d'entrée au Canada. Le renseignement est aussi utilisé pour les intercepter et les atténuer<sup>5</sup>. Globalement, il s'agit du principe visant à « repousser la frontière »<sup>6</sup>. L'ASFC n'a pas de mandat distinct en ce qui a trait au renseignement. Principalement, les activités de renseignement de l'ASFC lui permettent de remplir ses propres responsabilités d'exécution de la loi.

305. Cependant, l'ASFC est en général considérée comme un organisme dont le principal mandat est de rendre des décisions sur l'admissibilité des biens et des personnes et de faciliter les voyages et les échanges commerciaux légitimes : c'est de ce mandat que ses responsabilités en matière de sécurité nationale découlent. L'ASFC possède un petit programme par lequel il mène un nombre restreint d'activités de renseignement à l'appui de son mandat global. Comme le président de l'ASFC l'a affirmé dans le cadre d'un témoignage, l'ASFC occupe un rôle « de niche » au sein de l'appareil de la sécurité nationale et du renseignement<sup>7</sup>.

### **Méthodologie utilisée dans le cadre de l'examen**

306. Le 27 septembre 2018, le Comité a pris la décision d'entreprendre un examen des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement. Le 8 novembre 2018, le président du Comité a soumis une lettre d'avis au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. Le 26 avril 2019, le président a présenté une lettre d'avis au ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté.

307. Le Comité s'est fixé trois principaux objectifs pour l'examen des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement. Premièrement, il cherchait à déterminer quel est le rôle de l'ASFC dans l'appareil de la sécurité nationale et du renseignement. Deuxièmement, il avait l'intention de déterminer quelles sont les activités de l'ASFC en ce qui a trait à la sécurité nationale et au renseignement et de les définir par rapport à l'ensemble des opérations de l'ASFC. Troisièmement, il cherchait à déterminer de quelles autorisations découlent les activités de l'ASFC en matière de sécurité nationale et de renseignement.

<sup>5</sup> ASFC, « How CBSA uses Intelligence and Supports National Security Outcomes », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 10 janvier 2019.

<sup>6</sup> Voir : ASFC, « Accès à l'information et protection des renseignements personnels, Renseignements sur les programmes et les fonds de renseignements 2018 » (anciennement Info Source), [www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/pia-efvp/atip-aiprp/infosource-fra.html](http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/pia-efvp/atip-aiprp/infosource-fra.html).

<sup>7</sup> ASFC, observations du président et de la vice-présidente de l'ASFC, audience devant le CPSNR, 7 mai 2019.

308. La mission de l'ASFC est vaste, mais le Comité a axé son examen sur trois aspects clés qui ont un lien particulièrement étroit avec les activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement<sup>8</sup> :

- la structure de gouvernance de l'ASFC à l'égard des activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement qu'elle mène dans le cadre du Programme d'exécution de la loi et du renseignement, y compris les instructions données par le ministre à l'ASFC.
- l'exécution par l'ASFC des activités sensibles relatives à la sécurité nationale et au renseignement, plus particulièrement, le ciblage, le recours à des sources humaines confidentielles, la surveillance secrète, les avis de surveillance et la participation de l'ASFC à des opérations policières conjointes;
- les relations de l'ASFC avec ses principaux partenaires des domaines de la sécurité nationale et du renseignement : IRCC, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS).

309. Le Comité n'a pas examiné d'autres types d'activités de l'ASFC, par exemple les demandes d'examen de la conduite des agents formulées par des groupes de la société civiles<sup>9</sup>.

310. Le Comité a reçu plus de 650 documents (environ 16 000 pages) de l'ASFC en réponse au mandat d'examen. Ils portent sur les sujets suivants :

- les activités, la structure organisationnelle et les priorités en ce qui a trait à la sécurité nationale et au renseignement;
- les dépenses associées aux ressources affectées à la sécurité nationale et au renseignement;
- des politiques, des bulletins opérationnels et des procédures normales d'exploitation;
- des avis juridiques;
- des protocoles d'entente et des accords avec d'autres ministères ou organismes gouvernementaux, des intervenants de l'appareil de la sécurité nationale et du renseignement et des partenaires étrangers;
- des instructions ministérielles;
- des rapports internes de mesure du rendement et des rapports annuels internes;
- des évaluations et des vérifications et audits internes et externes des activités de l'ASFC.

311. Des représentants de l'ASFC ont fourni au Comité de l'information sur les activités de l'Agence qui concernent la sécurité nationale et le renseignement, sur les structures de gouvernance internes et interministérielles établies pour les activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement et sur les relations clés avec IRCC, le SCRS et la GRC. Les représentants de l'ASFC ont aussi fourni au Comité de

<sup>8</sup> Le mandat de l'ASFC est vaste et couvre les aspects suivants : sécurité frontalière, filtrage de sécurité aux fins de l'immigration, admissibilité des personnes et des biens, perception des recettes provenant des taxes à l'importation, et application de la législation sur le commerce et des accords commerciaux. ASFC, « À propos de l'ASFC, Ce que nous faisons », [www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/what-quoi-fra.html](http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/what-quoi-fra.html).

<sup>9</sup> Par exemple : Conseil canadien pour les réfugiés, « Modèle de mécanisme d'imputabilité de l'ASFC », <https://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/ccr-cbsa-accountability-model-fr.pdf>.

l'information sur les activités du Centre national des opérations frontalières, du Centre national de ciblage, du processus de filtrage de sécurité aux fins de l'immigration et de la Division des enquêtes pour la sécurité nationale de même que sur le rôle que joue l'ASFC dans la mise en œuvre des priorités du gouvernement en matière de renseignement. Dans le cadre de l'examen, l'ASFC a fourni des renseignements détaillés sur une situation où des lacunes dans le processus de filtrage de sécurité aux fins de l'immigration ont permis à une personne constituant une menace à la sécurité d'obtenir la résidence permanente au Canada.

312. Le présent chapitre commence par préciser les raisons qui ont incité le Comité à prendre la décision de réaliser un examen des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement, notamment, les risques associés à ce type d'activités et la complexité générale de la mission d'application et de contrôle d'application de la législation frontalière confiée à l'ASFC. Ensuite, il traite plus particulièrement du rôle de l'ASFC dans le domaine de la sécurité nationale et du renseignement en présentant les résultats d'examens antérieurs sur ces aspects, des autorisations permettant à l'ASFC de mener des activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement, et des partenariats clés. Le chapitre traite ensuite de certaines des activités de l'ASFC qui touchent la sécurité nationale et le renseignement et du système interne de gouvernance mise en place par l'ASFC pour assurer leur contrôle. Enfin, le Comité formule son évaluation et termine par ses conclusions et ses recommandations.

## Contexte et raison d'être de l'examen

313. La décision du Comité de réaliser un examen des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement est fondée sur un certain nombre de considérations. La première est que l'échelle, la portée et la nature des activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement menées par l'ASFC ne sont en général ni connues ni comprises. Comme l'a fait remarquer un ancien président de l'ASFC, « il faut accroître la confiance du public à l'égard des activités de l'ASFC<sup>10</sup> ».

314. La deuxième considération est que les activités de l'ASFC n'ont pas régulièrement fait l'objet d'examen externe indépendants. Des experts de la société civile, des universitaires et des membres des secteurs judiciaires et législatifs du gouvernement ont fait savoir qu'il était nécessaire que les activités de l'ASFC – y compris celles qui concernent la sécurité nationale et du renseignement – fasse l'objet d'examen indépendants, et conséquemment, qu'elles soient soumises à la critique du public<sup>11</sup>. Bien que les activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement n'aient jamais été examinées dans leur totalité par un organe d'examen externe et indépendant, le Comité reconnaît que des entités indépendantes se sont penchées sur certains aspects (par exemple, en 2017, le Commissariat à la protection de la vie privée a examiné les activités de ciblage fondé sur des scénarios pour des raisons de sécurité nationale). La portée des examens externes antérieurs des activités de l'ASFC est présentée au paragraphe 317.

315. La troisième considération est la complexité générale de la mission de l'ASFC, découlant entre autres du fait qu'elle doit appliquer plus de 90 lois fédérales, règlements et accords internationaux. Cette complexité se manifeste de trois façons. Premièrement, l'ASFC assume des rôles parallèles puisqu'elle doit à la fois garantir la sécurité du Canada, assurer la prospérité des Canadiens et servir le public (notamment comme deuxième percepteur de recettes en importance au sein du gouvernement)<sup>12</sup>. Deuxièmement, les agents de l'ASFC doivent, dans le cadre de la prestation des services frontaliers intégrés, assumer à la fois des fonctions douanières et des fonctions de renseignement, d'interception, d'immigration et d'inspection des importations. Troisièmement, les agents de l'ASFC sont responsables de l'atteinte des priorités de l'organisme en matière de renseignement et d'exécution de la loi, tout en veillant à l'exécution de nombreuses autres lois et règlements dans des domaines comme la santé et l'agriculture<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Chambre des communes, Comité permanent de la sécurité publique et nationale, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 22 novembre 2016 (Luc Portelance a témoigné à titre personnel).

<sup>11</sup> Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*, Ottawa, 2006; Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Vigilance, reddition de comptes et sécurité aux frontières du Canada*, juin 2015; Comité permanent de la sécurité publique et nationale, *Protéger les Canadiens et leurs droits : une nouvelle feuille de route pour la sécurité nationale du Canada*, mai 2017; et Mel Cappe, « Mind the Gap! », préparé pour Sécurité publique Canada, 19 juin 2017.

<sup>12</sup> ASFC, « How CBSA uses Intelligence and Supports National Security Outcomes », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 10 janvier 2019; ASFC, « Tableaux de renseignements supplémentaires », *Plan ministériel 2018-2019*, [www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/rpp/2018-19/subprog-sousprog-fra.html](http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/rpp/2018-19/subprog-sousprog-fra.html).

<sup>13</sup> ASFC, « Integrated Enforcement and Intelligence Priorities 2017/18 – 2019/20 », sans date.

316. La quatrième considération prise en compte par le Comité concerne les risques inhérents aux activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement; notamment :

- **les risques de violation des droits garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*** : Les activités de l'ASFC présentent des risques de violation de droits inscrits dans la *Charte*. À la frontière, les attentes sont moins grandes sur le plan de la confidentialité, et les agents ont l'autorisation de fouiller des marchandises, des moyens de transport et des personnes, sans qu'un seuil ne soit clairement établi<sup>14</sup>. Au Canada, certaines activités sensibles de l'ASFC, comme la surveillance, le ciblage fondé sur des scénarios et le recours à des sources humaines confidentielles peuvent avoir une incidence sur les droits conférés par la *Charte*<sup>15</sup>;
- **les risques liés à la conciliation de la nécessité d'interdire le territoire aux voyageurs à risque élevé et de faciliter les voyages et les échanges commerciaux légitimes** : Il pourrait y avoir des risques si l'ASFC « ratisse trop large » et affecte trop de ressources aux marchandises et aux personnes qui présentent un faible risque. En revanche, il pourrait aussi y avoir des risques si les efforts de l'ASFC sont trop ciblés et si elle permet à des marchandises et à des personnes à risque élevé de passer « entre les mailles du filet »;
- **les risques pour les relations du Canada avec les autres pays et pour sa réputation** : Les activités sensibles, comme la surveillance secrète ou le recours à des sources humaines confidentielles, peuvent nuire aux relations du Canada avec d'autres pays ou des organisations internationales<sup>16</sup>. Si l'ASFC autorise des personnes qui représentent une menace pour la sécurité nationale à entrer sur le territoire, des pays alliés pourraient remettre en question la capacité du Canada de protéger ses frontières. De même, le fait de refuser l'entrée à des voyageurs légitimes pourrait causer des irritants dans les relations bilatérales<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Comme l'a souligné la Cour suprême du Canada, « [...] les gens ne s'attendent pas à traverser les frontières internationales sans faire l'objet d'une vérification. Il est communément reconnu que les États souverains ont le droit de contrôler à la fois les personnes et les effets qui entrent dans leur territoire ». R. c. Simmons, [1988] 2 R.C.S. 495, paragraphe 49; *Loi sur les douanes*, 1985, art. 99.

<sup>15</sup> Comme le mentionnent les *Standard Operating Procedures in support of the Confidential Human Source Policy*, les politiques de l'ASFC reconnaissent l'existence de ce risque et indiquent clairement que les activités opérationnelles sensibles [traduction] « ne peuvent être menées ou se poursuivre si elles enfreignent les garanties juridiques d'autres personnes, plus particulièrement les droits et libertés énoncés dans la *Charte*. »

<sup>16</sup> ASFC, *Standard Operating Procedures in support of the Confidential Human Source Policy, Annex 1*; et CBSA– CHS *Risk Assessment – Conceptual Framework*, sans date.

<sup>17</sup> Les politiques de l'ASFC et ses procédures normales d'exploitation, comme celles qui concernent le recours à des sources humaines confidentielles, définissent ces risques en détail, et mentionnent que ces activités peuvent poser [traduction] « d'importants risques pour l'Agence [et peuvent être] particulièrement envahissantes. » ASFC, *Standard Operating Procedures in support of the Confidential Human Source Policy*, sans date.

## Examens, vérifications, audits et évaluations des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement

### Examens externes

317. Les audits et examens externes suivants portent sur des aspects particuliers des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement :

- **Bureau du vérificateur général du Canada, Chapitre 5 : Assurer la sécurité et l'ouverture de nos frontières – Agence des services frontaliers du Canada (2007)** : Cette vérification porte sur la façon dont procède l'ASFC pour repérer et intercepter les personnes et les marchandises à risque élevé tout en facilitant la circulation de celles qui sont considérées comme à faible risque. Dans ce rapport, le vérificateur général a noté que l'ASFC n'a pas de processus systématiques en place pour consigner l'information et assurer un suivi dans le cas de son système d'avis de surveillance ou des résultats des examens secondaires.
- **Bureau du vérificateur général du Canada, Chapitre 5 : Prévenir l'entrée illégale au Canada (2013)** : Cette vérification porte sur le rendement de certains systèmes et méthodes utilisés par l'ASFC et la GRC pour prévenir l'entrée illégale de personnes au Canada. Elle a révélé que, dans bien des cas, les systèmes et méthodes utilisés pour la collecte d'information sur l'admissibilité, son évaluation et le suivi ne fonctionnent pas comme prévu, ce qui entraîne l'entrée illégale de personnes à risque élevé.
- **Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration : Protéger nos foyers et nos droits : garantir la sécurité du système canadien d'immigration (2013)** : Cette étude analyse la sûreté du système d'immigration canadien. On y recommande que l'ASFC se voie attribuer le pouvoir d'effectuer des contrôles des visiteurs à la sortie ainsi que des ressources supplémentaires pour le renvoi des demandeurs d'asile déboutés. On recommande aussi que l'ASFC et ses partenaires du gouvernement fédéral améliorent les ententes sur l'échange d'information et que Citoyenneté et Immigration Canada (CIC, maintenant IRCC) et l'ASFC accroissent leur capacité de collecte de renseignements à l'extérieur du Canada.
- **Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense : Vigilance, reddition de compte et sécurité aux frontières du Canada (2015)** : Cette étude met l'accent sur la façon de procéder de l'ASFC pour repérer les personnes qui constituent une menace, leur refuser l'entrée et renvoyer les personnes interdites de territoire qui sont entrées au Canada. On y recommande la création d'organismes, d'une part pour la surveillance, d'autre part pour l'examen indépendant par des civils et le traitement des plaintes pour toutes les activités de l'ASFC. On y recommande également que le gouvernement mette en œuvre un système d'enregistrement des entrées et des sorties, qu'il veuille à ce que CIC (maintenant IRCC), l'ASFC, le SCRS et la GRC utilisent toutes leurs bases de données pour le filtrage de sécurité des étrangers, qu'il améliore les capacités régionales de renseignement et l'échange d'information avec les agents de première ligne et qu'il veuille à ce que les agents de l'ASFC disposent de l'information la plus à jour sur les voyageurs.
- **Commissariat à la protection de la vie privée : Agence des services frontaliers du Canada – Ciblage des voyageurs fondé sur des scénarios – Sécurité nationale (2017)** : Dans cette

vérification, le Commissariat analyse les répercussions, pour la protection de la vie privée, des scénarios de sécurité nationale utilisés dans le cadre du programme de ciblage fondé sur des scénarios de l'ASFC. Il a constaté qu'il y a un risque que l'information communiquée par l'ASFC pour les vérifications dans les bases de données soient conservée et communiquée par les partenaires du gouvernement fédéral et par le Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis. Il fait aussi remarquer qu'étant donné que l'ASFC mesure l'efficacité de ses scénarios de sécurité nationale par rapport aux résultats globaux, il est difficile d'établir avec précision dans quelle mesure le ciblage fondé sur des scénarios est efficace pour cerner les menaces à la sécurité nationale.

318. Plusieurs autres secteurs d'activités de l'ASFC sont soumis à l'examen ou à l'arbitrage d'autres entités. Par exemple, le Tribunal canadien du commerce extérieur statue sur des appels interjetés en vertu de la *Loi sur les douanes* à la suite de différends commerciaux touchant l'ASFC. De plus, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié effectue l'examen de cas de détention pour des raisons liées à l'immigration et tient des enquêtes. Le Bureau du vérificateur général examine la manière dont l'ASFC dépense et gère les fonds publics, et le Commissariat à la protection de la vie privée vérifie si l'ASFC traite les renseignements personnels conformément aux dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

### Vérification interne et évaluation

319. Depuis 2011, l'ASFC a rendu publics 86 rapports de vérification et d'audit internes et d'évaluation sur l'ensemble de ses activités<sup>18</sup>. Compte tenu du cadre de référence du Comité, l'ASFC lui a fourni les versions classifiées de certains rapports. Les suivants sont particulièrement pertinents pour l'examen des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement :

- **Évaluation de la participation de l'ASFC à des opérations policières conjointes (2012) :** Cette étude avait pour objet d'évaluer la pertinence de la participation de l'ASFC à des opérations policières conjointes et le rendement de ces activités. Elle a révélé que les objectifs et les lignes directrices pour la participation à des opérations policières conjointes ne sont pas clairement définis. Elle a également permis de constater que l'intervention de l'Administration centrale de l'ASFC dans les opérations policières conjointes est limitée et que les rôles et les responsabilités du personnel des divers programmes n'étaient pas clairs, ce qui nuit aux relations avec les partenaires de l'extérieur. En ce qui a trait à la clarification des rôles et des responsabilités, les auteurs de l'étude ont recommandé que l'ASFC mette à jour sa politique sur les opérations policières conjointes ainsi que le mandat des directions générales concernées de l'ASFC. L'ASFC a accepté toutes les recommandations<sup>19</sup>.
- **Évaluation du Programme du renseignement (2014) :** Cette évaluation portait sur la pertinence et le rendement du Programme du renseignement de l'ASFC. Elle a révélé que l'ASFC avait

<sup>18</sup> ASFC, *Rapports de la vérification interne et de l'évaluation*, [www.cbsa-asfc.gc.ca/reports-rapports/ae-ve/menu-fra.html](http://www.cbsa-asfc.gc.ca/reports-rapports/ae-ve/menu-fra.html).

<sup>19</sup> ASFC, Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes, Division de l'évaluation des programmes, *Participation de l'ASFC à des opérations policières conjointes*, 9 février 2012, [www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/ae-ve/2012/jfo-opc\\_fr-fra.html](http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/ae-ve/2012/jfo-opc_fr-fra.html).

toujours besoin d'un tel programme et que les cadres supérieurs avaient besoin d'orientations supplémentaires sur la façon d'affecter les ressources en fonction des priorités de l'ASFC en matière d'exécution de la loi et de renseignement. L'évaluation a aussi permis de constater qu'en général, les rôles et les responsabilités liés au Programme du renseignement ne sont pas bien comprises à l'ASFC. Dans le rapport, on recommande que l'ASFC accroisse la transparence dans sa fonction interne de renseignement, qu'elle clarifie de quelle manière le Programme du renseignement appuie les activités intégrées d'exécution de la loi et qu'elle fournisse à l'interne des orientations sur la façon d'évaluer les progrès accomplis par rapport aux priorités. L'ASFC a accepté toutes les recommandations<sup>20</sup>.

- **Audit de l'exécution de la loi en matière d'immigration (2016)** : Cet audit analyse le programme d'exécution de la loi dans les bureaux intérieurs de l'ASFC. Il a révélé que la structure de gouvernance en place à l'ASFC pour l'exécution de la loi dans les bureaux intérieurs pourrait être améliorée afin de rendre plus efficace la transmission à un échelon supérieur des dossiers concernant les risques et les enjeux liés au programme ainsi que la résolution de ces questions. On recommande dans le rapport que l'ASFC décrive plus clairement le rôle de chacun des éléments de sa structure globale de gouvernance et qu'elle améliore la qualité de l'information fournie à ces organes décisionnels. L'ASFC a accepté toutes les recommandations<sup>21</sup>.
- **Audit de l'Opération Réfugiés syriens – Filtrage de sécurité effectué par l'ASFC (2017)** : Cet audit analyse l'efficacité du programme national de filtrage de sécurité de l'ASFC dans le cadre de l'Opération Réfugiés syriens, une initiative interministérielle faisant appel à de multiples intervenants mise en place en réponse à la réinstallation de réfugiés syriens à partir de 2015-2016. L'audit a révélé la présence, dans le processus de filtrage de sécurité, de lacunes découlant d'erreurs causées par les systèmes et d'erreurs humaines. L'audit a aussi permis de constater qu'il y avait des incohérences entre les dossiers et les données des systèmes d'IRCC et de l'ASFC en ce qui concerne l'enquête pour la sécurité nationale effectuée pour les demandeurs d'asile. Dans le rapport, on recommande que l'ASFC automatise les mesures de contrôle dans son système de gestion des cas afin de réduire le nombre d'erreur et qu'elle mette en œuvre une version révisée du programme d'assurance de la qualité. L'ASFC a accepté les deux recommandations<sup>22</sup>.

320. L'ASFC a réalisé deux études exhaustives de son Programme de ciblage, soit en 2015 et en 2016<sup>23</sup>. Ces études ont révélé que le Programme de ciblage était toujours utile, mais que les structures de gouvernance et de mesure du rendement de l'ASFC présentaient des lacunes. Les études ont donné lieu aux recommandations suivantes : que l'ASFC mette au point et approuve des outils de mesure du rendement destinés à éclairer davantage la prise de décisions dans le cadre du programme, qu'elle

<sup>20</sup> ASFC, Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes, Division de l'évaluation des programmes, *Évaluation du Programme du renseignement*, avril 2014.

<sup>21</sup> ASFC, Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes, *Audit de l'exécution de la loi en matière d'immigration*, décembre 2016, [www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/ae-ve/2016/ie-emi-fra.html](http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/ae-ve/2016/ie-emi-fra.html).

<sup>22</sup> ASFC, Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes, *Audit de l'Opération Réfugiés syriens – Filtrage de sécurité effectué par l'ASFC (ébauche)*, avril 2017.

<sup>23</sup> ASFC, *Audit du ciblage national*, décembre 2015, [www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/ae-ve/2015/nt-cn-fra.html](http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/ae-ve/2015/nt-cn-fra.html); ASFC, Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes, *Évaluation du Programme de ciblage de l'Agence des services frontaliers du Canada*, janvier 2016, [www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/ae-ve/2016/tp-pc-fra.html](http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/ae-ve/2016/tp-pc-fra.html). Remarque : Le Comité a aussi reçu des versions classifiées de ces audits.

renforce la supervision et clarifie les rôles et les responsabilités clés, et qu'elle officialise un processus de gestion des risques pour le Programme de ciblage. L'ASFC a accepté toutes les recommandations.

321. D'autres ministères et organismes ont évalué divers éléments des opérations de l'ASFC dans le cadre de leurs évaluations horizontales. Par exemple, IRCC a examiné la capacité de l'ASFC de renvoyer les demandeurs d'asile déboutés dans le cadre de l'Évaluation de la réforme du système d'octroi de l'asile au Canada qu'il a réalisée en 2016<sup>24</sup>. Également en 2016, Sécurité publique Canada a évalué la gestion de certains cas où on avait utilisé de l'information classifiée pour rendre des décisions d'interdiction de territoire et où on avait soutenu ou déterminé que des non-citoyens étaient interdits de territoire pour des raisons de sécurité, ou mis en liberté sous conditions, à partir de ce type d'information. L'étude comportait une évaluation des activités combinées de neuf ministères et organismes fédéraux, dont l'ASFC<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC), Division de l'évaluation, *Évaluation de la réforme du système d'octroi de l'asile au Canada*, avril 2016, [www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/rapports-statistiques/evaluations/reforme-systeme-octroi-asile-canada.html](http://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/rapports-statistiques/evaluations/reforme-systeme-octroi-asile-canada.html).

<sup>25</sup> Sécurité publique Canada, *Évaluation horizontale de 2014-2015 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et de l'initiative relative à l'interdiction de territoire pour des raisons de sécurité nationale*, 28 juin 2016, [www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2016-irpa/index-fr.aspx](http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2016-irpa/index-fr.aspx).

## Nouvel examen proposé

322. Tout comme le Comité, le nouvel Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement peut se pencher sur les activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement. En effet, la *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement*, qui constitue le nouvel organe d'examen, est entrée en vigueur le 21 juin 2019, lorsque le projet de loi C-59, *Loi concernant des questions de sécurité nationale*, a reçu la sanction royale. L'Office peut examiner toutes les activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement menées par des organismes gouvernementaux ou des ministères<sup>26</sup>. L'Office n'est pas tenu par la *Loi* d'examiner régulièrement les activités de l'ASFC qui concernent la sécurité nationale ou le renseignement, mais il peut choisir de la faire dans le cadre de ses rapports spéciaux ou annuels.

323. Le 7 mai 2019, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a déposé le projet de loi C-98, *Loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et la Loi sur l'Agence des services frontaliers et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*. Ces dispositions législatives visent à élargir le mandat de la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes afin d'y ajouter l'examen indépendant des activités (ne concernant pas la sécurité nationale) que l'ASFC exerce et le pouvoir d'enquêter sur toute plainte concernant la conduite d'un agent de l'ASFC. Pour rendre compte de ces changements, le nom de la Commission pourrait être remplacé par celui de la Commission d'examen et de traitement des plaintes du public. Au moment de la rédaction du présent rapport annuel, le projet de loi avait été soumis au Sénat pour une première lecture.

---

<sup>26</sup> *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement*, partie 1, paragraphe 8(1), [www.parl.ca/DocumentViewer/fr/42-1/projet-loi/C-59/sanction-royal](http://www.parl.ca/DocumentViewer/fr/42-1/projet-loi/C-59/sanction-royal).

## Structure des pouvoirs liés aux activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement

324. L'ASFC assure et contrôle l'application de plus de 90 lois, règlements et accords internationaux au nom d'autres ministères et organismes fédéraux, des provinces et des territoires<sup>27</sup>. Pour désigner cet ensemble de lois et de règlements, on utilise le terme « législation frontalière » de l'ASFC. La Loi sur l'ASFC, la *Loi sur les douanes* et la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) sont les textes les plus pertinents pour examiner les activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement. Afin de s'acquitter des obligations que lui impose la législation frontalière, l'ASFC a recours à plusieurs programmes et activités opérationnels, qui comportent cinq aspects particulièrement sensibles : le ciblage, la surveillance secrète, le recours à des sources humaines confidentielles, les avis de surveillance et la participation de l'ASFC à des opérations policières conjointes. Chacune de ses activités sera étudiée plus loin.

325. La législation ne donne pas explicitement à l'ASFC l'autorisation d'exercer ces activités sensibles en matière de sécurité nationale et de renseignement. Son pouvoir découle plutôt de sa mission de contrôle d'application de la législation frontalière, ce qui correspond aux principes de la *Loi d'interprétation*. En bref, pour que l'ASFC soit en mesure d'appliquer et de contrôler l'application de la législation frontalière, elle doit pouvoir enquêter sur des infractions présumées à ces dispositions législatives. En outre, le pouvoir qu'a l'ASFC d'exercer certaines activités comme la surveillance secrète ou le recours à des sources humaines confidentielles, est aussi issu des pouvoirs rattachés au maintien de l'ordre et de ceux qui découlent de la common law, confirmés par un nombre important de décisions jurisprudentielles (voir les paragraphes 331 et 332). Quelles que soient les circonstances, les activités de l'ASFC doivent avoir un lien direct avec sa mission et la législation frontalière<sup>28</sup>.

### ***La Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada***

326. La Loi sur l'ASFC constitue l'ASFC et définit sa mission. Il est important de souligner que la *Loi* ne donne pas de liste d'activités d'exécution de la loi que les agents de l'ASFC sont autorisés à exercer. Elle confie à l'ASFC la mission de fournir des services frontaliers intégrés :

- contribuant à la mise en œuvre des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique;
- facilitant le libre mouvement des personnes et des biens — y compris les animaux et les végétaux — qui respectent toutes les exigences imposées sous le régime de la législation frontalière<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Vous trouverez une liste de ces lois, règlements et accords sur Internet : [www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/actreg-loireg/legislation-fra.html#\\_s1](http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/actreg-loireg/legislation-fra.html#_s1).

<sup>28</sup> ASFC, « How CBSA uses Intelligence and Supports National Security Outcomes », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 10 janvier 2019. Voir aussi : ASFC, Examen des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement, exposé devant le CPSNR, 7 mai 2019.

<sup>29</sup> *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, paragraphe 5(1).

La Loi autorise l'ASFC à assurer et à contrôler l'application de sa législation frontalière, notamment la *Loi sur les douanes* et la LIPR<sup>30</sup>.

### **La Loi sur les douanes**

327. Comme la LIPR, la *Loi sur les douanes* fait partie des principaux textes législatifs dont l'ASFC assure et contrôle l'application. La *Loi sur les douanes* établit le pouvoir de contrôler l'importation et l'exportation de marchandises et permet aux agents de l'ASFC d'examiner, de retenir ou de saisir les marchandises en cas de non-conformité. La *Loi sur les douanes* confère à l'ASFC le pouvoir de poser des questions aux personnes qui arrivent au Canada ou en sortent et de les fouiller, de fouiller des particuliers et des moyens de transport, de détenir des personnes et d'obliger les fournisseurs de services de voyage à communiquer les données d'information préalable sur chacun des passagers d'un vol, avant l'arrivée au Canada<sup>31</sup>.

### **La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés**

328. Le ministre de la Sécurité publiques et de la Protection civile et celui de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté se partagent les responsabilités d'application et de contrôle d'application de la LIPR, et certaines responsabilités sont confiées à la ministre de l'Emploi et du Développement social et au ministre de la Justice. La LIPR confère aux agents de l'ASFC le pouvoir de prendre des décisions concernant l'admissibilité des personnes qui demandent à entrer au Canada, et de monter à bord et d'effectuer une vérification de tout moyen de transport qui arrive au Canada<sup>32</sup>.

329. L'ASFC a la responsabilité de déterminer l'admissibilité en vertu du pouvoir que confère la LIPR au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile<sup>33</sup>. Par exemple, en ce qui concerne la sécurité nationale, une personne peut être interdite de territoire :

- **pour raison de sécurité**, si elle est l'auteur, ou membre d'un groupe qui est l'auteur, de tout acte d'espionnage, de subversion ou de terrorisme, si elle constitue un danger pour la sécurité

<sup>30</sup> *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, 2005, alinéas 2a) à d) et 5(1)a).

<sup>31</sup> *Loi sur les douanes*, 1985, dispositions 99(1), 101, 110(1), 11, 98(1), 99(1)f), 163.5(1)(2)(3) et 107.1. L'information préalable sur les voyageurs est le nom complet, la date de naissance, la citoyenneté ou la nationalité, le sexe, le numéro du document de voyage et le numéro de dossier ou de repérage du dossier de réservation. Un « moyen de transport » est un « moyen de transport ou de déplacement. Un moyen de transport comprend un véhicule, notamment un autobus, un navire, un aéronef, un camion, un train ou une automobile », [www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/formulaires-publications/publications/p-067r/moyen-transport-conteneur.html](http://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/formulaires-publications/publications/p-067r/moyen-transport-conteneur.html).

<sup>32</sup> *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), 2001, paragraphes 18(1), 15(3), 18(2) et article 139.

<sup>33</sup> La détermination de l'admissibilité peut nécessiter la participation de l'ASFC et de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, à laquelle le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile peut déférer, par l'intermédiaire de l'ASFC, les dossiers d'étrangers ou de résidents permanents soupçonnés d'avoir contrevenu à la LIPR. Pour obtenir plus d'information, voir, sur Internet : <https://irb-cisr.gc.ca/fr/legales-politique/procedures/Pages/ProcessAdmEnQ.aspx>, et [www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/ae-ve/2018/imp-pa-fra.html](http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/ae-ve/2018/imp-pa-fra.html).

du Canada ou si elle est l'auteur de tout acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d'autrui au Canada<sup>34</sup>;

- **pour atteinte aux droits humains ou internationaux**, si elle a commis un crime de guerre, un génocide ou un crime contre l'humanité hors du Canada; si elle occupe un poste de rang supérieur au sein d'un gouvernement qui, de l'avis du ministre, se livre ou s'est livré au terrorisme, à des violations graves ou répétées des droits de la personne ou commet ou a commis un génocide, un crime contre l'humanité ou un crime de guerre<sup>35</sup>;
- **pour criminalité organisée**, si elle est membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle s'est livrée à des activités de criminalité organisée ou agit en vue de la perpétration, hors du Canada, d'une infraction qui, commise au Canada, constituerait une telle infraction, ou si elle s'est livrée à des activités telles le passage de clandestins, le trafic de personnes ou le recyclage des produits de la criminalité<sup>36</sup>.

330. La LIPR autorise également les agents de l'ASFC à lancer un mandat pour l'arrestation et la détention du résident permanent ou de l'étranger dont il a des motifs raisonnables de croire qu'il est interdit de territoire et qu'il constitue un danger pour la sécurité publique ou qu'il risque de s'enfuir. Toutefois, les agents n'ont pas toujours besoin d'un mandat. Plus particulièrement, un agent peut arrêter et détenir un étranger à l'entrée si son identité ne lui a pas été prouvée, s'il estime nécessaire que soit complété le contrôle ou s'il a des motifs raisonnables de soupçonner que celui-ci est interdit de territoire pour raison de sécurité, pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou pour grande criminalité ou criminalité organisée<sup>37</sup>.

### **La Loi d'interprétation**

331. L'ASFC a affirmé que la *Loi d'interprétation* est la principale autorité habilitante pour l'exercice de ses activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement<sup>38</sup>. En effet, aux termes de la *Loi d'interprétation*, « [l]e pouvoir donné à quiconque, notamment à un agent ou fonctionnaire, de prendre des mesures ou de les faire exécuter comporte les pouvoirs nécessaires à l'exercice de celui-ci<sup>39</sup>. » Dans le cas de l'ASFC, cela signifie que, puisque la Loi sur l'ASFC accorde à l'ASFC le pouvoir d'appliquer et de contrôler l'application de sa législation frontalière, la *Loi d'interprétation* lui donne le pouvoir d'exercer d'autres activités, comme le ciblage fondé sur des scénarios, qui appuient la réalisation de sa mission.

332. [\*\*\*Le paragraphe a été revu pour supprimer de l'information préjudiciable ou privilégiée. Il indique que les agents de l'ASFC ont le devoir d'appliquer certaines lois, et doivent, pour cette raison,

<sup>34</sup> LIPR, 2001, paragraphe 34(1).

<sup>35</sup> LIPR, 2001, paragraphe 35(1). En vertu de ce paragraphe, il est aussi possible d'interdire le territoire dans le cas d'une personne visée par des sanctions, comme le mentionnent les alinéas 35(1)c), 35(1)d) et 35(1)e).

<sup>36</sup> LIPR, 2001, paragraphe 37(1).

<sup>37</sup> Pour obtenir plus d'information sur les pouvoirs d'arrestation, de détention et de renvoi dont dispose l'ASFC, voir, sur Internet : [www.cbsa-asfc.gc.ca/security-securite/arr-det-fra.htm](http://www.cbsa-asfc.gc.ca/security-securite/arr-det-fra.htm). Voir aussi la LIPR, 2001, aux dispositions 34(1), 15(1), 37(1), 55(1), 55(2)a) et 55(2)b).

<sup>38</sup> ASFC, Examen des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement : audience conjointe avec l'Agence des services frontaliers du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC) », présentation au CPSNR, 16 mai 2019.

<sup>39</sup> *Loi d'interprétation*, paragraphe 31(2), concernant les pouvoirs complémentaires.

disposer des outils dont ils ont besoin pour détecter les transgressions à ces lois. Comme l'a établi la Cour fédérale en 1992, ce pouvoir, qui découle d'« un principe bien établi en common law [codifié au paragraphe 31(2) de la *Loi d'interprétation*, et selon lequel] [traduction] "[l]es pouvoirs que confère une loi habilitante comprennent non seulement ceux qui sont expressément accordés mais également, par déduction, tous les pouvoirs qui sont raisonnablement nécessaires à la réalisation de l'objectif visé"<sup>40</sup>. »  
 \*\*\*]

## Autres lois

333. De plus, l'ASFC assure et contrôle l'application d'un certain nombre d'autres lois, règlements et accords dont un élément est lié à la sécurité nationale ou au renseignement; notamment :

- la ***Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*** : Du point de vue de la sécurité nationale, le signalement par l'ASFC de la circulation transfrontalière des espèces et effets, des confiscations et des saisies renforce la capacité de détection, de prévention et de dissuasion en matière de financement des activités terroristes du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE).
- la **législation relative au contrôle de l'exportation et de l'importation** : La *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, la *Loi sur les douanes*, la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires* et la *Loi sur les mesures économiques spéciales* encadrent le rôle que joue l'ASFC dans les efforts déployés au Canada pour lutter contre la prolifération de marchandises à double usage et d'armes de destruction massive.
- la ***Loi sur les Nations Unies*** : Lorsque les Nations Unies (par l'intermédiaire du Conseil de Sécurité) adopte des mesures (par exemple des sanctions) comme l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales ou d'autres moyens de communication, l'ASFC travaille en collaboration avec la GRC à l'application des règlements entrés en vigueur au titre de la *Loi sur les Nations Unies*<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> *Sa Majesté la Reine c. Brode et Chrysler Canada Ltd. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, [1992] 2 R.C.S. 394, (p. 410), <https://www.canlii.org/fr/ca/csc/doc/1992/1992canlii68/1992canlii68.html>. Le juge Gonthier cite le « Halsbury's Laws of England », vol. 44, 4<sup>e</sup> éd., paragraphe 934, p. 586.

<sup>41</sup> Pour obtenir plus d'information, voir, sur Internet : [www.international.gc.ca/world-monde/international\\_relations-relations\\_internationales/sanctions/legislation-lois.aspx?lang=fra](http://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/legislation-lois.aspx?lang=fra).

## Partenaires responsables de la sécurité nationale et du renseignement

334. L'ASFC fait partie intégrante de l'appareil canadien de la sécurité et du renseignement étant donné que la gestion de la frontière est un aspect fondamental de la sécurité du Canada<sup>42</sup>. Le rôle de l'ASFC au sein de ce groupe est de contribuer à la mise en œuvre des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique en déterminant, pour des raisons de sécurité, si les personnes et les marchandises sont admissibles et en donnant suite aux contraventions à la législation frontalière. L'ASFC a affirmé que, dans l'exécution de sa mission, plusieurs de ses programmes peuvent donner des [traduction] « résultats » liés à la sécurité nationale, c'est-à-dire présenter des avantages directs ou indirects qui sont la conséquence du travail accompli par l'ASFC pour détecter et intercepter les personnes et les marchandises à risque élevé avant leur entrée au Canada<sup>43</sup>. L'ASFC travaille de concert avec des partenaires canadiens et étrangers.

335. L'ASFC entretient des partenariats clés au sein de l'appareil de la sécurité et du renseignement. Ses principales relations, qui sont avec IRCC, la GRC et le SCRS, touchent la plupart des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement, notamment celles qui sont sensibles et présentent un risque élevé. En vertu de diverses dispositions de la Loi sur l'ASFC, l'Agence conclut, dans le cadre de sa mission, des accords avec d'autres ministères ou organismes et des partenaires de l'étranger<sup>44</sup>. Ces accords entre organismes sont ratifiés par des protocoles d'entente officiels, qui décrivent les rôles et les responsabilités, les pouvoirs pour la coopération dans les opérations, les procédures administratives pour le règlement des différends ainsi que les paramètres et autorisations pour la communication d'information.

336. La communication d'information est un élément essentiel des relations qu'entretient l'ASFC. Le pouvoir qu'a l'ASFC de communiquer de l'information concernant la sécurité découle principalement de trois sources : la *Loi sur les douanes*, la LIPR et son règlement d'application, la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* (LCISC), et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*<sup>45</sup>. Le type d'information que l'ASFC peut communiquer au titre de ces lois est présenté au Tableau 13.

<sup>42</sup> ASFC, « How CBSA uses Intelligence and Supports National Security Outcomes », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 10 janvier 2019.

<sup>43</sup> ASFC, « How CBSA uses Intelligence and Supports National Security Outcomes », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 10 janvier 2019.

<sup>44</sup> Loi sur l'ASFC, dispositions 5(1)d), 5(2) et 13(2)b).

<sup>45</sup> Pour la période visée par l'examen, le titre de la version anglaise de la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* (LCISC) (*Security of Canada Information Sharing Act* [SCISA]) a été remplacé par *Security of Canada Disclosure Act* (SCIDA).

Loi	Type d'information	Ce qui est communiqué dans les faits
<i>Loi sur les douanes</i> , article 107	Renseignements douaniers	Tous les éléments d'information nécessaires à l'application et au contrôle d'application de la <i>Loi sur les douanes</i> , y compris les éléments qui concernent les expéditions commerciales et les moyens de transport, l'information préalable sur les voyageurs, l'information sur l'importation et l'exportation ainsi que les infractions douanières. Il peut aussi s'agir d'informations recueillies dans le contexte des examens douaniers courants, dont les questions posées par les agents et les réponses des voyageurs.
LIPR, alinéa 150.1(1)b), et le <i>Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés</i> <sup>46</sup>	Information concernant l'immigration	La LIPR autorise la prise de règlements permettant la communication d'information, y compris les renseignements recueillis qui, en vertu de la LIPR, peuvent être communiqués pour des raisons de sécurité nationale, pour la défense du Canada ou pour la conduite des affaires internationales.
<i>Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada</i> , paragraphe 5(1)	Information pertinente pour 16 autres organismes et ministères compte tenu de leurs responsabilités à l'égard d'activités portant atteinte à la sécurité du Canada	Toute information pertinente concernant des activités qui entravent la capacité du gouvernement du Canada, l'espionnage, le sabotage ou des activités influencées par l'étranger, le terrorisme ainsi que la prolifération d'armes nucléaires, chimiques, radiologiques ou biologiques. La <i>Loi</i> s'applique à la communication d'information à d'autres ministères et organismes gouvernementaux.

<sup>46</sup> *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (partie 19.1, paragraphes 315.21, 315.28 et 315.36), <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-2002-227/page-8.htm>.

Loi	Type d'information	Ce qui est communiqué dans les faits
<i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i> , article 8	Renseignements personnels	Il peut s'agir du nom d'une personne, de ses coordonnées, de l'information biographique, de sa date et de son lieu de naissance, de ses antécédents professionnels, de la documentation sur son identité, de sa signature, de ses antécédents de voyage et des mesures d'exécution prises en matière d'immigration. Il peut aussi s'agir d'information sur les données biométriques de la personne, le crédit, ses études et ses finances. Aux termes de la <i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i> , ces éléments d'information ne peuvent être communiqués qu'aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou pour les usages compatibles à cette fin (voir le paragraphe 337) <sup>47</sup> . Par conséquent, l'information peut être recueillie uniquement si elle a un lien avec la législation frontalière de l'ASFC et si sa communication est autorisée par le paragraphe 8(2) de la <i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i> .

Source : *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada*, L.C. 2015, ch. 20, art. 2.; *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 3.; et [www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/pia-efva/atip-aiprp/infosource-fra.html](http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/pia-efva/atip-aiprp/infosource-fra.html).

### Tableau 13 : La communication d'information par l'ASFC dans les faits

337. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* compte un certain nombre de garanties qui limitent la communication de renseignements personnels. Comme le mentionne le Tableau 13, l'information peut être communiquée aux fins auxquelles elle a été recueillie ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins. Selon la *Politique sur la protection de la vie privée* du Conseil du Trésor l'« usage compatible » est « un usage se rapportant de façon raisonnable et directe à l'objectif premier pour lequel les renseignements ont été obtenus ou recueillis ». En outre, « [c]ela signifie que les fins premières et les fins qui ont été proposées sont si intimement liées que la personne s'attendrait à ce que les renseignements soient utilisés à des fins conformes, même si elles n'ont pas été expressément mentionnées<sup>48</sup> ». La *Loi sur la protection des renseignements personnels* exige également que le ministre désigné fasse publier au moins une fois par année un répertoire de renseignements personnels. Ce répertoire doit contenir des descriptions de tous les fichiers de renseignements personnels, énumérer les fins auxquelles les renseignements personnels ont été recueillis ou préparés ainsi que les usages, compatibles avec ces fins, pour lesquels ils pourraient être communiqués de même que l'énumération des critères qui s'appliquent à la conservation et au retrait des renseignements personnels qui y sont versés<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Cette information ne peut être communiquée qu'avec le consentement de la personne concernée ou pour les raisons énoncées aux alinéas 8(2)a) à m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

<sup>48</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique sur la protection de la vie privée*, [www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc\\_fra.aspx?id=12510](http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc_fra.aspx?id=12510).

<sup>49</sup> *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L.R.C. (1985) ch. P-21, paragraphe 11(1). Pour obtenir plus d'information sur les fichiers de renseignements personnels et l'usage compatible des renseignements personnels dans le contexte des

338. L'ASFC recueille l'information dont elle a besoin pour assurer et contrôler l'application de sa législation frontalière. Pour ce qui est de la contribution de l'ASFC à la mise en œuvre des priorités du gouvernement en matière de sécurité nationale et de sécurité publique, le Tableau 14 présente le type d'information recueillie et les raisons pour lesquelles elle est communiquée, les textes qui l'autorisent à le faire ainsi que les politiques établies pour orienter la conduite des employés et atténuer les risques dans la communication de l'information. Dans tous les domaines, l'ASFC peut échanger de l'information avec ses partenaires du Canada et d'autres pays, aux fins auxquelles elle a été recueillie et conformément au régime établi par le texte habilitant pour la communication.

Type d'information communiquée et raisons	Textes habilitants pour la communication	Lignes directrices de l'ASFC
Information concernant l'enquête pour la sécurité nationale	<i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i> (article 8)	Politique sur la communication des renseignements personnels : article 8 de la <i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i>
Information liée à la LIPR concernant une menace à la sécurité du Canada	<i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i> (article 8) et <i>Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada</i> (LCISC) (paragraphe 5(1))	Politique sur la communication des renseignements personnels : article 8 de la <i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i>
Renseignement douanier concernant une menace à la sécurité du Canada	<i>Loi sur les douanes</i> (article 107) et LCISC (paragraphe 5(1))	Politique relative à la communication des renseignements douaniers : article 107 de la <i>Loi sur les douanes</i>
Vérifications générales des antécédents criminels	<i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i> (articles 8)	Politique sur la communication des renseignements personnels : article 8 de la <i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i>

Sources : ASFC, Examen des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement : audience conjointe avec la GRC et le SCRS, 16 mai 2019; et Examen des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement, exposé devant le CPSNR, 7 mai 2019.

**Tableau 14 : ASFC : Textes habilitants pour la communication d'information et lignes directrices**

339. L'information recueillie en vertu de la *Loi sur les douanes* peut être utilisée et communiquée pour diverses raisons, notamment pour contribuer à la mise en œuvre des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique ou pour assurer ou contrôler l'application des lois suivantes :

activités de l'ASFC, voir : ASFC, *Renseignements sur les programmes et les fonds de renseignements 2018* (anciennement *Info Source*), [www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/pla-etvp/atip-aiprp/infosource-fra.html](http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/pla-etvp/atip-aiprp/infosource-fra.html).

- la LIPR, afin d'exercer les pouvoirs et les attributions du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, notamment pour être en mesure d'établir l'identité des personnes et de constater l'interdiction de territoire au Canada;
- le *Code criminel* ou pour préparer des procédures pénales en application d'une loi fédérale;
- la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, en ce qui concerne l'imposition de sanctions économiques;
- la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, en ce qui a trait aux saisies d'espèces et au financement du terrorisme;
- la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, en ce qui concerne la circulation de marchandises et de technologies à double usage ou réglementées<sup>50</sup>.

340. L'ASFC a mis en place un certain nombre de mesures de contrôle pour recueillir et communiquer de l'information. Le chef de la protection des renseignements personnels de l'ASFC dirige un centre interne d'excellence à l'égard de la communication d'information, dont un bureau ouvert en tout temps pour donner des orientations opérationnelles aux agents des services frontaliers. L'ASFC dispose aussi d'un certain nombre de politiques et de lignes directrices opérationnelles destinées à encadrer la collecte et la communication d'information, notamment des lignes directrices concernant l'instruction du ministre intitulée « Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères » ainsi que des politiques sur la sécurité de l'information, la conservation des dossiers et le retrait de l'information. Le chef de la protection des renseignements personnels travaille de concert avec le Commissariat à la protection de la vie privée afin de réaliser des évaluations des facteurs relatifs à la vie privée pour les activités opérationnelles de l'ASFC<sup>51</sup>.

### Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada

341. L'ASFC travaille de concert avec IRCC à toutes les étapes de l'itinéraire du voyageur pour évaluer et décider l'admissibilité de personnes qui cherchent à entrer au Canada<sup>52</sup>. Selon la LIPR, le ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile sont tous deux responsables de l'application de la *Loi*<sup>53</sup>. IRCC a la responsabilité de [traduction] « faciliter l'arrivée de personnes et leur intégration au Canada de manière à optimiser leur apport [au Canada], tout en protégeant la santé des Canadiens et leur sécurité. » L'ASFC a la responsabilité de [traduction] « la gestion de la circulation des voyageurs aux points d'entrée canadiens, du filtrage de sécurité, du renseignement, de l'interception de la migration irrégulière et de l'application de la loi en matière d'immigration. Cela inclut la responsabilité de procéder à des arrestations, des mises en

<sup>50</sup> *Loi sur les douanes*, paragraphes 107(3) et (4).

<sup>51</sup> ASFC, « Examen des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement », exposé devant le CPSNR, 7 mai 2019.

<sup>52</sup> ASFC, déclaration de la vice-présidente, Politique stratégique, audience devant le CPSNR, 9 mai 2019.

<sup>53</sup> Gouvernement du Canada, *Décret précisant les responsabilités ministérielles pour l'application de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, <https://laws.justice.gc.ca/fra/reglements/TR-2015-52/page-1.html>.

détention ainsi qu'à des renvois et de représenter [les deux ministres] aux audiences de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié<sup>54</sup>. »

342. Au titre de la LIPR, l'ASFC effectue des filtrages de sécurité pour tous les cas qui lui sont renvoyés, y compris ceux des demandeurs de résidence temporaire ou de résidence permanente et de tous les demandeurs d'asile adultes, à l'étranger ou aux points d'entrée. Ce rôle fait de l'ASFC l'organe responsable des aspects de la LIPR qui touchent l'exécution de la loi, le renseignement et les enquêtes. L'ASFC se sert également de la base de données d'IRCC, le Système mondial de gestion des cas, pour certains éléments des décisions à prendre dans le cadre de l'évaluation des risques relative au filtrage de sécurité, y compris pour les programmes des voyageurs dignes de confiance comme NEXUS.

343. L'ASFC et IRCC ont mis à jour leur protocole d'entente en 2017 afin de continuer à s'entendre sur le fondement de leur coopération pour la mise en œuvre et l'exécution de programmes et la communication d'information requise pour appliquer diverses lois<sup>55</sup>. Le protocole d'entente précise les paramètres et les objectifs de la communication d'information entre les deux organisations ainsi que les autorisations légitimes et politiques qui leur permettent d'échanger des renseignements personnels pour s'acquitter de leurs responsabilités respectives<sup>56</sup>. Le protocole d'entente prévoit qu'en vertu de la LCISC, l'ASFC et IRCC peuvent communiquer de l'information qui se rapporte à leur compétence et à leurs attributions respectives en matière de sécurité nationale, et il définit les produits de renseignement, les services et l'appui que l'ASFC fournit à IRCC pour le programme d'immigration<sup>57</sup>. La gouvernance et la surveillance de la relation entre l'ASFC et IRCC sont confiées à un comité de sous-ministres et à des sous-comités.

344. Dans le cadre du présent examen, le Comité a cherché à cerner les difficultés découlant du fait que les deux organisations se partagent la responsabilité de l'application et du contrôle d'application de la LIPR. L'ASFC et IRCC ont tous deux affirmé que les autorisations relatives à leurs activités et responsabilités respectives étaient claires. Ils disent avoir une structure de gouvernance bien établie qui tient compte du fait que leurs rôles et leurs responsabilités sont complémentaires tout en étant distincts<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> ASFC, *Protocole d'entente entre l'Agence des services frontaliers du Canada et le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration*, février 2017.

<sup>55</sup> ASFC, *Protocole d'entente entre l'Agence des services frontaliers du Canada et le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration*, février 2017. Les lois en question sont la LIPR, la *Loi sur les douanes* et la *Loi sur la citoyenneté*.

<sup>56</sup> Le protocole d'entente définit les [traduction] « renseignements personnels » comme étant des renseignements, quelques soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable, au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Pour l'application du protocole d'entente, les renseignements sur l'immigration, la citoyenneté, les passeports et les douanes sont des renseignements personnels préparés pour chacun de ces programmes.

<sup>57</sup> Bien que le titre de la version anglaise de la LCISC ait été modifié, le Comité n'a pas reçu de version corrigée du protocole d'entente entre l'ASFC et IRCC depuis que la modification a été apportée. Par conséquent, le document fourni au CPSNR mentionne l'ancien titre anglais de la loi.

<sup>58</sup> ASFC et IRCC, vice-présidente, Politique stratégique, à l'ASFC, et directrice générale, Règlement des cas, à IRCC, audience conjointe devant le CPSNR, 9 mai 2019.

345. Le Tableau 15 définit les domaines de coopération entre l'ASFC et IRCC en ce qui a trait aux activités frontalières qui ont des résultats liés à la sécurité nationale.

Point dans le continuum frontalier	Secteur d'activité	Activités exercées en collaboration et communication d'information	Résultats liés à la sécurité nationale
Avant la frontière	Réseau des agents de liaison	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Échange d'information entre l'ASFC et IRCC dans le cas des fraudes touchant les visas.</li> <li>• Détection des documents frauduleux et interception</li> <li>• Collaboration dans le cadre d'opérations spéciales (p. ex., Opération Réfugiés syriens)</li> <li>• Détection des migrants qui n'ont pas les documents requis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Connaissance des voyageurs ou des menaces pouvant présenter un risque élevé</li> <li>• Détection des personnes interdites de territoire à risque élevé</li> </ul>
Avant la frontière et après la frontière	Filtrage de sécurité aux fins de l'immigration	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renvois à l'ASFC par IRCC en vue d'une enquête pour la sécurité nationale dans le cas des personnes qui présentent une demande d'immigration et des demandeurs d'asile</li> <li>• Formulation par l'ASFC à IRCC de recommandations sur l'admissibilité</li> <li>• Réalisation par l'ASFC d'évaluations pour la sécurité nationale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recommandations d'interdiction de territoire à IRCC en application des articles 34, 35 et 37 de la LIPR</li> <li>• Réception par IRCC des évaluations pour la sécurité nationale destinées à éclairer la prise de décisions sur l'admissibilité</li> </ul>
Après la frontière	Renseignement et exécution de la loi dans les bureaux intérieurs <sup>59</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renseignement à partir de sources humaines confidentielles</li> <li>• Renvoi des personnes interdites de territoire</li> <li>• Appui apporté par l'ASFC aux audiences de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identification, mise en détention ou renvoi des personnes interdites de territoire liées à des risques pour la sécurité nationale.</li> </ul>

Source : ASFC et IRCC, audience conjointe devant le CPSNR, 9 mai 2019.

**Tableau 15 : Collaboration entre l'ASFC et IRCC dans le cadre des activités frontalières**

<sup>59</sup> Les activités de renseignement et d'exécution de la loi dans les bureaux intérieurs sont, en autres, les enquêtes dirigées par l'ASFC, l'appui aux audiences de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, les mises en détention en application de la LIPR et les renvois de personnes interdites de territoire au titre des articles de la LIPR qui concernent la sécurité. ASFC et IRCC, audience conjointe devant le CPSNR, 9 mai 2019.

346. Le filtrage de sécurité aux fins de l'immigration est un processus effectué en collaboration. Il commence lorsqu'IRCC reçoit une demande de résidence temporaire ou permanente ou une demande d'asile<sup>60</sup>. Les agents des visas d'IRCC évaluent les demandes et peuvent déférer un dossier de demandeur à l'ASFC ou au SCRS qui effectuera une vérification plus approfondie. Cette décision s'appuie sur des indicateurs liés à la sécurité nationale ou le jugement de l'agent ou est prise si le système indique qu'un renvoi est obligatoire<sup>61</sup>.

347. Lorsqu'une demande est renvoyée à l'ASFC, sa Division des enquêtes pour la sécurité nationale est responsable du filtrage de sécurité des personnes qui demandent la résidence temporaire ou permanente au Canada. Cette division est aussi responsable de formuler des recommandations d'interdiction de territoire à IRCC, en application des articles de la LIPR qui concernent le terrorisme, l'espionnage et la subversion, les crimes contre l'humanité et le génocide, ainsi que la criminalité organisée. En 2016-2017, 2017-2018 et 2018-2019, l'ASFC a formulé à IRCC, respectivement, \*\*\* recommandations d'interdiction de territoire au Canada en application du paragraphe 34(1) de la LIPR, qui concerne le terrorisme, l'espionnage et la subversion, ce qui représente environ \*\*\* % du nombre total de dossiers de filtrage de sécurité aux fins de l'immigration renvoyés par IRCC à l'ASFC pour chacun des exercices<sup>62</sup>.

### La Gendarmerie royale du Canada

348. L'ASFC et la GRC se partagent la responsabilité de protéger les frontières du Canada par l'application et le contrôle d'application de la *Loi sur les douanes*, de la LIPR, du *Code criminel* et d'autres lois et règlements pertinents. En 2014, l'ASFC et la GRC ont conclu un protocole d'entente destiné à définir les secteurs de responsabilités communes et de collaboration pour la sécurité frontalière. Les deux organismes relèvent directement du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile<sup>63</sup>.

349. L'ASFC exerce ses responsabilités à des points d'entrées désignés. Notamment, elle est responsable de la [traduction] « gestion de la circulation des voyageurs et des marchandises aux [points d'entrée], des enquêtes sur les contraventions à la *Loi sur les douanes* et à la LIPR et des activités d'application de la loi en matière d'immigration<sup>64</sup>. » Pour sa part, la GRC est responsable des enquêtes et de la surveillance de la frontière entre les points d'entrée désignés, et est entre autre la principale

<sup>60</sup> Le filtrage de sécurité aux fins de l'immigration peut commencer lorsqu'un agent des visas d'IRCC reçoit une demande au Canada ou à l'étranger.

<sup>61</sup> Le Système mondial de gestion des cas (SMGC) prévient l'agent des visas si de l'information défavorable du point de vue de la sécurité nationale existe au sujet d'un demandeur. Cette information peut provenir d'information ou de renseignements canadiens ou recueillis par des alliés et prendre la forme d'avis de surveillance touchant la sécurité nationale. Les agents des visas d'IRCC et les agents de l'ASFC se servent des avis de surveillance comme élément d'information pour établir l'admissibilité ou formuler des recommandations. Les représentants de l'ASFC et d'IRCC ont qualifié le SMGC de [traduction] « système de dossiers d'immigration du Canada ». Audience conjointe devant le CPSNR, 9 mai 2019.

<sup>62</sup> ASFC et IRCC, audience conjointe devant le CPSNR, 9 mai 2019.

<sup>63</sup> ASFC et GRC, *Memorandum of Understanding between the Royal Canadian Mounted Police and the Canada Border Services Agency*, 2014.

<sup>64</sup> ASFC et GRC, *Memorandum of Understanding between the Royal Canadian Mounted Police and the Canada Border Services Agency*, 2014.

responsable de la sécurité frontalière entre les points d'entrée et à l'extérieur des points d'entrée<sup>65</sup>. La coopération entre la GRC et l'ASFC est de nature stratégique (élaboration de politiques, de programmes et de procédures, et évaluation de programmes), opérationnelle (communication d'information et assistance mutuelle) et tactique (activités opérationnelles conjointes et communication d'information pour certaines enquêtes).

350. Le protocole d'entente entre l'ASFC et la GRC délimite les responsabilités et précise certains domaines de coopération et certaines responsabilités en matière d'enquête rattachés à l'exécution de la loi à la frontière et à l'administration frontalière, à la sécurité publique et à la contribution à l'atteinte des résultats liés à la sécurité nationale. Il s'agit notamment des responsabilités d'enquêtes pour la lutte contre la prolifération, les opérations policières conjointes et les opérations secrètes.

351. Le protocole d'entente définit les autorisations, les paramètres et les conditions à respecter pour la communication de l'information entre les deux organismes. L'ASFC peut communiquer à la GRC de l'information qui concerne l'accréditation de visiteurs étrangers invités à participer à des événements importants organisés au Canada ainsi que des renseignements douaniers pour des enquêtes criminelles, notamment de l'information sur l'identité d'une personne, une expédition commerciale ou un moyen de transport ou encore une infraction à la *Loi sur les douanes* ou une saisie à la frontière<sup>66</sup>. La GRC peut communiquer à l'ASFC de l'information pertinente pour les enquêtes ou encore de l'information concernant des menaces à la sécurité du Canada, des incidents chimiques, biologiques, radioactifs ou nucléaires, les infrastructures essentielles, la prolifération d'armes de destruction massive, le financement d'activités terroristes, des menaces contre des personnes protégées et le trafic ou la contrebande d'armes à feu ou d'autres armes, de dispositifs prohibés ou de munitions<sup>67</sup>. La GRC peut aussi fournir à l'ASFC de l'information pertinente pour d'autres aspects de la mission de l'ASFC, y compris pour le programme de filtrage de sécurité, l'établissement de l'admissibilité en vertu de la LIPR, le ciblage de voyageurs à risque élevé, les opérations secrètes ou les livraisons contrôlées (c'est à dire la livraison intentionnelle de marchandises prohibées, interceptées à la frontière ou ailleurs, au destinataire afin de l'identifier ou de l'arrêter ou de poursuivre une enquête criminelle ou une enquête de sécurité)<sup>68</sup>.

### **Le Service canadien du renseignement de sécurité**

352. L'ASFC et le SCRS échangent de l'information sur des cas au Canada et à l'étranger afin de détecter les menaces à la sécurité du Canada et de déterminer l'admissibilité en application de la LIPR. Au début de 2015, l'ASFC et le SCRS ont conclu un protocole d'entente afin d'établir [traduction] « le fondement de la coopération entre l'ASFC, qui est responsable d'appliquer et de contrôler l'application de la législation frontalière, et le SCRS, dans le cadre d'enquêtes pour la sécurité nationale et pour la

<sup>65</sup> ASFC et GRC, *Memorandum of Understanding between the Royal Canadian Mounted Police and the Canada Border Services Agency*, 2014; voir aussi : ASFC, Gendarmerie royale du Canada, *Déclaration de coopération*, 2012.

<sup>66</sup> ASFC et Gendarmerie royale du Canada, « Information Sharing Annex », protocole d'entente, non daté.

<sup>67</sup> ASFC et Gendarmerie royale du Canada, « Information Sharing Annex », protocole d'entente, non daté.

<sup>68</sup> ASFC et Gendarmerie royale du Canada, « Information Sharing Annex », protocole d'entente, non daté.

communication d'information conformément à leurs missions respectives et aux lois qui s'appliquent<sup>69</sup>. » En ce qui concernent les opérations conjointes, l'assistance opérationnelle et la collaboration, le protocole d'entente entre l'ASFC et le SCRS indique que les activités entreprises par chacun des organismes peuvent [traduction] « prendre la forme de techniques d'enquête, de fourniture d'équipement, de mise en commun d'information, de ressources ou de personnel et de création de conditions permettant à l'autre partie de remplir efficacement et en toute sécurité les exigences opérationnelles qui lui sont imposées<sup>70</sup> ». Le protocole d'entente mentionne aussi que, bien que les activités visées par document puissent être menées conjointement, ou par une entité au nom de l'autre, elles doivent, dans tous les cas, respecter la mission et les autorisations respectives de chacun des organismes. Le protocole d'entente entre l'ASFC et le SCRS précise que certains domaines de coopération (comme les opérations conjointes, les domaines où il y a assistance opérationnelle et collaboration et la communication d'information) seront énumérés dans certaines annexes du document. Ces annexes devraient être terminées en 2019<sup>71</sup>.

### Partenariat internationaux

353. La Loi sur l'ASFC autorise l'ASFC à conclure des accords ou des ententes avec des États étrangers ou des organisations internationales<sup>72</sup>. L'ASFC a déclaré que la dynamique des menaces liées à la frontière nécessite des relations étroites avec les partenaires de l'étranger. Par conséquent, l'ASFC travaille de concert avec ses homologues étrangers pour mettre en commun les pratiques exemplaires, le savoir-faire et, s'il y a lieu, des renseignements, afin de faciliter le libre mouvement des voyageurs admissibles et les échanges commerciaux, d'identifier les personnes considérées comme à risque élevé et de les intercepter si elles sont interdites de territoire. Parmi les nombreux partenariats établis par l'ASFC, ses relations avec les États-Unis, le groupe d'États Border Five (B5) (le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande) et l'Union européenne sont les plus pertinentes pour le présent examen des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement.

354. L'ASFC a de solides relations avec les organisations américaines responsables de la sécurité. En 1997, des représentants des gouvernements du Canada et des États-Unis ont signé un aide-mémoire sur les procédures permettant de communiquer aux autorités canadiennes responsables des opérations liées aux visas et de la sécurité frontalière les données de la liste de surveillance qui concernent des personnes soupçonnées de terrorisme et qui proviennent de rapports d'organismes américains responsables du renseignement et de l'exécution de la loi. En vertu de cet accord, les représentants canadiens reçoivent le nom, la date de naissance, le numéro de passeport et la nationalité (ou le pays

<sup>69</sup> ASFC et SCRS, *Memorandum of Understanding between the Canada Border Services Agency and the Canadian Security Intelligence Service concerning an arrangement for ongoing cooperation on joint operations, operational assistance and collaboration as well as information sharing*, avril 2015.

<sup>70</sup> ASFC et SCRS, *Memorandum of Understanding between the Canada Border Services Agency and the Canadian Security Intelligence Service concerning an arrangement for ongoing cooperation on joint operations, operational assistance and collaboration as well as information sharing*, avril 2015.

<sup>71</sup> ASFC, « How CBSA uses Intelligence and Supports National Security Outcomes », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 10 janvier 2019; et déclarations de la vice-présidente de l'ASFC, audience devant le CPSNR, 16 mai 2019.

<sup>72</sup> Voir la *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, alinéas 5(1)b) et 13(2)b).

d'origine) des personnes soupçonnées dont le nom figure sur la liste produite dans le cadre du programme TIPOFF du Département d'État des États-Unis<sup>73</sup>.

355. Cet accord entre le Canada et les États-Unis, qui a été par la suite désigné sous le nom de TUSCAN (TIPOFF U.S.-Canada), a été officialisé dans le cadre d'une entente conclue en 2016. Le système TUSCAN permet à l'ASFC d'obtenir de l'information du Terrorist Screening Center des États-Unis, y compris sur des citoyens canadiens. [\*\*\* Trois phrases ont été revues pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Elles décrivent la communication d'informations entre le Canada et les États-Unis dans le cadre de l'accord TUSCAN. \*\*\*]<sup>74</sup> \*\*\*<sup>75</sup> \*\*\*<sup>76</sup>

356. En plus des données provenant de TUSCAN, les directions générales du Renseignement et de l'Exécution de la loi, des Voyageurs ainsi que du Secteur commercial et des Échanges commerciaux de l'ASFC communiquent de l'information avec les États-Unis pour une multitude de raisons. Comme on le mentionne au paragraphe 384, l'ASFC communique de l'information au Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis pour les activités de ciblage fondé sur des scénarios. Plus précisément, l'ASFC communique les données biographiques des tous les voyageurs identifiés au moyen d'un scénario de ciblage. Pour sa part, le Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis fournit, sur ces personnes, de l'information sur des mesures d'exécution antérieures et les antécédents de voyage afin de guider les processus de gestion des risques de l'ASFC. L'ASFC peut aussi communiquer à ses partenaires des États-Unis de l'information concernant l'immigration ou les voyageurs à risque élevé. L'information liée à l'immigration est communiquée au cas par cas. L'ASFC communique l'information sur les voyageurs à risque élevé à ses partenaires américains lorsqu'il existe un lien clair avec les États-Unis. Cependant, l'ASFC a affirmé que ce type de communication était rare, étant donné que la plupart de ses cas de voyageurs à risque élevé concernaient des enquêtes sur des citoyens canadiens en vertu du *Code criminel* et que, conséquemment, l'information serait fournie à la GRC ou au SCRS<sup>77</sup>.

357. À part ses relations bilatérales avec les États-Unis, c'est surtout avec le groupe B5 que l'ASFC communique de l'information<sup>78</sup>. L'ASFC collabore avec ses homologues du B5 au sein de multiples forums afin de mettre en commun le savoir-faire et les pratiques exemplaires en matière de sécurité frontalière. Par exemple, en ce qui a trait au ciblage fondé sur des scénarios, [\*\*\* Le reste de la phrase a

<sup>73</sup> Canada et États-Unis d'Amérique, *Aide-Memoire. Concept of Operations: U.S.-Canada Terrorist Watch List Program*, 23 mai 1997.

<sup>74</sup> ASFC, *CBSA Information Sharing with the United States*, 16 mars 2018.

<sup>75</sup> ASFC, \*\*\* 11 octobre 2018.

<sup>76</sup> L'ASFC a affirmé que l'information provenant de TUSCAN n'est qu'un des nombreux facteurs pris en considération pour établir l'admissibilité. ASFC, déclarations de la directrice, Gestion des programmes du renseignement, du ciblage et des enquêtes criminelles, audiences devant le CPSNR, 9 et 16 mai 2019.

<sup>77</sup> ASFC, *CBSA Information Sharing with the United States*, 16 mars 2018.

<sup>78</sup> ASFC, « How the CBSA uses Intelligence and Supports National Security Outcomes », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 10 janvier 2019.

été revue pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Elle fait mention de forums du B5 visant la communication. \*\*\*}]<sup>79</sup>

358. L'ASFC travaille aussi en étroite collaboration avec ses homologues de l'Union européenne. En 2005, le Canada et la Communauté européenne ont ratifié un accord afin de s'assurer que la communication des données provenant de l'information préalable sur les voyageurs (IPV) et du dossier du passager (DP) respecte les droits et libertés fondamentaux, y compris le droit au respect de la vie privée. Par cet accord, les deux parties d'engagent à traiter les données provenant de l'IPV et du DP conformément aux lois applicables et aux obligations constitutionnelles<sup>80</sup>. En 2014, le Canada et l'Union européenne ont ajouté des instructions supplémentaires sur la protection de la vie privée et sur la transmission et l'utilisation des données provenant de l'IPV et du DP, y compris de l'information liée à la police ou aux autorités judiciaires<sup>81</sup>. En juillet 2019, le Canada et l'Union européenne ont conclu les négociations en vue de ratifier un nouvel accord sur le DP. Les deux parties ont convenu de parachever le nouvel accord après un examen juridique<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> ASFC, Direction générale des opérations – Centre national des opérations frontalières : Centre national de ciblage, présentation, exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 5 mars 2019.

<sup>80</sup> Canada et la Communauté européenne, *Accord entre le gouvernement du Canada et la Communauté européenne sur le traitement des données relatives aux informations préalables sur les voyageurs et aux dossiers passagers*, 2006.

<sup>81</sup> Canada et la Communauté européenne, *Accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers*, 25 juin 2014.

<sup>82</sup> Premier ministre du Canada, « Déclaration conjointe du Sommet Canada-UE », 18 juillet 2019, <https://pm.gc.ca/fr/nouvelles/notes-dinformation/2019/07/18/declaration-conjointe-du-sommet-canada-ue>.

## Activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement

### Mission et utilisation du renseignement

359. Comme on le mentionne dans l'introduction, la meilleure façon de présenter l'ASFC est de la qualifier d'organisme dont la principale mission consiste à prendre des décisions sur l'admissibilité au sujet de personnes et de biens et de faciliter les échanges commerciaux et les voyages légitimes; ses responsabilités en matière de sécurité nationale découlent de cette mission. En ce qui a trait au renseignement, l'ASFC mène un nombre restreint d'activités de collecte de renseignements dans le cadre d'un petit programme responsable d'activités opérationnelles pour l'ensemble de sa mission.

360. Les activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement s'inscrivent dans l'approche multidimensionnelle adoptée par l'organisme afin d'évaluer les risques à chacune des étapes de l'itinéraire du voyageur. Trois programmes de l'ASFC **utilisent** ou **produisent** des renseignements pour les besoins de l'évaluation des risques pour la sécurité nationale :

- **Ciblage** : L'ASFC examine l'information et les renseignements disponibles avant l'arrivée pour tous les modes de transport afin de détecter les voyageurs et les marchandises à risque élevé et de les examiner à l'arrivée. Pour ce faire, il faut soumettre à une étroite surveillance les déplacements des gens et les expéditions de marchandises, d'aliments, de végétaux et d'animaux.
- **Collecte et analyse du renseignement** : L'ASFC recueille, interprète et évalue des renseignements afin de créer et de transmettre à ses partenaires des produits de renseignement utilisables (comme des avis de surveillance et des bulletins) sur le passage à la frontière de personnes et de marchandises<sup>83</sup>.
- **Enquêtes de sécurité** : Conformément à la LIPR, l'ASFC effectue des enquêtes de sécurité pour tous les dossiers de demandeurs de résidence temporaire ou permanente qu'IRCC lui renvoie et pour tous les demandeurs d'asile adultes afin de décider s'ils doivent être interdits de territoire pour terrorisme, espionnage ou subversion, pour crime de guerre, crime contre l'humanité et génocide ou pour des activités de criminalité organisée<sup>84</sup>.

361. En plus des programmes de ciblage, de collecte et d'analyse du renseignement, et d'enquêtes de sécurité, l'ASFC compte plusieurs autres programmes qui peuvent contribuer à l'atteinte des résultats liés à la sécurité nationale, notamment :

---

<sup>83</sup> Ce programme consiste à recueillir et à analyser l'information sur les voyageurs et sur le fret afin de produire des renseignements tactiques, opérationnels et stratégiques pouvant donner lieu à des poursuites, en appui aux opérations de l'ASFC et la réalisation de sa mission d'application de la législation frontalière. L'ASFC recueille des renseignements en se servant de ses outils de ciblage et de détection ainsi que de techniques d'enquête, comme le mentionne le paragraphe 362. Voir [www.cbsa-asfc.gc.ca/security-securite/irm-grr-fra.html](http://www.cbsa-asfc.gc.ca/security-securite/irm-grr-fra.html).

<sup>84</sup> ASFC, « How CBSA uses Intelligence and Supports National Security Outcomes », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 10 janvier 2019. Les articles 34, 35 et 37 de la LIPR offrent une liste complète des motifs pris en compte pour établir l'admissibilité.

- **Exécution de la loi en matière d'immigration** : Ce programme comprend des activités comme les enquêtes, la mise en détention, les audiences et le renvoi d'étrangers et de résidents permanents qui sont ou pourraient être interdits de territoire au Canada, au titre de la LIPR, pour terrorisme, subversion ou crime de guerre ou pour des activités de criminalité organisée ou de criminalité grave.
- **Enquêtes criminelles** : L'ASFC mène des enquêtes et intente des poursuites contre des voyageurs, des importateurs ou d'autres personnes qui ont commis des infractions criminelles en contravention à la législation frontalière du Canada<sup>85</sup>. Les dossiers qui touchent la sécurité nationale sont confiés à la GRC.
- **Facilitation de la circulation des voyageurs et conformité** : Ce programme comprend l'examen des déclarations et des documents des voyageurs avant et à leur arrivée aux points d'entrée dans le but de déterminer si les voyageurs et leurs biens respectent les exigences des dispositions législatives et réglementaires sur les douanes et l'immigration. Les décisions sur l'admissibilité prises par l'ASFC peuvent entraîner l'interception des biens et des personnes qui constituent une menace pour la sécurité nationale.
- **Facilitation des échanges commerciaux et conformité** : Ce programme comprend l'interception à la frontière de marchandises et de moyens de transport qui ne respectent pas les exigences, la surveillance des marchandises admissibles ou des marchandises contrôlées et les vérifications de la conformité après le passage à la frontière, y compris les contrôles des exportations effectués en application de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*<sup>86</sup>.

362. L'ASFC mène des activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement à l'appui de ces programmes. Ces activités, ou outils, sont les suivants :

- **les outils de détection et de ciblage**, qui facilitent l'évaluation des risques par l'ASFC; par exemple, les portiques de détection de radiations, la technologie biométrique, l'imagerie à petite et à grande échelle, la technologie de détection de traces de substances chimiques, les caméras submersibles ainsi que les activités de ciblage comme le ciblage fondé sur des scénarios;
- **les techniques et les outils d'enquête**, qui permettent d'effectuer des enquêtes plus approfondies et comprennent la surveillance, les sources humaines confidentielles, les avis de surveillance et les opérations policières conjointes;
- **les outils et les activités des partenaires**, entre autres, les activités et les produits de renseignement du SCRS (rapports de renseignement humain), du Centre de la sécurité des télécommunications (rapport de renseignement d'origine électromagnétique) de la GRC et des partenaires de l'ASFC du groupe B5<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> Selon la *Loi sur les douanes* et la LIPR, il peut s'agir d'infractions comme l'organisation d'entrée illégale, la fraude commerciale, la fraude en matière d'exportation et la contrebande. ASFC, « How CBSA uses Intelligence and Supports National Security Outcomes », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 10 janvier 2019.

<sup>86</sup> ASFC, « How CBSA uses Intelligence and Supports National Security Outcomes », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 10 janvier 2019.

<sup>87</sup> ASFC, « How CBSA uses Intelligence and Supports National Security Outcomes », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 10 janvier 2019.

Le Comité se penche sur les activités les plus sensibles du paragraphe 368 au paragraphe 430.

### Dépenses consacrées au renseignement

363. Depuis 2015, l'ASFC fait le suivi de ses dépenses consacrées au renseignement dans le cadre de l'Examen des dépenses liées à la sécurité nationale, qu'on appelle, depuis 2016-2017, l'examen national des dépenses liées au renseignement. Les sommes investies par l'ASFC pour contribuer à la mise en œuvre des priorités du gouvernement en matière de renseignement sont présentées au Tableau 16 :

Exercice	Nombre d'employés affectés au renseignement (% de l'effectif de l'ASFC)	Effectif total de l'ASFC	Total des dépenses liées aux priorités en matière de renseignement (% de l'ensemble des dépenses engagées par l'organisme)
2015-2016	*** (***) %	13 774	*** \$ (***) %
2016-2017	*** (***) %	13 540	*** \$ (***) %
2017-2018	*** (***) %	13 849	*** \$ (***) %

Source : ASFC, information fournie dans le cadre des examens nationaux des dépenses liées au renseignement pour 2015-2016, 2016-2017 et 2017-2018.

**Tableau 16 : Dépenses de l'ASFC liées aux priorités en matière de renseignement de 2015 à 2018**

364. En plus des ressources affectées aux priorités en matière de renseignement, l'ASFC a également consacré \*\*\* de dollars à ses priorités intégrées en matière d'exécution de la loi et de renseignement, ce qui représente un total de \*\*\* de dollars, soit \*\*\* % des dépenses totales de l'organisme en 2017-2018<sup>88</sup>. L'ASFC a expliqué que l'augmentation, d'un exercice à l'autre, des dépenses et de l'effectif dont font état les données recueillies pour l'examen national des dépenses n'est pas attribuable à un accroissement de l'envergure de son programme de renseignement, mais plutôt à des changements apportés aux méthodes de calcul, qui tenaient compte d'un plus grand nombre d'éléments de programme dans le cas des derniers exercices.

<sup>88</sup> ASFC, « How CBSA uses Intelligence and Supports National Security Outcomes », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 10 janvier 2019. L'ASFC a expliqué qu'elle avait \*\*\* ASFC, commentaires écrits au CPSNR, 5 juillet 2019.

## Priorités en matière d'exécution de la loi et de renseignement

365. En 2017, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a fourni des instructions ministérielles officielles à l'ASFC concernant la mise en œuvre des priorités du gouvernement en matière de renseignement pour 2017-2019<sup>89</sup>. Les instructions ministérielles ont pour objet d'orienter l'harmonisation des priorités, des programmes et des ressources de l'ASFC avec les besoins permanents en renseignement définis par le gouvernement. Elles soulignent également ce qu'attend le ministre à l'égard de l'ASFC dans son travail de mise en œuvre des priorités liées au renseignement du cycle de 2017-2019<sup>90</sup>. L'ASFC a déclaré que les instructions ministérielles reçues avaient également pour objectif [traduction] « d'accroître la responsabilité ministérielle et [celle du sous-ministre] et [d']accroître la cohérence au sein du portefeuille de la Sécurité publique<sup>91</sup> ».

366. Compte tenu des instructions du ministre, l'ASFC a produit des renseignements concernant un sous-ensemble de priorités connexes définies par le gouvernement pour 2017-2019 et qui contribuent à la réalisation de la mission de l'ASFC. Le Tableau 17 montre les aspects sur lesquels l'ASFC s'est concentré, le nombre de rapports de renseignement produits en réponse aux instructions du ministre et le pourcentage par rapport à l'ensemble du travail de renseignement.

Priorités du gouvernement en matière de renseignement	Rapports de renseignement (d'avril 2017 à juin 2018)	Pourcentage de l'ensemble des rapports
***	***	*** %
***	***	*** %
***	***	*** %
***	***	*** %
***	***	*** %
Total	9 252	100 %

Sources : ASFC, \*\*\* 17 avril 2019; et ASFC, \*\*\* Les produits de renseignement de l'ASFC sont, entre autres, les alertes du renseignement, les avis de surveillance, les comptes rendus, avis, bulletins et analyses du renseignement ainsi que les évaluations de la menace et les rapports d'évaluation de la menace.

**Tableau 17 : La production de renseignements par l'ASFC (d'avril 2017 à juin 2018)**

367. À l'interne, l'ASFC a élaboré un système par niveaux d'établissement des priorités pour ses programmes d'exécution de la loi et de renseignement<sup>92</sup>. Les priorités établies dans ces deux domaines s'appliquent aux programmes consacrés à l'exécution de la loi et au renseignement, lesquels consacrent une plus forte proportion de ressources d'exécution de la loi et de renseignement aux menaces qui

<sup>89</sup> CPSNR, *Rapport annuel 2018*, paragraphe 104, [www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2019-04-09/2019-04-09\\_annual\\_report\\_2018\\_public\\_fr.pdf](http://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2019-04-09/2019-04-09_annual_report_2018_public_fr.pdf).

<sup>90</sup> Pour obtenir plus d'information sur le processus d'établissement des priorités en matière de renseignement en fonction de celles du gouvernement et des besoins permanents en renseignement, consulter le Chapitre 3 du *Rapport annuel 2018* du CPSNR, [www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2019-04-09/2019-04-09\\_annual\\_report\\_2018\\_public\\_fr.pdf](http://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2019-04-09/2019-04-09_annual_report_2018_public_fr.pdf).

<sup>91</sup> ASFC, réponses écrites aux questions du CPSNR, 5 juillet 2019.

<sup>92</sup> ASFC, *Integrated Enforcement and Intelligence Priorities 2017/18 – 2019/20*.

présentent un risque élevé et aux besoins de haut niveau (Tableau 18). Bien que les instructions du ministre mentionnent \*\*\* au nombre des priorités pour l'ASFC, cette dernière ne les aborde pas directement dans les priorités qu'elle a établies à cet égard. Elle explique que [traduction] « ces menaces n'ont pas été inscrites comme telles à la liste des priorités [relatives à l'exécution de la loi et au renseignement], mais sont plutôt considérées comme des circonstances aggravantes lorsque le degré de dommages associé aux infractions [à la LIPR ou à la *Loi sur les douanes*] est évalué et [lorsque] le degré de gravité de l'infraction est accru; dans ces circonstances il faut normalement renvoyer le dossier à la GRC<sup>93</sup>. »

Niveau	Pourcentage des ressources affectées au renseignement	Priorités
1	*** %	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ***</li> <li>● ***</li> <li>● ***</li> <li>● ***</li> </ul>
2	*** %	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ***</li> <li>● ***</li> <li>● ***</li> <li>● ***</li> </ul>
3	*** %	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ***</li> <li>● ***</li> <li>● ***<sup>94</sup></li> <li>● ***</li> </ul>
4	*** %*	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ***</li> <li>● ***</li> <li>● ***</li> <li>● ***</li> </ul>

Source : ASFC, *Integrated Enforcement and Intelligence Priorities 2017/18 – 2019/20*.

\* L'ASFC a affirmé que les priorités de niveau 4 sont mises en œuvre dans le cadre des opérations frontalières et des activités d'exécution de la loi courantes de l'ASFC et que, par conséquent, elle n'y consacre pas de ressources exclusivement au renseignement.

**Tableau 18 : Priorités de l'ASFC en matière d'exécution de la loi et de renseignement de 2017 à 2020**

<sup>93</sup> ASFC, *Integrated Enforcement and Intelligence Priorities 2017/18 – 2019/20*. Voir aussi : ASFC, « Examen des activités de l'ASFC liées à la sécurité nationale et au renseignement », exposé devant le CPSNR, 7 et 9 mai 2019.

<sup>94</sup> Dans le cas des saisies de niveau 4, le montant est de 10 000 \$ ou plus.

## Activités sensibles relatives à la sécurité nationale et au renseignement

368. Parmi les nombreux outils et activités à la disposition de l'ASFC, le Comité a axé son examen sur les activités de la sécurité et du renseignement les plus sensibles de l'ASFC en raison des risques qui y sont associés, notamment les risques liés à la protection des renseignements personnels et aux droits de la personne. Ces activités sont le ciblage fondé sur des scénarios, la surveillance, les sources humaines confidentielles, les avis de surveillance et les opérations policières conjointes. Le Comité examine chacune de ces activités successivement, puis décrit les pouvoirs en vertu desquels elles sont menées, les structures de gouvernance auxquelles elles sont assujetties, les risques qu'elles comportent et les résultats qu'elles donnent.

### *Ciblage fondé sur des scénarios*

369. L'ASFC a défini le ciblage fondé sur des scénarios comme un programme qui utilise ou produit des renseignements à l'appui des efforts d'évaluation des risques<sup>95</sup>. Le ciblage fondé sur des scénarios repère les personnes, les marchandises et les moyens de transport à risque élevé à destination du Canada qui *peuvent* présenter une menace pour la sécurité. Au moyen de scénarios, l'ASFC réalise des évaluations avant l'arrivée des voyageurs aériens, le fret aérien, le fret maritime, les membres d'équipage et les navires maritimes, le fret routier et les paquebots de croisière, et prévoit le faire pour le mode ferroviaire du secteur commercial<sup>96</sup>.

370. Les scénarios sont des algorithmes informatiques. L'ASFC crée des scénarios sur les tendances de déplacement à risque élevé en s'appuyant sur les informations de ses propres programmes et les renseignements des organisations canadiennes et alliées. Les scénarios sont comparés aux renseignements biographiques des passagers et aux itinéraires de voyage, qui sont fournis à l'avance à l'ASFC par les fournisseurs du service de transport, puis évalués manuellement par les agents de ciblage<sup>97</sup>. Lorsqu'un agent ne peut exclure un risque relevé au cours de son évaluation, il le signale au point d'entrée, qui renvoie le passager à un examen secondaire obligatoire. Ce processus est connu sous le nom de ciblage fondé sur des scénarios.

371. Les cibles ne montrent pas la culpabilité de la personne visée. Elles sont plutôt un outil de gestion du risque qui indiquent aux agents des services frontaliers que certaines personnes, certaines marchandises ou certains navires peuvent constituer une menace pour la sécurité du Canada.

<sup>95</sup> ASFC, « How CBSA uses Intelligence and Supports National Security Outcomes », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 10 janvier 2019.

<sup>96</sup> ASFC, Direction générale des opérations – Centre national des opérations frontalières : Centre national de ciblage, exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 5 mars 2019.

<sup>97</sup> Les informations biographiques fournies par les transporteurs aériens sont le nom, la date de naissance, la citoyenneté, ainsi que les numéros de passeport et de documents de voyage. Il s'agit habituellement des informations se trouvant à la page 2 du passeport canadien. L'ASFC reçoit également des informations du secteur commercial des transporteurs aériens, routiers, maritimes et ferroviaires, ainsi que les agents d'expédition et des exploitants d'entrepôt.

### Pouvoirs liés au ciblage fondé sur des scénarios

372. L'ASFC a indiqué que les pouvoirs l'autorisant à effectuer le ciblage fondé sur des scénarios sont conférés par la Loi sur l'ASFC, la *Loi sur les douanes*, la LIPR et différents règlements<sup>98</sup>. Comme le mentionne le paragraphe 326, la Loi sur l'ASFC autorise l'ASFC à contribuer à la mise en œuvre des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique, de faciliter le libre mouvement des personnes et des biens, et à assurer et à contrôler l'application de sa législation frontalière. Ensemble, la LIPR et la *Loi sur les douanes* exigent que toutes les marchandises, les personnes et les moyens de transport soient déclarées à un agent de l'ASFC, qui est autorisé à prendre une décision quant à l'admissibilité des personnes et des marchandises. Le ciblage fondé sur des scénarios permet aux agents de gérer les risques en concentrant ces autorités légales sur les marchandises, les personnes et les moyens de transport qui présentent un risque élevé de non-conformité avec la législation frontalière de l'ASFC.

373. Conformément aux règlements d'application de la *Loi sur les douanes* et à la LIPR, le propriétaire ou la personne responsable d'un bâtiment doit fournir à l'ASFC des renseignements douaniers préalables au sujet du bâtiment comme tel et des personnes et des marchandises qui sont ou devraient être à son bord<sup>99</sup>. Le programme de ciblage fondé sur des scénarios se sert des renseignements douaniers recueillis conformément à ces pouvoirs<sup>100</sup>. Ces obligations s'appliquent aux transporteurs commerciaux de voyageurs aériens, maritimes et ferroviaires<sup>101</sup>.

### Gouvernance du ciblage fondé sur des scénarios

374. En 2010, l'ASFC a mis en place le Programme national de ciblage comme autorité fonctionnelle pour orienter toutes les activités de ciblage. À la suite de la mise en œuvre en étape du modèle opérationnel national de ciblage, l'ASFC a instauré le Centre national de ciblage en 2012<sup>102</sup>. La mise en place du Programme national de ciblage découle principalement de la volonté de réduire les efforts de ciblage en double et d'instaurer des normes nationales de ciblage pour les différents modes de transport<sup>103</sup>. Le ciblage fondé sur des scénarios concorde avec les méthodologies de ciblage employées par les autres pays du groupe B5<sup>104</sup>. Les partenariats de l'ASFC à l'étranger sont traités aux paragraphes 353 à 358.

375. Le ciblage fondé sur des scénarios se déroule au Centre national de ciblage, qui mène ses opérations 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, au sein du Centre national des opérations frontalières. \*\*\*  
l'Agence du revenu du Canada et le Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis

<sup>98</sup> ASFC, audience conjointe devant le CPSNR avec l'ASFC, le SCRS et la GRC, 16 mai 2019.

<sup>99</sup> *Loi sur les douanes*, articles 12.1 et 107.1; et LIPR, article 148.

<sup>100</sup> *Loi sur l'ASFC*, articles 2 et 5; *Loi sur les douanes*, article 159; LIPR, alinéas 34(1)a) à f).

<sup>101</sup> *Règlement sur les renseignements relatifs aux passagers (douanes)*, alinéas 5a) à f); *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, alinéas 269(1)a) à f).

<sup>102</sup> ASFC, Direction générale des programmes, Direction des programmes de l'exécution de la loi et du renseignement, *Modèle opérationnel national de ciblage*, novembre 2014.

<sup>103</sup> ASFC, Direction générale des programmes, Direction des programmes d'exécution de la loi et du renseignement, *Modèle opérationnel national de ciblage*, novembre 2014.

<sup>104</sup> ASFC, Renseignement à l'appui du ciblage, Centre national de ciblage, *Scenario Based Targeting, Standard Operating Procedures*, Version 1.1, 1<sup>er</sup> avril 2016.

sont présents sur place au Centre national de ciblage, ce qui assure une collaboration et un soutien au programme de ciblage<sup>105</sup>. La gouvernance du programme de ciblage fondé sur des scénarios de l'ASFC est assurée par la Table de gestion des programmes d'exécution de la loi et du renseignement, dirigée par le directeur général de la Direction des programmes d'exécution de la loi et du renseignement. La table doit rendre des comptes au Comité stratégique sur les programmes de l'ASFC, qui relève du Comité exécutif sur la politique stratégique et la prestation de programmes de l'ASFC<sup>106</sup>.

376. Deux organes de gouvernance de l'ASFC gèrent l'élaboration et l'utilisation des scénarios :

- **Comité de gestion du programme de ciblage** : Cet organe veille à la direction efficace du programme de ciblage et à ce qu'il se conforme aux ententes internationales et aux exigences législatives et réglementaires<sup>107</sup>. Il présente un compte rendu trimestriel à la Table de gestion des programmes d'exécution de la loi et du renseignement<sup>108</sup>.
- **Comité de gestion des scénarios** : Cet organe doit s'assurer que le ciblage fondé sur des scénarios est efficace et qu'il se conforme aux exigences relatives à la protection des renseignements personnels, législatives et réglementaires. Les enjeux importants sont signalés au Comité de gestion du programme de ciblage au besoin.

#### *Risque des activités de ciblage*

377. L'ASFC reconnaît que le ciblage fondé sur des scénarios comporte des risques. L'ASFC a déclaré que des mesures de contrôle sont en place pour atténuer ces risques, comme le montre le Tableau 19 ci-dessous :

<sup>105</sup> ASFC, Renseignement à l'appui du ciblage, Centre national de ciblage, *Scenario Based Targeting, Standard Operating Procedures*, Version 1.1, 1<sup>er</sup> avril 2016. À l'heure actuelle, l'ASFC compte deux agents de liaison du Centre national de ciblage intégrés au Centre national de ciblage des États-Unis. Un autre agent de liaison du Centre national de ciblage de l'ASFC se trouve au Centre de ciblage de l'Australie. ASFC, réponse aux questions du CPSNR, 5 juillet 2019.

<sup>106</sup> ASFC, *Scenario-Based Targeting Governance Framework*, 15 mars 2018.

<sup>107</sup> ASFC, *Scenario-Based Targeting Governance Framework*, 15 mars 2018.

<sup>108</sup> ASFC, *Audit du ciblage national – Réponse de la direction et plan d'action*, ébauche, décembre 2015.

Type de risque	Mesure d'atténuation
Accès non autorisé aux données sur les passagers dans les systèmes de l'ASFC	L'accès aux données est restreint au personnel désigné et formé du Centre national de ciblage.
Orientation ou politiques non uniformes concernant le ciblage	L'orientation stratégique est centralisée dans le programme de ciblage du Centre national de ciblage.
Mauvaise coordination des efforts de ciblage de l'ASFC	Les comités de gestion se réunissent régulièrement et sont responsables du programme de ciblage.
Accès inapproprié aux informations sur le ciblage par le personnel intégré au Centre national de ciblage	Les ententes interministérielles régissent l'accès aux données. Le personnel intégré n'a pas accès aux systèmes de données de l'ASFC.

Source : ASFC, « Examen des activités de l'ASFC liées à la sécurité nationale et au renseignement », exposé devant le CPSNR, 7 mai 2019.

### Tableau 19 : Risques et mesures de contrôle en matière de gouvernance du programme de ciblage de l'ASFC

378. L'ASFC reconnaît également que les scénarios du mode aérien peuvent enfreindre les libertés civiles ou les droits de la personne des voyageurs parce qu'ils reposent sur les données de l'IPV/DP des transporteurs aériens<sup>109</sup>. Conformément aux lois et aux ententes pertinentes, l'ASFC prend des mesures pour veiller à ce que les scénarios ne contiennent pas d'informations pouvant révéler la race ou l'origine ethnique d'un passager, ses opinions politiques, ses croyances religieuses ou philosophiques, son appartenance à un syndicat, ou des informations sur sa vie sexuelle. À titre d'exemples, les scénarios ne peuvent contenir des informations sur les préférences alimentaires d'un passager, sa situation familiale, ses exigences en matière d'invalidité, sa langue, la désignation du passeport ou son lieu de naissance<sup>110</sup>.

379. Des articles du *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers* gouvernent la rétention, l'utilisation et la communication d'information sur le DP<sup>111</sup>. Les dossiers sur une cible sont conservés par l'ASFC durant 10 ans, et seuls les employés désignés du Centre national de ciblage peuvent y accéder. Les agents de première ligne de l'ASFC dans les points d'entrée n'ont pas accès à ces dossiers<sup>112</sup>.

<sup>109</sup> ASFC, « Examen des activités de l'ASFC liées à la sécurité nationale et au renseignement », exposé devant le CPSNR, 7 mai 2019. L'information préalable sur les voyageurs (IPV) comprend le nom, la date de naissance, le sexe, la citoyenneté et les données sur les documents de voyage (comme le numéro de passeport), ainsi que les informations sur le vol comme le numéro de vol et les heures de départ et d'arrivée. Les données du dossier passager (DP) proviennent des compagnies aériennes et diffèrent de l'une à l'autre. Ces informations peuvent comprendre : le type de billet, la date du voyage, le nombre de bagages et les sièges. Voir [www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/pia-efvp/atip-airpr/api\\_pnr\\_apt-ipv\\_dp\\_cpa-fra.html](http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/pia-efvp/atip-airpr/api_pnr_apt-ipv_dp_cpa-fra.html).

<sup>110</sup> Les données de l'IPV/DP comprennent des informations de nature délicate pour lesquelles les gens s'attendent à un niveau élevé de protection. L'utilisation et la communication subséquente de ces données sont par conséquent protégées au titre de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de la *Loi sur les douanes*, de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les données sont également assujetties aux ententes internationales du Canada, plus particulièrement l'Accord entre le Canada et l'Union européenne sur les dossiers passagers.

<sup>111</sup> *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*, articles 2 à 8.

<sup>112</sup> ASFC, réponse écrite aux questions du Secrétariat du CPSNR, question 4(d)(v), 1<sup>er</sup> mars 2019.

### Élaboration de scénarios

380. Plusieurs étapes sont nécessaires pour élaborer un scénario de l'ASFC. Les scénarios s'appuient sur des mesures d'exécution de la loi précédentes, des renseignements documentés communiqués par des partenaires du renseignement et du ciblage au pays et à l'étranger et des informations découlant d'incidents de sécurité ou d'événements. Il s'agit notamment \*\*\*<sup>113</sup> De plus, lorsqu'il propose un scénario de ciblage, l'agent de ciblage doit inclure le pouvoir précis conféré par une loi qui appuie la création du scénario<sup>114</sup>.

381. Les scénarios sont regroupés dans trois grandes catégories :

- **Sécurité nationale** : terrorisme et financement du terrorisme;
- **Immigration** : visiteurs de mauvaise foi, personnes interdites de territoire, passage de clandestins ou trafic humain et expulsions antérieures;
- **Contrebande** : drogues illicites, armes, produits du crime (contrebande de devises), matériel obscène et pornographie juvénile<sup>115</sup>.

382. Le Centre national de ciblage a défini \*\*\* comme ses principales priorités<sup>116</sup>. L'ASFC fait un suivi des scénarios de sécurité nationale dans le programme de ciblage depuis 2013-2014 (voir le Tableau 20)<sup>117</sup>.

<sup>113</sup> ASFC, Direction générale des programmes, Direction des programmes d'exécution de la loi et du renseignement, Programme de ciblage, *Scenario-Based Targeting Governance Framework*, 15 mars 2018.

<sup>114</sup> ASFC, Direction générale des opérations – Centre national des opérations frontalières : Centre national de ciblage, exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 5 mars 2019; ASFC, Renseignement de ciblage, Centre national de ciblage, *Scenario Based Targeting: Standard Operating Procedures*, Version 1.1, 1<sup>er</sup> avril 2016.

<sup>115</sup> ASFC, Renseignement de ciblage, Centre national de ciblage, *Scenario Based Targeting: Standard Operating Procedures*, Version 1.1, 1<sup>er</sup> avril 2016.

<sup>116</sup> ASFC, Centre national de ciblage, *Priorités du CNC*, mars 2018.

<sup>117</sup> ASFC, *Agency Performance Summary, Programs and Performance Q4 2015-16, Enforcement and Intelligence Dashboard*, juin 2016; et ASFC, « How CBSA uses intelligence and Supports National Security Outcomes », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 10 janvier 2019.

Exercice	Nombre total de scénarios	Nombre total de scénarios de sécurité nationale	Pourcentage de scénarios de sécurité nationale par rapport au total
2013-2014	31	***	*** %
2014-2015	390	***	*** %
2015-2016	467	***	*** %
2016-2017	515	***	*** %
2017-2018	558	***	*** %
Du 1 <sup>er</sup> avril 2018 au 26 février 2019	542	***	*** %

Source : ASFC, réponse écrite aux questions du Secrétariat du CPSNR : question 4(d)(ii), 1<sup>er</sup> mars 2019; et ASFC, réponse écrite aux questions du Secrétariat du CPSNR : question 1, 5 juillet 2019.

**Tableau 20 : Scénarios de sécurité nationale de l'ASFC dans le programme de ciblage**

383. Les scénarios proposés passent par de multiples étapes d'analyse et d'approbation avant d'être utilisés. L'ASFC commence par analyser chaque scénario en fonction des données historiques afin de comprendre combien de cibles un scénario peut créer et, conséquemment, de déterminer s'il est nécessaire de préciser ou d'élargir le scénario. L'examen des scénarios détermine s'il existe des répercussions pour les voyageurs et si les scénarios sont conformes aux exigences légales et réglementaires<sup>118</sup>. Si les libertés civiles, la protection des renseignements personnels ou les droits de la personne sont enfreints, le Centre national de ciblage en est informé afin de trouver une solution et d'obtenir le concours de la direction au besoin<sup>119</sup>.

#### *Exemple de ciblage fondé sur des scénarios dans la pratique*

384. L'ASFC emploie le ciblage fondé sur des scénarios dans la filière des voyageurs du mode aérien afin de trouver les personnes se rendant en avion au Canada qui peuvent présenter un risque élevé. Pour ce mode de transport, l'ASFC obtient l'IPV/DP des transporteurs aériens. L'ASFC compare ensuite ces données aux scénarios afin de trouver des correspondances ou des « indices ». Les agents de ciblage de l'ASFC examinent manuellement les indices pour déterminer le risque et, le cas échéant, l'écarter. Dans le cadre de cet examen, ils font des recherches obligatoires dans les bases de données internes et des partenaires et dans les sources ouvertes, ils revoient l'information de l'IPV/DP et consultent d'autres groupes de l'ASFC afin de confirmer ou d'écarter un risque possible. Lorsqu'ils ne peuvent écarter le risque lié à un indice en particulier, les agents de ciblage réalisent alors un examen exhaustif et font notamment des recherches dans d'autres systèmes. Pour ce qui est des cibles de sécurité nationale, il

<sup>118</sup> L'ASFC décrit cette étape comme étant une mesure des répercussions de l'efficacité du processus frontalier. Un scénario peut être perçu comme étant inefficace s'il crée un engorgement de voyageurs renvoyés au secondaire. ASFC, exposé devant le CPSNR, 5 mars 2019.

<sup>119</sup> ASFC, Direction générale des programmes, Direction des programmes d'exécution de la loi et du renseignement, Programme de ciblage, *Scenario-Based Targeting Governance Framework*, 15 mars 2018.

est nécessaire de consulter le SCRS, la GRC, le Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis et l'Agence du revenu du Canada<sup>120</sup>.

385. Si les agents de ciblage ne peuvent écarter le risque, une cible est émise, entraînant le renvoi obligatoire du passager à l'examen secondaire à son entrée, pour des raisons liées aux douanes ou à l'immigration, ou les deux. Pendant l'examen secondaire, les agents des services frontaliers s'appuient sur les informations obtenues dans le cadre du processus de ciblage fondé sur des scénarios pour réaliser l'examen et évaluer le risque de façon plus approfondie. Ensuite, les agents des services frontaliers doivent saisir les résultats de l'examen dans le Système intégré d'exécution des douanes (SIED)<sup>121</sup>.

#### Résultats du ciblage fondé sur des scénarios

386. L'emploi du ciblage fondé sur des scénarios par l'ASFC a eu d'importantes répercussions sur la sécurité nationale : il permet de trouver des personnes suscitant des préoccupations en matière de sécurité nationale qui étaient auparavant inconnues (voir le Tableau 21).

	D'avril 2015 à mars 2016	D'avril 2016 à mars 2017	D'avril 2017 à mars 2018
Cibles évaluées aux fins de sécurité nationale	687	843	829
Cibles d'intérêt pour la sécurité nationale	349	395	409
Personnes d'intérêt pour le SCRS	***	***	***
Personnes d'intérêt renvoyées au SCRS (personnes inconnues)	***	***	***
Cibles d'intérêt pour la GRC	***	***	***
Cibles renvoyées à la GRC (personnes inconnues)	***	***	***
Cibles d'intérêt pour le Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis	***	***	***
Cibles renvoyées au Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis	***	***	***

Sources : ASFC, Centre national des opérations frontaliers, *National Security Targeting Monthly Report – March 2016*; ASFC, Centre national des opérations frontaliers, *National Security Targeting Monthly Report – March 2017*; et ASFC, Centre national de ciblage, *National Targeting Centre Targeting Intelligence Monthly Report 2017–18*.

**Tableau 21 : Ciblage fondé sur des scénarios de l'ASFC – Résultats en matière de sécurité nationale**

<sup>120</sup> ASFC, « Partie 3, Chapitre 1 : Politique et procédures relatives au ciblage », *Manuel de l'exécution de l'ASFC*, 25 octobre 2016.

<sup>121</sup> ASFC, *Bulletin opérationnel : PRG-2017-19, Fermeture des examens pour les avis de surveillance et les cibles dans le SIED*, bulletin opérationnel, 3 mai 2017.

387. Le Tableau 22 montre les répercussions annuelles sur le SCRS de l'information en matière de sécurité nationale communiquée par l'ASFC (provenant du Programme de ciblage).

	D'avril 2015 à mars 2016	D'avril 2016 à mars 2017	D'avril 2017 à mars 2018
Dossiers du SCRS touchés	***	***	***
Dossiers du SCRS ayant progressés	***	***	***
Nouvelles préoccupations en matière de sécurité nationale	***	***	***

Sources : ASFC, Centre national des opérations frontalières, *National Security Targeting Month Report – March 2016*; ASFC, Centre national des opérations frontalières, *National Security Targeting Month Report – March 2017*; et ASFC, Centre national de ciblage, *National Targeting Centre Targeting Intelligence Monthly Report 2017–18*.

**Tableau 22 : ASFC Programme de ciblage – Information communiquée au SCRS et résultats en matière de sécurité nationale**

### *Activités de surveillance*

388. Selon l'ASFC, la « surveillance consiste à observer à couvert des personnes, véhicules, lieux ou autres objets afin d'obtenir des renseignements sur des personnes ou des organisations, lorsqu'il y a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles ne respectent pas les lois appliquées par l'ASFC<sup>122</sup> » (caractères gras et soulignement dans l'original). L'ASFC mène des activités de surveillance pour obtenir ou corroborer des informations qui peuvent entraîner une mesure d'exécution directe (par exemple, exécution d'une mesure de renvoi) ou d'autres activités comme une arrestation, un avis de surveillance, une saisie de marchandises, l'obtention d'un mandat de perquisition ou le renvoi à d'autres partenaires de la sécurité<sup>123</sup>. La surveillance est effectuée au Canada uniquement et dans le cadre des opérations d'exécution de la loi dans les bureaux intérieurs.

389. Pour l'ASFC, la surveillance inclut les activités suivantes :

- observer une maison, un lieu d'affaires, ou tout autre lieu afin d'identifier les associés de la personne ciblée, ou observer des moyens de transport utilisés par la personne ciblée/les associés;
- visites sur place par des agents qui ont recours à la tromperie en prétendant être une personne fictive et en faisant des demandes fictives de renseignements afin d'obtenir de l'information dans le cadre d'une enquête de l'ASFC;
- suivre/observer la cible afin de recueillir des renseignements sur ses habitudes ou ses mouvements; d'obtenir des éléments de preuve d'activités illicites présumées; de confirmer des

<sup>122</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 6 : Surveillance », *Manuel de l'exécution*, janvier 2014.

<sup>123</sup> ASFC, « How CBSA uses Intelligence and Supports National Security Outcomes », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 10 janvier 2019. Voir aussi : ASFC, *Report on National Surveillance Operations: Fiscal Year 2017–2018*, 2018.

soupons visant des activités de contrebande ou d'autres activités illicites ou de repérer de la contrebande;

- suivre une voiture ciblée afin d'y installer un dispositif de repérage, tel qu'autorisé par la cour;
- suivre/observer une cible afin de recueillir des renseignements qui aideront à établir des motifs raisonnables et probables justifiant une arrestation ou un mandat de perquisition;
- suivre/observer une cible afin d'obtenir des renseignements détaillés sur des locaux en préparation de l'exécution d'un mandat de perquisition ou d'arrestation;
- suivre/observer une cible afin de confirmer des renseignements fournis par une source ou des indications<sup>124</sup>.

### **Pouvoirs liés à la conduite d'activités de surveillance**

390. L'ASFC a indiqué qu'elle est habilitée à mener des activités de surveillance par la Loi sur l'ASFC et la *Loi d'interprétation*<sup>125</sup>. Comme le mentionne le paragraphe 326, la Loi sur l'ASFC confère à l'Agence la mission de fournir des services frontaliers intégrés contribuant à la mise en œuvre des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique et facilitant le libre mouvement des personnes et des biens, et d'appuyer l'application ou le contrôle d'application de la législation frontalière. Les agents de l'ASFC tirent leur pouvoir en common law, par l'intermédiaire de la *Loi d'interprétation*, pour mener des activités comme la surveillance afin d'assurer la mission d'application de la loi de l'Agence. Le pouvoir de l'ASFC de mener des activités de surveillance est restreint par la *Charte canadienne des droits et libertés*, le *Code de conduite* de l'ASFC, les codes de la sécurité routière de la province et d'autres législations et politiques applicables<sup>126</sup>.

### **Gouvernance des activités de surveillance**

391. Les activités de surveillance de l'ASFC sont régies par une Politique sur la surveillance officielle. La politique stipule que seuls les agents du renseignement, les enquêteurs et les agents de l'exécution de la loi dans les bureaux intérieurs de l'ASFC accrédités peuvent participer à des opérations de surveillance. Ils doivent suivre une formation obligatoire sur la surveillance, obtenir les accréditations et occuper un poste dans le cadre duquel la participation aux opérations de surveillance est requise. L'ASFC ne peut mener des activités de surveillance qu'à l'intérieur du Canada<sup>127</sup>. La Politique sur la surveillance oblige l'ASFC à avoir des motifs raisonnables de soupçonner une cible précise d'avoir contrevenu à la législation frontalière. Ce soupçon doit être individualisé, c'est-à-dire que l'ASFC ne peut pas mener d'activités de surveillance si elle soupçonne seulement que des infractions ont été commises dans un endroit en particulier ou en association avec une activité particulière<sup>128</sup>.

392. Les activités de surveillance de l'ASFC font partie du Programme d'exécution de la loi et du renseignement. Contrairement à la structure de gouvernance du ciblage fondé sur des scénarios, les opérations de surveillance de l'ASFC ne sont pas assujetties à la supervision des organes de gouvernance qui se consacrent exclusivement aux activités de surveillance. La Politique sur la surveillance stipule

<sup>124</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 6 : Surveillance », *Manuel de l'exécution*, janvier 2014.

<sup>125</sup> ASFC, audience conjointe devant le CPSNR avec l'ASFC, le SCRS et la GRC, 16 mai 2019.

<sup>126</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 6 : Surveillance », *Manuel de l'exécution*, janvier 2014.

<sup>127</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 6 : Surveillance », *Manuel de l'exécution*, janvier 2014.

<sup>128</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 6 : Surveillance », *Manuel de l'exécution*, janvier 2014.

plutôt que les hauts dirigeants de l'ASFC approuvent les activités de surveillance. Le coordonnateur national de la surveillance de l'ASFC examine le programme de surveillance. Il revoit tous les plans de surveillance approuvés et les rapports sommaires de toutes les activités de surveillance aux fins de conformité à la législation et aux politiques, d'identification et de résolution de problèmes, de rendement et de coûts<sup>129</sup>.

393. La Politique sur la surveillance indique également que les niveaux d'approbation pour les activités de surveillance varient selon l'évaluation du risque. À tout le moins, un directeur général doit approuver les activités de surveillance. Les activités de surveillance dans des institutions fondamentales canadiennes, comme les établissements religieux, les hôpitaux, les maisons d'hébergement pour femmes et les établissements d'enseignement postsecondaires, sont réputées avoir un risque plus élevé et nécessitent un niveau d'approbation supérieur<sup>130</sup>. Tout particulièrement, toutes les opérations dans le cadre de laquelle il y a surveillance du *périmètre* d'une institution fondamentale canadienne nécessite l'approbation du directeur général régional, alors que toutes les opérations où se déroule de la surveillance *dans* une institution fondamentale canadienne exigent l'approbation du vice-président de la Direction générale du renseignement et de l'exécution de la loi<sup>131</sup>. Dans des circonstances exceptionnelles nécessitant une réponse immédiate, les agents de l'ASFC peuvent informer verbalement les dirigeants et obtenir l'approbation de réaliser de la surveillance. Pour ces cas, qui ne s'appliquent pas à la surveillance touchant les institutions fondamentales canadiennes, les agents de l'ASFC doivent rédiger une proposition de surveillance et obtenir une approbation le plus rapidement possible<sup>132</sup>.

### Risques liés à la surveillance

394. La conduite d'activités de surveillance comporte des risques inhérents. L'ASFC a adopté plusieurs mesures pour atténuer ces risques. Les risques et les mesures d'atténuation connexes sont présentés dans le Tableau 23.

Type de risque	Mesures d'atténuation
La surveillance va à l'encontre de l'attente raisonnable concernant la vie privée (ARVP) d'une personne.	Les évaluations des ARVP sont obligatoires. L'existence d'une ARVP demande un mandat aux fins d'activités de surveillance.
La surveillance mine l'intégrité d'une institution fondamentale canadienne.	La Politique sur la surveillance donne des informations sur les institutions fondamentales canadiennes et demande un degré élevé d'approbation et de supervision.

<sup>129</sup> ASFC, audience conjointe devant le CPSNR l'ASFC, le SCRS et la GRC, 16 mai 2019; et ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 6 : Surveillance », *Manuel de l'exécution*, janvier 2014.

<sup>130</sup> « Partie 3 : Sélection, Chapitre 6 : Surveillance », *Manuel de l'exécution*, janvier 2014. L'ASFC fait noter que les institutions fondamentales canadiennes comprennent également les institutions de « nature délicate sur le plan public », bien que le terme ne soit pas défini. L'ASFC a donné l'exemple de la surveillance d'un membre du barreau ou de l'ordre judiciaire, même à titre d'associé [de la] cible, serait considérée délicate en raison de la possibilité d'ingérence dans la relation avocat-client ou de l'indépendance de l'ordre judiciaire.

<sup>131</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 6 : Surveillance », *Manuel de l'exécution*, janvier 2014.

<sup>132</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 6 : Surveillance », *Manuel de l'exécution*, janvier 2014.

Type de risque	Mesures d'atténuation
La surveillance entraîne des préjudices en raison de personnel non formé ou de la nature des opérations.	La Politique sur la surveillance demande une formation spécialisée et un titre. Elle demande une formation en tactiques de défense et sur l'équipement de défense.
Les opérations de surveillance font l'objet d'une supervision inadéquate ou inconstante.	La Politique sur la surveillance exige qu'un coordonnateur national de la surveillance (CNS) examine tous les plans et rende compte de la conformité aux politiques et aux lois.
L'interprétation des politiques relatives aux opérations de surveillance est inadéquate ou inconstante.	Le CNS examine toutes les normes en matière de formation et l'interprétation des politiques. Les Services juridiques de l'ASFC fournissent sur demande des conseils juridiques sur les opérations.

Source : ASFC, « Examen des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement », exposé devant le CPSNR, 7 mai 2019.

**Tableau 23 : ASFC : Risques liés à la surveillance et mesures de gouvernance**

395. Toutes les propositions d'opérations de surveillance doivent comprendre une évaluation de l'attente raisonnable concernant la vie privée<sup>133</sup>. Cette évaluation vise à déterminer si la personne surveillée a une attente subjective concernant la vie privée et si cette attente est raisonnable. L'ASFC réalise cette évaluation *avant* de mener une opération de surveillance proposée et *pendant* l'opération, parce que l'attente raisonnable concernant la vie privée d'une personne est propre au contexte et peut changer avec le temps<sup>134</sup>. Les agents doivent interrompre une activité de surveillance si elle représente un risque inacceptable pour quiconque ou si elle peut contrevenir aux attentes raisonnables de la personne<sup>135</sup>.

396. L'ASFC ne requiert pas de mandat pour faire de la surveillance lorsqu'une cible n'a pas d'attente raisonnable concernant la vie privée. Inversement, elle doit obtenir un mandat pour mener une activité de surveillance lorsqu'une cible a des attentes raisonnables concernant la vie privée<sup>136</sup>. Il est seulement possible d'obtenir un mandat lorsqu'il existe un motif raisonnable de croire qu'une infraction précise a été commise<sup>137</sup>.

<sup>133</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 6 : Surveillance », *Manuel de l'exécution*, janvier 2014. L'ASFC définit l'« attente raisonnable concernant la vie privée » comme l'attente ou la croyance objectivement raisonnable d'une personne, selon laquelle ses activités dans les circonstances particulières d'une situation donnée sont de nature privée et ne feront pas l'objet d'intrusion ou de collecte de renseignements de la part du gouvernement, y compris de surveillance. Le critère à appliquer consiste à déterminer si une personne raisonnable et informée, dans le contexte de cette situation, s'attendrait à ce que sa vie privée soit protégée.

<sup>134</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 6 : Surveillance », *Manuel de l'exécution*, janvier 2014.

<sup>135</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 6 : Surveillance », *Manuel de l'exécution*, janvier 2014.

<sup>136</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 6 : Surveillance », *Manuel de l'exécution*, janvier 2014.

<sup>137</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 6 : Surveillance », *Manuel de l'exécution*, janvier 2014.

## Résultats

397. Depuis l'exercice 2015-2016, l'ASFC rédige un rapport annuel sur ses opérations de surveillance. Ces rapports résument le nombre d'opérations de surveillance approuvées qui ont été réalisées dans chaque région et comprennent le centre d'intérêt des opérations (passage de clandestins et contrebande, fraude en matière d'immigration, migration irrégulière et sécurité nationale), les coûts connexes et les résultats. Voir le Tableau 24.

	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Nombre d'opérations de surveillance	***	***	***
Opérations de surveillance liée à la sécurité nationale (pourcentage de toutes les opérations de surveillance)	***	***	***
Ressources consacrées aux opérations de surveillance	***	***	***

Sources : ASFC, *Rapport annuel sur les opérations de surveillance nationales : Exercice 2015-2016*; ASFC, *Rapport sur les opérations de surveillance nationales : Fin d'exercice 2016-2017*; et ASFC, *Rapport trimestriel sur les opérations de surveillance nationales : Fin de l'année 2017-2018*.

**Tableau 24 : ASFC : Résultats de la surveillance**

### Sources humaines confidentielles

398. L'ASFC définit les sources humaines confidentielles comme des personnes qui :

- fournissent volontairement de l'information ayant une valeur, liée à la mission de l'ASFC, qui ne peut être obtenue facilement d'autres sources;
- indiquent à un employé de l'ASFC qu'elles souhaitent que leur identité demeure confidentielle;
- reçoivent, après une évaluation positive, une assurance de confidentialité de la part d'un agent SHC attesté de l'ASFC, et sont inscrites comme participant au programme des SHC de l'ASFC<sup>138</sup>.

399. L'ASFC a recours à des sources humaines confidentielles depuis 1984<sup>139</sup>. Elle a indiqué que les sources humaines confidentielles ne sont pas des agents et que la distinction entre une « source humaine » et un « agent » est essentielle. Pour l'ASFC, une source humaine confidentielle est une personne qui fournit volontairement de l'information à l'ASFC et qui demande et reçoit l'assurance que son identité est confidentielle. Cette confidentialité est un privilège quasi-absolu reconnu par les tribunaux<sup>140</sup>. À l'inverse, un agent est une « [p]ersonne qui agit sous la direction d'un agent d'exécution de la loi pour aider à l'établissement des opérations contre une cible. » Un agent n'est pas protégé par le privilège de l'informateur<sup>141</sup>. L'ASFC ne travaille pas avec des agents et n'ordonne pas à ses sources d'agir en son nom. Comme il est mentionné au paragraphe 405, l'ASFC peut contrôler une source humaine confidentielle conjointement avec un autre organisme d'exécution de la loi dans le cadre d'une opération policière conjointe, mais l'ASFC cesserait sa relation avec la source si cette dernière devenait un agent pour l'organisme en question.

400. L'ASFC ne promet pas de verser un montant continu pour obtenir de l'information de ses sources humaines confidentielles. L'ASFC peut offrir aux sources humaines confidentielles des « primes » pécuniaires si l'information mène à des mesures d'exécution d'envergure<sup>142</sup>. L'ASFC a déclaré que son pouvoir financier l'autorisant à verser des primes pécuniaires aux sources humaines confidentielles découle de son autorisation légale d'enquêter sur les infractions à la législation frontalière et de son pouvoir au titre de la Partie III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* de dépenser de l'argent conformément à sa mission d'exécution de la loi<sup>143</sup>. Les opérations du Programme des SHC de l'ASFC ne se déroulent qu'au Canada<sup>144</sup>.

<sup>138</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 7 : Politique relative aux sources humaines confidentielles », *Manuel de l'exécution de l'ASFC*, septembre 2014.

<sup>139</sup> ASFC, *Review of the Confidential Human Source (CHS) Program*, juillet 2014. Voir aussi ASFC, *2014–15 Annual Report, Confidential Human Source Program, Executive Committee Briefing*, 20 août 2015.

<sup>140</sup> ASFC, réponse au CPSNR sur des questions relatives à la distinction entre un agent et une source, 13 juin 2019.

<sup>141</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 7 : Politique relative aux sources humaines confidentielles », *Manuel de l'exécution de l'ASFC*, septembre 2014; et ASFC, réponse au CPSNR sur des questions relatives à la distinction entre un agent et une source, 13 juin 2019.

<sup>142</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 7 : Politique relative aux sources humaines confidentielles », *Manuel de l'exécution de l'ASFC*, septembre 2014.

<sup>143</sup> ASFC, réponse au CPSNR sur des questions relatives à la distinction entre un agent et une source, 13 juin 2019; et ASFC, réponses aux questions du CPSNR, 19 juillet 2019.

<sup>144</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 7 : Politique relative aux sources humaines confidentielles », *Manuel de l'exécution de l'ASFC*, septembre 2014.

401. Depuis 2014, l'ASFC fait un suivi du recours aux sources humaines confidentielles dans des rapports annuels internes, notamment sur les changements par année du nombre de participants inscrits au programme des SHC, les fluctuations régionales relatives aux sources humaines confidentielles, l'évolution dans la structure stratégique et de gouvernance du programme des SHC et la valeur et les répercussions des mesures d'exécution prises à la suite de l'information fournie par ces sources.

#### **Pouvoirs liés au recours aux sources humaines confidentielles**

402. L'ASFC a indiqué que ses pouvoirs de recrutement, d'emploi et de développement des sources humaines confidentielles sont conférés par la Loi sur l'ASFC et la *Loi d'interprétation*<sup>145</sup>. Tel qu'il est présenté au paragraphe 326, la Loi sur l'ASFC confère à l'ASFC la mission de fournir des services frontaliers intégrés contribuant aux priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique et facilitant le libre mouvement des personnes et des biens, et d'appuyer l'application ou le contrôle d'application de la législation frontalière. La *Loi d'interprétation*, en revanche, autorise l'ASFC à recourir aux sources humaines confidentielles pour accomplir sa mission d'application de la loi. Les pouvoirs autorisant le recours aux sources humaines confidentielles se trouvent également dans les pouvoirs en common law.

#### **Gouvernance des sources humaines confidentielles**

403. L'ASFC a dit qu'avant 2014, il n'existait aucune politique officielle sur le recrutement, le développement et la gestion des sources humaines confidentielles, ni procédures normales d'exploitation pour aider les agents contrôleurs et les coagents contrôleurs à s'acquitter de leurs fonctions<sup>146</sup>. En 2014, l'ASFC a formalisé son programme des SHC et a normalisé son approche en matière de gestion, de coordination et d'utilisation opérationnelle des sources humaines confidentielles. La politique et les procédures normales d'exploitation (PNE) relatives aux SHC qui en découlent définissent qui peut mener des activités avec des participants au programme des SHC, c'est-à-dire des sources, la façon dont les activités sont menées et la façon dont le dialogue sur les sources humaines confidentielles seront gérées avec d'autres organismes canadiens d'exécution de la loi<sup>147</sup>.

404. La politique et les PNE relatives aux SHC mettent en place un cadre gradué et axé sur les risques pour contrôler le recrutement, l'approbation, le développement et la gestion des sources humaines confidentielles. Plus le niveau de risque augmente, plus le niveau d'approbation requis pour le développement ou la gestion d'une source humaine confidentielle est élevé. Les mesures de contrôle comprennent l'obligation d'inscrire officiellement les sources comme participants du programme des SHC, l'exigence que seuls les agents de l'ASFC formés et attestés comme agents SHC puissent contrôler

<sup>145</sup> ASFC, « Examen des activités de l'ASFC liées à la sécurité nationale et au renseignement », exposé devant le CPSNR, 7 mai 2019.

<sup>146</sup> ASFC, *Review of the Confidential Human Source (CHS) Program*, juillet 2014. Voir aussi, ASFC, *2014–15 Annual Report, Confidential Human Source Program, Executive Committee Briefing*, 20 août 2015.

<sup>147</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 7 : Politique relative aux sources humaines confidentielles », *Manuel de l'exécution de l'ASFC*, septembre 2014.

les sources et que les réunions en personne avec les sources soient tenues par deux agents SHC attestés et reposent en tout temps sur des plans opérationnels documentés<sup>148</sup>.

405. La Politique relative aux SHC interdit le recours à certaines catégories de personne comme source, notamment \*\*\*<sup>149</sup> La politique demande aussi une approbation spéciale du président de l'ASFC pour les sources issues de groupes possiblement sensibles (comme un membre d'une institution fondamentale canadienne) ou des anciens employés d'organismes étrangers d'exécution de la loi ou du renseignement; et une approbation spéciale du vice-président ou du vice-président associé de la Direction générale du renseignement et de l'exécution de la loi en circonstances exceptionnelles, pour approuver le contrôle partagé de source avec un autre organisme d'exécution de la loi<sup>150</sup>.

406. Le programme des SHC fait partie du Programme d'exécution de la loi et du renseignement. Le Programme d'exécution de la loi et du renseignement est responsable de la [traduction] « direction fonctionnelle, de l'application et de la surveillance des politiques, des lois et de la jurisprudence ainsi que de l'établissement des normes de formation, de la mesure du rendement national du programme des SHC et de la production de rapports<sup>151</sup>. » Il assure également l'application et l'observation de la Politique relative aux SHC et veille à ce que les hauts dirigeants de l'ASFC soient informés de tout enjeu opérationnel qui pourrait toucher l'intégrité du programme des SHC<sup>152</sup>.

#### **Risques liés au recours aux sources humaines confidentielles**

407. Dans sa Politique relative aux SHC, l'ASFC reconnaît que le recours aux sources humaines confidentielles peut comporter des risques considérables<sup>153</sup>. Le Tableau 25 énumère les risques et les mesures d'atténuation connexes.

<sup>148</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 7 : Politique relative aux sources humaines confidentielles », *Manuel de l'exécution de l'ASFC*, septembre 2014.

<sup>149</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 7 : Politique relative aux sources humaines confidentielles », *Manuel de l'exécution de l'ASFC*, septembre 2014.

<sup>150</sup> ASFC, « Examen des activités de l'ASFC liées à la sécurité nationale et au renseignement », exposé devant le CPSNR, 7 mai 2019. Voir aussi : ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 7 : Politique relative aux sources humaines confidentielles », *Manuel de l'exécution de l'ASFC*, septembre 2014. La Politique relative aux SHC ne définit pas davantage ce qu'est une « circonstance exceptionnelle ».

<sup>151</sup> ASFC, *Review of the Confidential Human Source (CHS) Program*, juillet 2014.

<sup>152</sup> ASFC, *Review of the Confidential Human Source (CHS) Program*, juillet 2014.

<sup>153</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 7 : Politique relative aux sources humaines confidentielles », *Manuel de l'exécution de l'ASFC*, septembre 2014. Le *Manuel de l'exécution de l'ASFC* définit les catégories des approbations spéciales pour les participants au programme des SHC, qui sont soumises à l'approbation du président de l'ASFC.

Risque	Mesures d'atténuation
Contrôle inapproprié d'une source humaine confidentielle entraînant un préjudice pour la source ou l'agent contrôleur	Les agents contrôleurs de sources humaines confidentielles suivent une formation spécialisée et reçoivent une désignation. Leurs activités sont supervisées par des coordonnateurs régionaux désignés.
Implication de la source humaine confidentielle dans une activité criminelle	Une évaluation des risques est réalisée pour chaque source. Il n'y a aucune collaboration avec des sources humaines confidentielles appartenant aux catégories interdites.
Préjudice possible pour les personnes vulnérables ou l'institution fondamentale canadienne dont la source est membre	La Politique relative aux SHC définit les catégories d'approbations spéciales, qui demandent des évaluations des risques plus poussées et des procédures d'approbations spéciales.
Surveillance inadéquate du programme des SHC	Le programme des SHC est subordonné à une surveillance régionale et nationale de l'ASFC, à un cadre d'approbation axé sur les risques, à des lignes directrices et des procédures normales d'exploitation officielles, et à une présentation de rapports à la direction de l'ASFC.
Utilisation incohérente du programme des SHC à l'échelle nationale	Le programme des SHC est centralisé à l'Administration centrale de l'ASFC depuis 2014. Tous les agents contrôleurs ont reçu une formation spécialisée.
Compromission d'une source confidentielle à la suite d'une mauvaise gestion de l'information de la part de l'ASFC	L'information provenant de SHC est isolée dans les systèmes de l'ASFC et son accès est rigoureusement contrôlé.

Source : ASFC, « Examen des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement », exposé devant le CPSNR, 7 mai 2019.

### Tableau 25 : Programme des sources humaines confidentielles de l'ASFC; mesures de contrôle des risques

#### Examen interne du programme des SHC

408. Le programme des SHC a fait l'objet de deux examens internes : en 2014 et en 2018. L'examen de 2014 se penchait sur les risques liés aux pouvoirs de l'ASFC d'utiliser des sources humaines confidentielles et l'efficacité de la structure, de l'orientation et des procédures opérationnelles du programme des SHC. L'examen a révélé que les pouvoirs de l'ASFC liés au programme des SHC découlaient de sa mission et que l'ASFC [traduction] « dispose des pouvoirs législatifs nécessaires pour exécuter le programme des sources humaines confidentielles<sup>154</sup>. » Cela dit, en raison de la nature délicate du programme, l'examen a recommandé que l'ASFC obtienne des instructions du ministre concernant les sources humaines confidentielles et d'autres activités sensibles (les instructions ont été

<sup>154</sup> ASFC, *Review of the Confidential Human Source (CHS) Program*, juillet 2014.

demandées en 2013, mais non pas été fournies). L'examen a également indiqué que les agents de l'ASFC responsables de mener des activités de SHC ont soulevé des préoccupations relativement à l'absence d'une politique énonçant des rôles, des responsabilités et des obligations de rendre compte clairs. Il recommandait l'élaboration de telles politiques, qui ont par la suite été rédigées<sup>155</sup>.

409. L'examen de 2018, quant à lui, a avancé que l'absence d'instructions du ministre avait entraîné une incertitude entourant la mission et les pouvoirs de l'ASFC de mener des activités de SHC au cours des cinq années précédentes<sup>156</sup>. [\*\*\* Les trois phrases suivantes ont été revues pour supprimer de l'information préjudiciable ou privilégiée. Elles indiquent que le Comité a compris que l'ASFC pouvait mener des activités de SHC au titre de sa mission d'application de la loi conférée par la loi<sup>157</sup>.\*\*\*]<sup>158</sup> Néanmoins, l'examen de 2018 indiquait que [traduction] « l'absence d'une orientation claire à l'égard du programme limite la mesure dans laquelle les activités de SHC appuient les opérations de l'ASFC », et que l'obtention d'instructions du ministre était l'occasion pour l'ASFC de s'aligner sur les autres partenaires du portefeuille dont les activités de SHC sont régies par des instructions du ministre, y compris la GRC et le SCRS<sup>159</sup>. Le Comité aborde cet enjeu dans ses conclusions.

## Résultats

410. L'ASFC emploie une méthodologie financière pour mesurer le succès de son programme des SHC. En termes généraux, l'ASFC affirme que le programme des SHC aide [traduction] « l'Agence à obtenir des renseignements essentiels qui ne sont pas accessibles sous une autre forme [et qui ajoutent] de la valeur sur le plan tactique et stratégique aux programmes du renseignement et de l'exécution de la loi de l'Agence<sup>160</sup>. » Plus précisément, l'ASFC mesure le succès du programme en évaluant la « valeur des mesures d'exécution », \*\*\* selon l'information provenant de sources individuelles<sup>161</sup>. Le Tableau 26 montre la taille annuelle du programme des SHC par nombre de sources humaines confidentielles inscrites et actives depuis 2014-2015, le nombre de mesures d'exécution prises à partir de l'information fournie et la valeur pécuniaire que l'ASFC a accordée aux résultats de ces mesures d'exécution.

<sup>155</sup> ASFC, *Review of the Confidential Human Source (CHS) Program*, juillet 2014.

<sup>156</sup> ASFC, *Review of the Confidential Human Sources (CHS) Program*, rapport préliminaire, février 2018.

<sup>157</sup> Cour suprême du Canada, *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat*, <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/13643/index.do>. Voir aussi les paragraphes 331-332 sur la *Loi d'interprétation* et son rôle comme autorité habilitante liée à l'activité.

<sup>158</sup> ASFC, \*\*\* février 2018.

<sup>159</sup> ASFC, *Review of the Confidential Human Sources (CHS) Program*, rapport préliminaire, février 2018.

<sup>160</sup> ASFC, *Review of the Confidential Human Source (CHS) Program*, juillet 2014.

<sup>161</sup> ASFC, *Confidential Human Source Program, FY 2015–2016*; et ASFC, *Confidential Human Source Program, FY 2017–2018*.

Exercice	Participants inscrits au programme des SHC (actifs)*	Nombre de mesures d'exécution prises à la suite d'informations fournies par une SHC	Valeur des mesures d'exécution
2014-2015	***	***	*** \$
2015-2016	***	***	*** \$
2016-2017	***	***	*** \$
2017-2018	***	***	*** \$

Source : ASFC, Données compilées des rapports annuels du programme des sources humaines confidentielles des exercices 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017 et 2017-2018.

\* Le nombre annuel de participants au programme des SHC actifs est celui en date de la rédaction des rapports. À tout moment dans l'année, des participants sont recrutés et ajoutés aux sources ou sont désactivés et retirés de la liste des sources.

#### Tableau 26 : Programme des sources humaines confidentielles. Aperçu de la taille et des résultats

411. L'ASFC fait également le suivi des sommes versées en « prime » à chaque participant du programme des SHC. Elle se sert de ces dépenses puis calcule la valeur des mesures d'exécution (comme le montre le Tableau 26) pour établir le rendement global du capital investi du programme des SHC (voir le Tableau 27).

Exercice	Mesures d'exécution prises à la suite d'informations fournies par une SHC	Primes versées (nombre de primes)	Valeur des mesures d'exécution	Rendement du capital investi
2014-2015	***	*** \$	*** \$	***
2015-2016	***	*** \$	*** \$	***
2016-2017	***	*** \$	*** \$	***
2017-2018	***	*** \$	*** \$	***

Source : ASFC, \*\*\* dates variées.

\* \*\*\*

#### Tableau 27 : Rendement du capital investi du programme des SHC

## Avis de surveillance

412. Les avis de surveillance sont des enregistrements électroniques dans les systèmes de l'ASFC. Ils sont un type de produit du renseignement que l'ASFC crée pour améliorer sa capacité de gérer le risque aux points d'entrée. Contrairement aux scénarios, qui découlent d'une analyse des tendances *guidée* par le renseignement, l'avis de surveillance en lui-même est un produit du renseignement.

413. Les avis de surveillance sont conçus pour identifier une personne, une société, un moyen de transport ou une expédition en particulier qui peut représenter un risque pour la santé, la sûreté, la sécurité, l'économie ou l'environnement du Canada et des Canadiens<sup>162</sup>. Ils indiquent aux agents des services frontaliers que des marchandises, des personnes ou des moyens de transport représentent un risque élevé et, dans le cas d'un avis de surveillance actif (voir le paragraphe 414), ces marchandises, personnes ou moyens de transport *doivent* faire l'objet d'un examen secondaire<sup>163</sup>. Les avis de surveillance demandent une deuxième inspection; ils ne constituent pas une preuve de contravention à la législation frontalière<sup>164</sup>. Les avis de surveillance contiennent des directives précises pour permettre aux agents interceptant les personnes visées de prendre les mesures qui s'imposent, notamment les mises en garde pour se protéger et expliquer les exigences en matière de déclaration<sup>165</sup>.

414. Après l'examen secondaire d'un avis de surveillance, les agents des services frontaliers doivent entrer les résultats dans le Système intégré d'exécution des douanes. Les agents doivent notamment « suivre les directives dans la partie narrative, dans la mesure où les pouvoirs/le mandat de l'ASFC l'y autorisent<sup>166</sup>. » Les avis de surveillance sont émis par l'ASFC \*\*\*<sup>167</sup>. D'autres ministères et organismes assurent la tenue à jour des avis de surveillance émis en leur nom<sup>168</sup>. L'ASFC examine les avis de surveillance avant leur expiration et peut les modifier et les prolonger à la lumière de nouvelles informations, à l'interception de la personne visée par l'avis de surveillance et à la discrétion de l'agent<sup>169</sup>.

415. [\*\*\*Le paragraphe a été revu pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Il traite de types d'avis de surveillance. \*\*\*]

- \*\*\*
- \*\*\*170

<sup>162</sup> ASFC, *Directive nationale sur les avis de surveillance*, 23 décembre 2015.

<sup>163</sup> ASFC, *Audit des avis de surveillance – Mode des voyageurs*, juin 2013.

<sup>164</sup> ASFC, *Politique sur les avis de surveillance de l'ASFC*, juin 2013.

<sup>165</sup> ASFC, *Directive nationale sur les avis de surveillance*, 23 décembre 2015.

<sup>166</sup> ASFC, *Bulletin opérationnel : PRG-2017-19, Fermeture des examens pour les avis de surveillance et les cibles dans le SIED*, bulletin opérationnel, 3 mai 2017.

<sup>167</sup> ASFC, \*\*\* juin 2013.

<sup>168</sup> ASFC, *Politique sur les avis de surveillance de l'ASFC*, non classifiée, juin 2013; et ASFC, *Procédure normale d'exploitation (PNE) : Avis de surveillance*, juin 2013.

<sup>169</sup> ASFC, *Politique sur les avis de surveillance de l'ASFC*, juin 2013.

<sup>170</sup> ASFC, \*\*\* 28 novembre 2011.

### **Pouvoirs liés à l'utilisation d'avis de surveillance**

416. L'ASFC a dit que le pouvoir d'émettre des avis de surveillance lui est conféré par la Loi sur l'ASFC et la *Loi d'interprétation*<sup>171</sup>. Comme le mentionne le paragraphe 326, la Loi sur l'ASFC confère à l'Agence la mission de fournir des services frontaliers intégrés contribuant à la mise en œuvre des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique et facilitant le libre mouvement des personnes et des biens, et d'appuyer l'application ou le contrôle d'application de la législation frontalière. Les agents de l'ASFC tirent le pouvoir d'employer des outils comme les avis de surveillance pour s'acquitter de leur mission d'application de la loi du principe de common law aujourd'hui codifié dans la *Loi d'interprétation* (voir les paragraphes 331 et 332).

### **Gouvernance des avis de surveillance**

417. La gouvernance des avis de surveillance se compose d'évaluations que les agents de l'ASFC effectuent avant d'émettre un avis de surveillance et d'examens mensuels réalisés par la haute direction. Avant d'émettre un avis de surveillance, les agents de l'ASFC doivent confirmer qu'il est conforme à la mission de l'ASFC et à la législation frontalière, et évaluer la pertinence, la fiabilité et la crédibilité de l'information sur laquelle l'avis de surveillance s'appuie. Afin d'assurer le respect des politiques et procédures relatives aux avis de surveillance, la haute direction doit examiner tous les mois l'exactitude et la validité d'un échantillon d'avis de surveillance émis et tenus à jour par son personnel<sup>172</sup>.

418. Les avis de surveillance de l'ASFC qui concernent d'autres organismes gouvernementaux sont régis par diverses lois et politiques. Si l'information recueillie dans le cadre d'un avis de surveillance doit être communiquée à d'autres organismes gouvernementaux, il faut respecter l'article 107 de la *Loi sur les douanes* et l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*<sup>173</sup>. Lorsqu'un avis de surveillance émis par un autre organisme gouvernemental exige que les agents des services frontaliers posent des questions durant une entrevue qui n'ont aucun lien avec l'application de la législation frontalière, il faut obtenir un mandat<sup>174</sup>.

<sup>171</sup> ASFC, audience conjointe devant le CPSNR avec l'ASFC, le SCRS et la GRC, 16 mai 2019.

<sup>172</sup> ASFC, audience conjointe devant le CPSNR avec l'ASFC, le SCRS et la GRC, 16 mai 2019. Réponse à un audit interne de 2013 dont l'équipe responsable a constaté un manque de supervision et de surveillance des avis de surveillance.

<sup>173</sup> ASFC, *Procédure normale d'exploitation (PNE) : Avis de surveillance*, juin 2013.

<sup>174</sup> ASFC, *Procédure normale d'exploitation (PNE) : Avis de surveillance*, juin 2013.

### Risques liés aux avis de surveillance

419. Le Tableau 28 contient les risques et les mesures d'atténuation que l'ASFC a relevés en ce qui a trait à l'utilisation des avis de surveillance.

Risque	Mesures d'atténuation
Les avis de surveillance ne sont pas interceptés aux points d'entrée	Les bulletins opérationnels et les politiques de l'ASFC indiquent clairement que les agents des services frontaliers doivent renvoyer tous les avis de surveillance pour un examen secondaire.
Les avis de surveillance ne sont pas entrés dans les systèmes de l'ASFC à la suite d'une rencontre aux points d'entrée	Il est écrit dans les bulletins opérationnels que les agents des services frontaliers doivent entrer les résultats des examens d'avis de surveillance dans les systèmes de l'ASFC. Les résultats des avis de surveillance sont examinés à la fin de chaque quart de travail pour s'assurer que les résultats manquants ou incomplets font rapidement l'objet d'un suivi. Un échantillon d'avis de surveillance est examiné tous les mois pour assurer la conformité avec la politique et les procédures.
Les avis de surveillance ne relèvent pas de la mission ou de la compétence de l'ASFC	Les agents de l'ASFC doivent confirmer que l'émission d'un avis de surveillance est conforme à la mission de l'ASFC et à la législation frontalière. En cas de mésentente sur l'émission d'un avis de surveillance à la demande d'un partenaire, le litige est signalé aux gestionnaires responsables et aux directeurs généraux de chaque organisation.
La mauvaise utilisation ou la communication des informations contenues dans un avis de surveillance pourrait empiéter sur le droit à la vie privée du voyageur	Le système de l'ASFC pour gérer les informations d'exécution de la loi prévoit une fonction de contrôle à l'arrière-plan qui surveille l'accès afin d'empêcher l'accès non autorisé aux avis de surveillance. L'ASFC peut communiquer des informations contenues dans des avis de surveillance conformément à l'article 107 de la <i>Loi sur les douanes</i> et de l'article 8 de la <i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i> . Cependant, la communication est discrétionnaire; les représentants de l'ASFC peuvent refuser de communiquer l'information pour diverses raisons, notamment si la communication compromet une enquête en cours.

Source : ASFC, audience conjointe du CPSNR avec l'ASFC, le SCRS et la GRC, 16 mai 2019; et ASFC, réponse par courriel au Secrétariat du CPSNR, 14 juin 2019.

### Tableau 28 : Avis de surveillance : Risques et mesures d'atténuation

#### Résultats des avis de surveillance

420. Comme le mentionne le paragraphe 413, les avis de surveillance signalent aux agents des services frontaliers que des marchandises, des personnes ou des moyens de transport présentent un risque élevé et qu'ils (dans le cas des avis de surveillance actifs) *doivent* être renvoyés en vue d'un examen secondaire<sup>175</sup>. À l'invite d'un examen de plus près, par opposition à un indicateur précis de contravention à la législation frontalière, l'ASFC mesure les résultats de l'utilisation des avis de surveillance de deux façons. Selon la première façon, elle mesure le nombre d'avis de surveillance interceptés avec succès, c'est-à-dire la corrélation positive des marchandises, des personnes ou des

<sup>175</sup> ASFC, *Audit des avis de surveillance – Mode des voyageurs*, juin 2013.

moyens de transport visés par un avis de surveillance et la divergence de cette personne, cette marchandise ou ce moyen de transport à l'examen secondaire. Selon la deuxième façon, l'ASFC mesure le nombre de rapports, ou de résultats, des examens secondaires qui sont entrés dans les systèmes de l'ASFC et qui pourraient fournir de l'information additionnelle aux agents du renseignement de l'ASFC et servir de preuve au dossier pour les agents des services frontaliers qui doivent prendre des décisions et échanger avec les voyageurs. L'ASFC affirme ne pas pouvoir fournir une ventilation non regroupée de l'utilisation des avis de surveillance à des fins de sécurité nationale seulement. Par conséquent, aucun autre détail des résultats de l'utilisation par l'ASFC des avis de surveillance n'est disponible.

### *Opérations policières conjointes*

421. Selon l'ASFC, une opération policière conjointe est « une activité continue ou régulière menée avec des partenaires d'exécution de la loi, étrangers ou nationaux, conçue pour atteindre des objectifs précis liés à une des priorités intégrées en matière de renseignement et d'exécution de la loi de l'ASFC<sup>176</sup>. » L'ASFC participe à des opérations policières conjointes avec des partenaires fédéraux, provinciaux, municipaux et étrangers pour [traduction] « tirer parti de l'expertise et des ressources combinées des organisations participantes en vue d'atteindre des buts communs ou complémentaires d'exécution de la loi<sup>177</sup>. »

422. L'ASFC prend part à quatre types d'opérations policières conjointes liées à la sécurité nationale. Les voici :

- **Équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN)** : Présentes dans les grandes villes du Canada, les EISN sont dirigées par la GRC afin d'assurer une approche coordonnée des enquêtes sur les activités de personnes ou d'organisations qui constituent une menace pour la sécurité nationale. Les ressources fédérales, provinciales et municipales sont partagées<sup>178</sup>.
- **Centre d'opérations conjointes en matière de sécurité nationale (COC-SN)** : Le COC-SN coordonne l'intervention du gouvernement si un voyageur ou une personne présente un risque élevé, fournit un soutien en matière de renseignement aux EISN, et accueille les analystes des organismes participants.
- **Équipes intégrées de la police des frontières (EIPF)** : Les EIPF sont des équipes interorganisationnelles canado-américaines qui repèrent les activités criminelles transfrontalières et les menaces pour la sécurité, mènent des enquêtes et combattent ces activités et menaces.
- **Centres des opérations de sûreté maritime (COSM)** : Les COSM accueillent du personnel de l'ASFC, de Pêches et Océans Canada, de la Garde côtière canadienne, de la GRC, de Transports

<sup>176</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 8 : Politique pour les opérations conjointes », *Manuel de l'exécution des douanes*, 18 août 2016.

<sup>177</sup> ASFC, « How CBSA uses Intelligence and Supports National Security Outcomes », séance d'information pour le Secrétariat du CPSNR, 10 janvier 2019.

<sup>178</sup> ASFC, « How CBSA uses Intelligence and Supports National Security Outcomes », séance d'information pour le Secrétariat du CPSNR, 10 janvier 2018.

Canada, et du ministère de la Défense nationale qui intervient en cas de menaces pour la sécurité nationale dans le milieu maritime<sup>179</sup>.

#### **Pouvoirs liés aux opérations policières conjointes**

423. L'ASFC a indiqué que ses pouvoirs pour participer à des opérations policières conjointes découlent de la Loi sur l'ASFC et de la *Loi d'interprétation*<sup>180</sup>. Comme le mentionne le paragraphe 326, la Loi sur l'ASFC confère à l'Agence la mission de fournir des services frontaliers intégrés contribuant à la mise en œuvre des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique et facilitant le libre mouvement des personnes et des biens, et d'appuyer l'application ou le contrôle d'application de la législation frontalière. Les agents de l'ASFC tirent leur pouvoir en common law pour mettre à profit les ressources et l'expertise de ses partenaires (dans un contexte d'opération policière conjointe) afin de réaliser la mission d'application de la loi de l'ASFC. Plus important encore, les pouvoirs de l'ASFC, lorsqu'elle participe à des opérations policières conjointes, se limitent aux circonstances dans lesquelles il y a un lien direct avec la mission de l'ASFC et la législation frontalière. Il est interdit à l'ASFC de participer à des opérations policières conjointes dans toute autre circonstance<sup>181</sup>.

#### **Gouvernance des opérations policières conjointes**

424. Un coordonnateur national désigné de la Direction générale du renseignement et de l'exécution de la loi de l'ASFC gère la participation de l'Agence aux opérations policières conjointes. Il a la responsabilité d'examiner toutes les opérations policières conjointes proposées pour s'assurer qu'elles sont conformes aux politiques, à la mission et aux priorités de l'ASFC et, lorsqu'elles sont approuvées, qu'elles sont mises en œuvre conformément à la *Politique pour les opérations conjointes de l'ASFC*. La politique prévoit un système de gouvernance et de surveillance interne qui se compose d'approbations internes, d'établissement de rapports, d'examen et d'ententes officielles entre l'ASFC et ses partenaires<sup>182</sup>. En outre, le coordonnateur national est chargé de veiller à ce que chaque étape d'une opération policière conjointe soit conforme à la mission et aux priorités de l'ASFC ainsi qu'à la législation frontalière. Si une opération s'écarte de la mission et des priorités de l'ASFC ou de la législation frontalière, l'ASFC met fin à sa participation<sup>183</sup>.

425. Avant de pouvoir participer à une opération policière conjointe, l'ASFC et ses partenaires signent une entente d'opération policière conjointe. L'entente se compose de deux volets :

- Une **évaluation de l'opération policière conjointe**, c'est-à-dire une description écrite de l'activité proposée approuvée par la direction qui doit inclure les dispositions pour évaluer et mesurer le rendement de la participation de l'ASFC à l'opération policière conjointe;

<sup>179</sup> ASFC, *National Joint Force Operations Fiscal Year 2017–18*, non daté.

<sup>180</sup> ASFC, « Examen des activités de l'ASFC liées à la sécurité nationale et au renseignement », exposé devant le CPSNR, 7 mai 2019.

<sup>181</sup> ASFC, commentaires, audience conjointe devant le CPSNR avec l'ASFC, le SCRS et la GRC, 16 mai 2019.

<sup>182</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 8 : Politique pour les opérations conjointes », *Manuel de l'exécution des douanes*, 18 août 2016.

<sup>183</sup> ASFC, audience conjointe devant le CPSNR avec l'ASFC, le SCRS et la GRC, 16 mai 2019.

- Une **entente de collaboration par écrit pour une opération policière conjointe**, c'est-à-dire un document qui définit les paramètres des partenariats professionnels dans le cadre d'une opération policière conjointe et qui est conforme aux politiques de l'ASFC<sup>184</sup>.

L'entente de collaboration par écrit définit les rôles, responsabilités et pouvoirs de chaque membre<sup>185</sup>. L'ASFC affirme que le modèle des opérations policières conjointes permet, à l'Agence et à ses partenaires, de cerner et de surmonter les difficultés et décrit les opérations policières conjointes comme étant des [traduction] « machines bien rodées<sup>186</sup> ».

### Risques liés aux opérations policières conjointes

426. Les opérations policières conjointes comportent des risques. Le Tableau 29 énumère les risques et les mesures d'atténuation.

Risque	Mesures d'atténuation
Opération policière conjointe non conforme à la mission de l'ASFC	Toutes les opérations font l'objet d'une évaluation et d'une entente écrite avant que l'ASFC n'y participe. Toutes les opérations doivent appuyer une priorité de l'ASFC en matière d'exécution de la loi et de renseignement.
Surveillance inadéquate des activités de l'opération policière conjointe	Le coordonnateur national des opérations policières conjointes assure la surveillance, notamment en produisant des rapports trimestriels et en effectuant un examen annuel.
Entente écrite inadéquate entre les partenaires	Le chef de la protection des renseignements personnels de l'ASFC examine toutes les ententes d'opérations policières conjointes.
Communication inappropriée des informations de l'ASFC dans le contexte d'une opération policière conjointe	Tous les participants de l'ASFC sont formés et assujettis aux politiques de communication. Les ententes écrites font en sorte que les partenaires sont au courant des limites de la participation de l'ASFC.

Source : ASFC, Examen des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement, exposé devant le CPSNR, 7 mai 2019.

**Tableau 29 : Opérations policières conjointes de l'ASFC; mesures de contrôle des risques**

<sup>184</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 8 : Politique pour les opérations conjointes », *Manuel de l'exécution des douanes*, 18 août 2016.

<sup>185</sup> GRC, commissaire adjoint, Opérations d'exécution des lois fédérales et ASFC, directrice, Gestion des programmes du renseignement, du ciblage et des enquêtes criminelles, audience conjointe devant le CPSNR avec l'ASFC, le SCRS et la GRC, 16 mai 2019. Les deux organismes ont mentionné que toutes les parties concernées connaissent, respectent et comprennent les rôles, responsabilités et pouvoirs.

<sup>186</sup> ASFC, directrice, Gestion des programmes du renseignement, du ciblage et des enquêtes criminelles, audience conjointe devant le CPSNR avec l'ASFC, le SCRS et la GRC, 16 mai 2019.

### Mesures des résultats des opérations policières conjointes

427. Le rendement de l'ASFC dans les opérations policières conjointes et le rendement en capital investi sont mesurés en fonction des objectifs énoncés dans l'entente de collaboration pour une opération policière conjointe<sup>187</sup>. L'ASFC a commencé à suivre les mesures de rendement des opérations policières conjointes au milieu de 2017. Le Tableau 30 en contient les résultats :

Mesure des résultats des opérations policières conjointes	2017-2018	2018-2019
Indices d'enquêtes reçus de partenaires	***	***
Indices d'enquêtes produits pour des partenaires	***	***
Avis de surveillance émis pour la sécurité nationale	***	***
Avis de surveillance et cibles créés dans les systèmes de données de l'ASFC	***	***

Sources : ASFC, Centre d'opérations conjointes en matière de sécurité nationale (COC-SN), note d'information, 9 février 2018; et ASFC, réponse écrite aux questions du Secrétariat du CPSNR : question 2, 5 juillet 2019.

**Tableau 30 : Mesures des résultats des opérations policières conjointes de l'ASFC, 2017-2019**

### Le Centre d'opérations conjointes en matière de sécurité nationale (COC-SN) et les voyageurs à risque élevé

428. Le Comité s'est penché davantage sur les efforts que l'ASFC déploie pour identifier et intercepter les voyageurs à risque élevé, une menace devant laquelle l'ASFC intervient à l'aide des mêmes outils et pouvoirs sur lesquels elle s'appuie pour contrer d'autres menaces liées à la frontière<sup>188</sup>. Tout comme elle le fait pour les personnes et les marchandises qui sollicitent l'entrée au Canada, l'ASFC peut examiner les voyageurs à risque élevé et leurs marchandises pour établir l'admissibilité. Si un agent des services frontaliers trouve des éléments de preuve qui indiquent une infraction au *Code criminel* ou à toute autre loi fédérale, il peut saisir l'élément de preuve et détenir la personne jusqu'à ce que la garde soit confiée au service de police compétent, conformément à la *Loi sur les douanes*<sup>189</sup>. L'ASFC peut également renvoyer un Canadien soupçonné d'être un voyageur à risque élevé au SCRS, qui pourrait interroger la personne suivant son consentement<sup>190</sup>. S'il n'y a aucun lien direct avec la mission de l'ASFC, les agents de l'ASFC ne peuvent pas recourir à ces pouvoirs uniquement pour rechercher des éléments de preuve d'infraction au *Code criminel* ou d'infraction criminelle à toute autre loi fédérale<sup>191</sup>.

<sup>187</sup> ASFC, « Partie 3 : Sélection, Chapitre 8 : Politique pour les opérations conjointes », *Manuel de l'exécution des douanes*, 18 août 2016; ASFC, SCRS et GRC, « Examen des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement », audience conjointe devant le CPSNR avec l'ASFC, le SCRS et la GRC, 16 mai 2019.

<sup>188</sup> ASFC, *The Role of the CBSA in Identifying & Reporting High Risk Travellers*, 2014.

<sup>189</sup> *Loi sur les douanes*, paragraphes 163.5(1) et 163.5(3).

<sup>190</sup> ASFC, *High-Risk Traveller Initiative, Technical Panel – Legislative Authority Review*, 2016.

<sup>191</sup> *Loi sur les douanes*, paragraphe 163.5(4).

429. L'ASFC contribue également à la réponse du Canada à la menace de voyageurs à risque élevé par une participation au COC-SN sous la direction de la GRC, fondé en octobre 2014 à titre de centre de fusion pour les ministères et organismes gouvernementaux interpellés par la lutte contre le terrorisme et l'identification et l'interception de voyageurs à risque élevé<sup>192</sup>. En février 2018, le COC-SN se composait de représentants de la GRC, de l'ASFC, du SCRS, d'IRCC, du MDN (le Service national des enquêtes des Forces canadiennes et le Commandement – Forces d'opérations spéciales du Canada), de CANAFE, du Centre de la sécurité des télécommunications, d'Affaires mondiales Canada et de l'Agence du revenu du Canada<sup>193</sup>. L'ASFC aide le COC-SN à atteindre ses objectifs, dont les principaux sont les suivants :

- **Être un centre d'expertise spécialisé dans les enquêtes pour la sécurité nationale** : le COC-SN facilite la mise en commun des pratiques exemplaires, des techniques d'enquête et de l'expertise en la matière.
- **Recueillir et analyser les renseignements et les diffuser aux organismes membres** : le COC-SN fait part de l'information et des renseignements aux organismes membres, aux EISN et à la Section de la sécurité nationale de la GRC.
- **Examiner et coordonner une réponse pour l'ensemble du gouvernement aux nouveaux enjeux** : par exemple, le COC-SN surveille les combattants étrangers de retour au pays et rend compte du nombre<sup>194</sup>.

Le rôle de l'ASFC au sein du COC-SN est de [traduction] « communiquer l'information pertinente aux membres du COC-SN en ce qui a trait aux voyageurs à risque élevé et aux personnes à risque élevé, comme les listes de surveillance et les avis de surveillance, conformément aux articles qui s'appliquent de la *Loi sur les douanes* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*<sup>195</sup>. »

430. L'ASFC a également mis sur pied une équipe responsable des voyageurs à risque élevé dans le cadre d'une initiative interministérielle sur les voyageurs à risque élevé. L'équipe se compose d'experts en la matière qui sont les personnes-ressources centrales pour les opérations de première ligne et les organismes partenaires sur les questions qui concernent les voyageurs à risque élevé. Cette équipe envoie des membres au COC-SN pour analyser les nouvelles tendances en matière de voyageurs à risque élevé, contribuer à l'identification des voyageurs à risque élevé et coordonner l'intervention nationale de l'ASFC en ce qui a trait aux avis de surveillance et aux enquêtes visant des voyageurs à risque élevé. L'équipe de l'ASFC responsable des voyageurs à risque élevé examine également la communication des renseignements personnels des voyageurs à risque élevé pour s'assurer que l'information a été obtenue et communiquée en toute légalité<sup>196</sup>. En 2017, l'ASFC a examiné tous les cas sur lesquels le COC-SN a enquêté en 2016 et a constaté que l'initiative sur les voyageurs à risque élevé a joué un rôle direct dans

<sup>192</sup> ASFC, *Emergency Response Procedures – NSJOC*, novembre 2016.

<sup>193</sup> ASFC, « Centre d'opérations conjointes en matière de sécurité nationale (COC-SN) », note d'information, 9 février 2018; et GRC, commentaires au CPSNR, 5 juillet 2019.

<sup>194</sup> ASFC, « Centre d'opérations conjointes en matière de sécurité nationale (COC-SN) », note d'information, 9 février 2018.

<sup>195</sup> GRC, *Terms of Reference: National Security Joint Operations Centre*, 1<sup>er</sup> mars 2015.

<sup>196</sup> ASFC, « Flash Note to the Director: Information Disclosure of Personal Information for Associates/Family », note d'information, 22 mars 2017.

le refus d'entrée au Canada \*\*\* personnes. Le Tableau 31 illustre la participation de l'ASFC aux activités du COC-SN spécialement liées aux voyageurs à risque élevé.

Mesure des résultats des activités du COC-SN liées aux voyageurs à risque élevé	2014	2015	2016	2017	2018
Indices d'enquêtes reçus de partenaires	***	***	***	***	***
Indices d'enquêtes produits pour des partenaires	***	***	***	***	***
Avis de surveillance émis pour la sécurité nationale	***	***	***	***	***

Source : ASFC, réponse écrite aux questions du Secrétariat du CPSNR : question 2, 5 juillet 2019.

**Tableau 31 : Mesures des résultats des activités du COC-SN liées aux voyageurs à risque élevé 2014-2018**

## Gouvernance des activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement

### Instruction du ministre

431. La présente section décrit les mécanismes que l'ASFC a mis en place pour régir ses activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement.

432. Le ministre a fourni à l'ASFC deux instructions ministérielles visant les activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement<sup>197</sup> :

- **L'instruction du ministre : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères (2017)** énonce l'engagement du gouvernement à l'égard des valeurs et des principes qui condamnent la torture et le mauvais traitement. Elle interdit la divulgation d'information qui se traduirait par un risque substantiel de mauvais traitement d'une personne par une entité étrangère, la formulation de demandes d'information qui se traduirait par un risque substantiel de mauvais traitement d'une personne par une entité étrangère, et certaines utilisations d'information vraisemblablement obtenue à la suite du mauvais traitement d'une personne par une entité étrangère<sup>198</sup>.
- **L'instruction du ministre sur les priorités en matière de renseignement (2017)** guide la mise en œuvre des priorités du gouvernement en matière de renseignement et vise à appuyer la responsabilité ministérielle de l'ASFC concernant l'application et le contrôle d'application de la législation frontalière.

433. L'instruction ministérielle sur les priorités en matière de renseignement énonce les principes suivants pour orienter et éclairer toutes les activités de l'ASFC relatives aux priorités en matière de renseignement :

- la législation frontalière et la *Charte canadienne des droits et libertés* doivent être respectées;
- la vie privée des personnes ne sera pas transgressée, sauf s'il y a des raisons valables de le faire;
- l'ASFC doit veiller à un traitement adéquat et uniforme des renseignements personnels lorsqu'elle recueille, stocke, échange et communique de l'information conformément aux lois sur la protection des renseignements personnels et aux politiques et normes du gouvernement sur la classification de l'information;
- l'information communiquée aux partenaires étrangers doit respecter l'Instruction ministérielle à l'intention de l'ASFC sur l'échange d'information avec des organismes étrangers (plus tard remplacée par l'Instruction ministérielle à l'intention de l'ASFC : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères).

<sup>197</sup> En 2017, l'ASFC a reçu l'Instruction du ministre sur les mineurs dans le système de détention liée à l'immigration du Canada. L'instruction ne porte pas directement sur la sécurité nationale et le renseignement; elle sera mentionnée à des fins de comparaison seulement.

<sup>198</sup> Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, *Instruction du ministre à l'intention de l'Agence des services frontaliers du Canada : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères*, [www.securitepublique.gc.ca/cnt/trnsprnc/ns-trnsprnc/msnstri-drctn-cbsa-asfc-fr.aspx](http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/trnsprnc/ns-trnsprnc/msnstri-drctn-cbsa-asfc-fr.aspx).

434. L'Instruction du ministre sur les priorités en matière de renseignement renferme une mention de la responsabilité ministérielle de l'ASFC.

[traduction] Lorsqu'elle met en œuvre les priorités en matière du renseignement, l'ASFC doit immédiatement informer [le ministre] si une activité de l'ASFC peut avoir d'importantes répercussions négatives, par exemple, menacer une vie humaine, discréditer l'ASFC ou le gouvernement du Canada, nuire aux relations qu'entretient le Canada avec un autre pays ou un organisme d'État étranger, ou contrevenir aux lignes directrices contenues dans la présente instruction<sup>199</sup>.

435. Depuis la publication de l'instruction ministérielle, l'ASFC a informé le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile d'un cas où une de ses activités correspondait à cette obligation. Le président de l'ASFC a dit que le fait d'accorder le statut de résident permanent à un ressortissant étranger préoccupant pour la sécurité nationale en août 2017 [\*\*\*Le reste de la phrase et la phrase suivante ont été revues pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Elles décrivent les conséquences possibles. \*\*\*]<sup>200</sup> Le Comité a examiné en détail ce cas et a relevé que l'ASFC et IRCC ont mis des mesures en place pour prévenir des cas semblables à l'avenir.

436. Outre l'obligation redditionnelle susmentionnée, l'Instruction du ministre sur les priorités en matière de renseignement pour 2017-2019 ne renferme aucune autre obligation de rendre compte régulièrement au ministre (par exemple, par la production d'un rapport annuel) des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale ou au renseignement. Il s'agit d'un contraste avec les autres instructions ministérielles à l'intention de l'ASFC qui prévoient l'obligation de rendre compte régulièrement des activités<sup>201</sup>.

437. L'ASFC n'a reçu aucune instruction ministérielle à l'égard de ses activités plus sensibles, comme le recours à la surveillance ou à des sources humaines confidentielles, \*\*\*<sup>202</sup>

438. Le Comité sait que l'ASFC a rédigé un projet d'instruction ministérielle concernant deux de ses activités sensibles relatives à la sécurité nationale et au renseignement : la surveillance et les sources humaines confidentielles. Le projet d'instruction ministérielle propose des limites et des exigences concernant la tenue de ces activités et énonce des obligations de rendre compte au ministre<sup>203</sup>. En fin de compte, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile n'a pas fourni une telle instruction.

<sup>199</sup> Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, Instruction du ministre à l'intention de l'Agence des services frontaliers du Canada : Priorités en matière de renseignement pour 2017-2019.

<sup>200</sup> Président de l'ASFC, « Subject of National Security Concern Granted Permanent Residency ». À l'intention du ministre, note d'information, 29 septembre 2017.

<sup>201</sup> Par exemple, un rapport trimestriel sur la détention et l'hébergement de mineurs et un rapport annuel au ministre sur l'évitement de la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères.

<sup>202</sup> \*\*\*

<sup>203</sup> ASFC, *Update on MD to CBSA for Surveillance and CHS*, 9 avril 2014.

## Gouvernance interne des activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement

439. La gestion des activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement s'inscrit dans les structures de gouvernance plus vastes de l'ASFC. En avril 2019, l'ASFC a remplacé son modèle qui faisait la distinction entre le volet des programmes et le volet des opérations par un nouveau modèle de gestion fonctionnelle. Le nouveau modèle regroupe les anciens secteurs des programmes, des politiques et des opérations dans trois nouvelles directions générales : Voyageurs, Secteur commercial et Échanges commerciaux, et Renseignement et Exécution de la loi<sup>204</sup>. Chaque direction générale est dirigée par un vice-président chargé d'élaborer, de concevoir et d'exécuter des programmes. Les vice-présidents définiront les priorités des programmes et fourniront des directives nationales aux régions. Dans la foulée du changement, l'ASFC a créé le poste de dirigeant principal de la transformation ainsi que la Direction générale de la politique stratégique<sup>205</sup>.

440. L'ASFC affirme que le passage à un nouveau modèle de gouvernance a trois objectifs. Premièrement, la fusion des directions générales des Programmes et des Opérations de l'ASFC vise à préciser les rôles et les responsabilités au sein de l'organisation, conformément à des évaluations internes selon lesquelles la séparation des programmes et des opérations semait de la confusion à l'égard des rôles, des responsabilités et des obligations redditionnelles précis des intervenants de première ligne et de la haute direction<sup>206</sup>. Deuxièmement, par la restructuration des directions générales relevant d'un vice-président désigné, le modèle est conçu pour mettre en place une hiérarchie plus claire des responsabilités et des obligations redditionnelles. Troisièmement, l'ASFC cherche à faire des gains en efficacité, tant sur le plan financier que sur la facilitation du mouvement des marchandises et des personnes à faible risque<sup>207</sup>. L'ASFC affirme que « [c]es changements organisationnels amélioreront la capacité de l'Agence de prendre les décisions essentielles et axées sur les résultats qui assurent la sécurité et la prospérité des Canadiens<sup>208</sup>. »

441. Dans sa structure de gouvernance, l'ASFC a mis en place divers organes qui fournissent une orientation concernant des enjeux pertinents et qui signalent les problèmes aux paliers supérieurs de la hiérarchie décisionnelle, s'il y a lieu. La structure de gouvernance du programme du renseignement et de l'exécution de la loi de l'ASFC se compose de quatre niveaux, comme le montre la Figure 1.

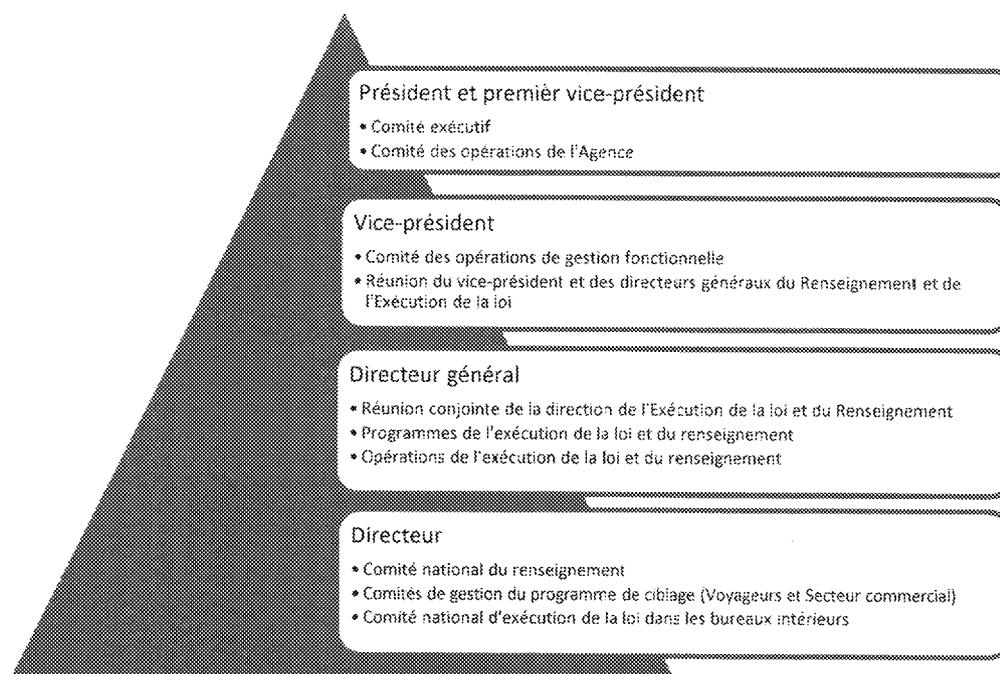
<sup>204</sup> ASFC, *CBSA 2004–2019*, exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 1<sup>er</sup> mars 2019.

<sup>205</sup> ASFC, audience devant le CPSNR, 7 mai 2019.

<sup>206</sup> ASFC, commentaires du président de l'ASFC, audience devant le CPSNR, 7 mai 2019. Voir aussi : ASFC, *Review of the Confidential Human Source (CHS) Program*, juillet 2014.

<sup>207</sup> ASFC, commentaires du président de l'ASFC, audience devant le CPSNR, 7 mai 2019.

<sup>208</sup> ASFC, *Agence des services frontaliers du Canada – Rapport financier trimestriel*, 29 août 2018, [www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/fs-ef/2018/gfr-rft-q1-fra.html](http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/fs-ef/2018/gfr-rft-q1-fra.html).



Source : ASFC, « Examen des activités de l'ASFC liées à la sécurité nationale et au renseignement », exposé devant le CPSNR, 7 mai 2019.

**Figure 1 : Structure de gouvernance du programme du renseignement et de l'exécution de la loi de l'ASFC**

442. Les représentants de l'ASFC participent également à des comités interorganisationnels sur la sécurité nationale et le renseignement. Afin d'assurer la coordination interministérielle des opérations, le président de l'ASFC assiste aux réunions hebdomadaires du Comité des opérations des sous-ministres, présidé par le Bureau du Conseil privé et dont les membres proviennent de l'appareil de la sécurité et du renseignement. Les vice-présidents de l'ASFC assistent aux réunions interministérielles des sous-ministres adjoints (SMA), notamment le Comité sur les opérations de sécurité nationale et le Comité des politiques de la sécurité nationale. Afin d'assurer la coordination interministérielle des politiques et de l'administration, le président de l'ASFC est membre des comités des sous-ministres de la Sécurité nationale et de l'Évaluation du renseignement, et des comités distincts sur les tendances mondiales, les politiques étrangères et la défense, qui se réunissent une fois par mois. Les vice-présidents de l'ASFC participent à divers forums interorganisationnels, notamment les comités des SMA sur les politiques de la sécurité nationale, le renseignement, l'évaluation du renseignement, et le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Les directeurs généraux, les directeurs et les gestionnaires de l'ASFC participent également à divers comités sectoriels dans l'ensemble du gouvernement.

## Évaluation du Comité

### Le rôle de l'ASFC dans l'appareil de la sécurité et du renseignement du Canada

444. Le Comité accepte l'affirmation que l'ASFC occupe un rôle « de niche » dans l'appareil de la sécurité et du renseignement et reconnaît le rôle important que joue le renseignement dans l'ensemble complet des activités de l'ASFC. L'ASFC n'a pas un mandat précis conféré par la loi pour mener des activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement; elle le fait plutôt pour appuyer la législation frontalière. L'ASFC se sert du renseignement pour élaborer une stratégie de gestion des risques afin d'identifier les menaces liées à la frontière le plus tôt possible avant l'arrivée à un point d'entrée au Canada, d'intercepter les menaces et de les atténuer.

445. Les responsabilités de l'ASFC en matière de sécurité nationale proviennent de sa mission qui consiste à prendre des décisions sur l'admissibilité des marchandises et des personnes et de faciliter les échanges commerciaux et les voyages légitimes. L'ASFC mène des activités sensibles relatives à la sécurité nationale qui ajoutent manifestement une valeur à sa mission, en particulier à son travail lié au filtrage de sécurité, à l'exécution de la loi en matière d'immigration et au ciblage. Ces opérations sont très précieuses pour d'autres ministères également, notamment IRCC, puisque les deux organismes se partagent l'application et l'exécution de la LIPR, et le SCRS afin d'identifier les menaces inconnues pour la sécurité du Canada.

### Instruction ministérielle et activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement

446. Depuis 2013, [\*\*\* La phrase suivante a été revue pour supprimer l'information préjudiciable ou privilégiée. Elle indique que le ministère était au fait qu'une instruction ministérielle profiterait aux activités sensibles de collecte de renseignements, notamment le recours à la surveillance et aux sources humaines confidentielles<sup>209</sup>. \*\*\*] Le Comité croit qu'une instruction ministérielle clarifierait la mission, les pouvoirs et les obligations redditionnelles à l'égard des activités sensibles et alignerait l'ASFC sur ses partenaires qui ont reçu des instructions du ministre dans ce domaine.

447. Comme c'est le cas des instructions du ministre à l'ASFC sur la mise en œuvre des priorités du gouvernement en matière de renseignement, les instructions sont importantes pour la responsabilité ministérielle et pour aider l'ASFC à organiser ses ressources selon les priorités. Son propre système de priorités en matière d'exécution de la loi et de renseignement à niveaux s'aligne à son approche de la gestion frontalière et de l'exécution de la loi à la frontière axée sur les risques, et aide l'ASFC à affecter ses ressources aux secteurs représentant un risque plus élevé.

---

209 \*\*\*

## **Partenaires de la sécurité nationale et du renseignement**

448. Les partenariats de l'ASFC améliorent l'efficacité de ses opérations tout en contribuant à l'efficacité des opérations de l'ensemble de l'appareil de la sécurité nationale et du renseignement. Les partenariats aident l'ASFC à soutenir les priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique et à obtenir des résultats positifs liés à la sécurité nationale.

## **Gouvernance des activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement**

449. Les activités sensibles de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement sont bien régies. Dans chaque secteur, l'ASFC a mis en œuvre une orientation, des politiques et des procédures normales d'exploitation officielles. Chaque secteur de programme et ses activités sont assujettis à une évaluation et à des mesures d'atténuation du risque, à des audits internes et à des évaluations, et doivent rendre des comptes à l'interne à la haute direction de l'ASFC au sujet de ses activités. Cela dit, à l'interne, l'ASFC présente ses rapports sur ses activités sensibles relatives à la sécurité nationale et au renseignement de façon parcellaire. Il n'y a pas suffisamment d'évaluations cumulatives des risques et des résultats. La constance et la précision dans les rapports annuels sur les activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement amélioreraient la gouvernance de l'ASFC en ce qui concerne ses activités sensibles relatives à la sécurité nationale et au renseignement.

450. Le passage de l'ASFC à une nouvelle structure de gestion fonctionnelle renforcera vraisemblablement sa gouvernance des activités sensibles relatives à la sécurité nationale et au renseignement. Cependant, à l'heure actuelle, il est trop tôt pour faire une évaluation définitive des résultats de ce changement.

## Conclusion

451. Le présent examen visait à comprendre les activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement de l'ASFC dans le contexte de l'ensemble de sa mission et de ses pouvoirs. Il s'est ensuite penché sur trois thèmes clés : la conduite des activités sensibles de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement; sa gouvernance de ces activités; et ses relations avec les principaux partenaires canadiens dans les domaines de la sécurité nationale et du renseignement.

452. Le mandat de l'ASFC est vaste et complexe. L'Agence assume d'importantes responsabilités relatives à la prospérité et à la sécurité du Canada. Seule une parcelle de son travail est perçue par la majorité des Canadiens, dont le contact avec l'ASFC se limite principalement aux échanges transactionnels aux points d'entrée du Canada. L'éventail des activités de la sécurité et du renseignement que l'ASFC mène pour faciliter le mouvement des personnes et des marchandises à faible risque et pour identifier et intercepter celles qui représentent un risque plus élevé est moins apparent. Essentielles à l'exécution du mandat de l'ASFC lié à la frontière, ces mêmes activités contribuent considérablement aux grandes priorités en matière de sécurité nationale du Canada. Elles sont également les activités les plus sensibles que mène l'organisation, en raison des risques qu'elles peuvent représenter pour les droits et libertés des Canadiens.

453. Dans l'ensemble, le Comité est satisfait du travail de l'ASFC dans ces domaines. L'ASFC ne dispose pas de pouvoirs explicites pour enquêter sur la sécurité nationale et le crime organisé, mais elle est toutefois habilitée à mener des activités sensibles relatives à la sécurité nationale et au renseignement qui appuient ses responsabilités liées à la frontière, conformément à la Loi sur l'ASFC, à la *Loi sur les douanes*, à la LIPR, à la *Loi d'interprétation* et aux pouvoirs conférés par la common law. Ces activités sont gérées par des structures de gouvernance claires et une bonne compréhension des risques inhérents. Le travail de l'ASFC avec d'autres organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement est, de façon similaire, axé sur l'exécution du mandat frontalier et appuie le travail de ces organisations lorsqu'il existe un lien manifeste entre leurs différents mandats. Ces relations reposent sur des structures de gouvernance claires et des rôles et des responsabilités définis. Néanmoins, tous les systèmes peuvent être améliorés. Le Comité tire six conclusions et formule deux recommandations qui, selon lui, renforcera la gouvernance et la responsabilité de l'ASFC en ce qui a trait aux activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement.

454. Le Comité souligne que l'ASFC a mis la barre haute en ce qui concerne sa participation avec le Comité. Ses réponses aux demandes du Comité étaient uniformément exhaustives et présentées dans les délais. Maintes fois, elle rendait ses dirigeants disponibles pour répondre aux questions, a fourni des exemples concrets des activités menées par l'organisation et a informé le Comité seule et avec ses plus proches partenaires.

## Conclusions du Comité

455. Le Comité tire les conclusions suivantes :

- C14. Bien que l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) ne possède pas de pouvoirs législatifs explicites pour enquêter sur les enjeux de sécurité nationale ou de crime organisé, elle est un membre principal de l'appareil de la sécurité nationale et du renseignement en raison de sa responsabilité relativement à la sécurité frontalière. (Paragraphe 334)
- C15. La détermination de l'admissibilité est la raison d'être de l'ASFC. L'ASFC mène des activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement pour déterminer si les marchandises et les personnes qui entrent au Canada sont admissibles. Ces activités peuvent se dérouler partout au Canada et, dans certaines circonstances, à l'étranger. L'ASFC travaille étroitement avec ses partenaires pour remplir sa mission relative à l'admissibilité, tout particulièrement avec Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada sur le filtrage de sécurité aux fins de l'immigration. (Paragraphe 305, 334–335 et 445)
- C16. Le renseignement et la sécurité nationale jouent différents rôles dans le spectre des activités de l'ASFC. D'un côté, le renseignement oriente la prise de décision pour l'ensemble des décisions et des opérations de l'ASFC. De l'autre côté, l'ASFC ne joue qu'un rôle spécialisé en matière de sécurité nationale, et ses activités visent à appuyer les *résultats* en matière de sécurité nationale de la grande mission de l'ASFC en matière de douanes et d'immigration. (Paragraphe 305, 334 et 444-445)
- C17. Les pouvoirs de l'ASFC pour mener des activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement sont clairs. La *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada* établit la mission de l'ASFC de contribuer à la mise en œuvre des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique et de contrôler l'application de la législation frontalière. Les pouvoirs de l'ASFC de contrôler l'importation et l'exportation de marchandises et de prendre des décisions en matière d'admissibilité sont explicites dans la *Loi sur les douanes* et la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* respectivement. Le recours de l'ASFC à certaines activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement découle implicitement de son mandat d'exécution de la loi qui repose sur les principes de common law codifiés dans la *Loi d'interprétation*. (Paragraphe 324 à 333)
- C18. Les activités sensibles de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement sont bien régies. Toutefois, l'ASFC ne dispose pas d'instructions du ministre pour la conduite de ses activités sensibles relatives à la sécurité nationale et au renseignement, contrairement à d'autres organismes de l'appareil de la sécurité et du renseignement qui mènent des activités similaires. Il s'agit également d'une lacune en ce qui concerne la responsabilité ministérielle. (Paragraphe 437–438)
- C19. Pour remplir sa mission, l'ASFC mène des activités sensibles relatives à la sécurité nationale et au renseignement qui peuvent comporter différents risques, notamment pour les droits des

personnes. Même si ces activités sont assujetties à des contrôles de gouvernance, à des politiques particulières et à une orientation opérationnelle, l'ASFC ne dispose pas d'un processus normalisé pour évaluer les risques et les résultats de ces activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement et en rendre compte. (Paragraphe 436 et 449)

## Recommandations

456. Le Comité formule les recommandations suivantes :

- |     |   |
|-----|---|
| R7. | Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile fournit des directives par écrit à l'Agence des services frontaliers du Canada à l'égard de la conduite d'activités sensibles relatives à la sécurité nationale et au renseignement. Cette directive doit inclure des attentes claires en matière de reddition des comptes et des obligations relatives à la présentation de rapports annuels. |
| R8. | L'Agence des services frontaliers du Canada doit mettre en place un processus d'évaluation et de présentation de rapport sur les risques et les résultats de ses activités sensibles relatives à la sécurité nationale et au renseignement.   |



## Annexe A : Conclusions du Comité

### Chapitre 1 : La diversité et l'inclusion dans l'appareil de la sécurité et du renseignement

- C1.** Dans une succession de lettres de mandat ministériel et dans son appel à la création d'une Équipe spéciale sur la diversité et l'inclusion du secteur de la sécurité et du renseignement, le gouvernement a désigné la promotion et l'amélioration de la diversité et de l'inclusion comme une priorité pour l'appareil de la sécurité et du renseignement. Cette approche pour l'appareil est grandement louable, mais sa mise en œuvre a quelque peu manqué. (Paragraphe 22, 68 et 69)
- C2.** Les organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement ont mis en place des mesures et des programmes à l'appui de l'équité en matière d'emploi, de la diversité et de l'inclusion. Toutefois, la diversité et l'inclusion diffèrent grandement d'une organisation à l'autre. (Paragraphe 36 à 50)
- C3.** Au cours des trois dernières années, les FAC et la GRC ont réglé diverses poursuites relatives à des allégations de harcèlement, de violence et de discrimination généralisés. L'élimination de ces problèmes sous-jacents progresse lentement. Le SCRS a aussi réglé une poursuite en 2017 en ce qui a trait à des allégations d'islamophobie, de racisme et d'homophobie dans son bureau de la région de Toronto. Il a réagi au cours de la même année en mettant en place un plan d'action sur le milieu de travail à l'échelle de l'organisation. (Paragraphe 88 à 91)
- C4.** Toutes les organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement ont préparé des politiques, des formations et des campagnes de sensibilisation pour lutter contre le harcèlement et la violence au travail. Toutefois, ils ont connu certaines difficultés pour ce qui est de l'analyse des sondages et le suivi, dont le suivi des plaintes de harcèlement, ce qui peut nuire à la capacité de l'organisation de connaître l'ampleur du problème. La question de la discrimination reçoit beaucoup moins d'attention que celle du harcèlement dans l'ensemble de l'appareil. (Paragraphe 93 à 97)
- C5.** Le taux de représentation des membres des groupes désignés dans l'ensemble des organisations visées par l'examen est moins élevé que le taux de représentation moyen dans la fonction publique. Dans la majorité des organisations visées par l'examen, les personnes handicapées sont sous-représentées de façon générale, et les femmes sont sous-représentées dans les postes de direction. Les personnes faisant partie des minorités visibles sont sous-représentées de façon générale et aussi dans les postes de direction, et le recrutement de personnes de ce groupe a stagné ou diminué dans plusieurs des organisations au cours des trois dernières années. Le Comité ne dispose pas actuellement d'assez d'informations pour évaluer la représentation des Autochtones dans les postes de direction dans l'ensemble des organisations visées par l'examen. (Paragraphe 52 à 54)

- C6.** Les incohérences dans la planification, le suivi et l'examen nuisent à l'évaluation des progrès réalisés au sujet de la diversité à l'échelle de l'appareil de la sécurité et du renseignement. (Paragraphe 25 à 31)
- C7.** La responsabilisation à l'égard de la diversité et de l'inclusion à l'échelle de l'appareil de la sécurité et du renseignement est insuffisante. Les organisations n'ont pas établi de cadres de mesure du rendement ni n'ont fixé d'objectifs de rendement mesurables sur ces questions pour les cadres ou les gestionnaires. Dans la plupart des organisations, la responsabilité des progrès en matière de diversité et d'inclusion n'est pas répartie à l'ensemble de l'organisation. Elle est généralement attribuée uniquement au secteur des ressources humaines. Les lacunes en ce qui a trait à la responsabilité nuisent aux organisations dans l'atteinte de leurs objectifs. (Paragraphe 66 à 71)

## Chapitre 2 : La réponse du gouvernement à l'ingérence étrangère

- C8.** Certains états étrangers mènent des activités d'ingérence étrangère complexes et omniprésentes contre le Canada. Ces activités représentent un risque considérable pour la sécurité nationale, principalement en nuisant aux institutions fondamentales du Canada et en compromettant les droits et les libertés des Canadiens. (Paragraphe 136 à 175)
- C9.** Le SCRS a mené de façon constante des enquêtes et fournit des conseils au gouvernement sur l'ingérence étrangère. (Paragraphe 195 à 201)
- C10.** Tout au long de la période à l'examen, la coordination et la collaboration interministérielles relatives à l'ingérence étrangère étaient ponctuelles et selon le cas. L'absence d'une approche globale visant à prendre en compte les risques pertinents, les outils appropriés et les répercussions possibles des réponses aux comportements des états limite la capacité du Canada à agir sur l'ingérence étrangère. (Paragraphe 219 à 227 et 280 à 285)
- C11.** L'ingérence étrangère a dans le passé moins suscité l'attention au Canada que d'autres menaces pour la sécurité nationale. Cette tendance commence à changer en raison du tout nouveau centre d'intérêt du gouvernement sur les « activités des états hostiles ». Néanmoins, l'approche de l'appareil de la sécurité et du renseignement pour répondre à la menace comprend encore un certain nombre de conditions :
- Il existe d'importantes différences dans la façon dont les différentes organisations de la sécurité et du renseignement interprètent la gravité et la prévalence de la menace, et établissent l'ordre de priorité de leurs ressources. (Paragraphe 276 à 279)
  - Lorsque le gouvernement détermine les mesures qu'il emploierait pour régler les cas d'ingérence étrangère, il adopte des réponses qui s'attaquent à des activités précises et non pas à des tendances dans les comportements. De plus, l'approche du gouvernement accorde un poids plus important aux intérêts à court terme (comme la politique étrangère), qu'aux considérations à long terme (comme les risques pour les libertés, les droits et la souveraineté). (Paragraphe 281 à 285)

- C12.** La mobilisation du gouvernement en matière d'ingérence étrangère est limitée.
- À l'exception des activités de liaison du SCRS, les échanges du gouvernement avec les paliers infranationaux et la société civile au sujet de l'ingérence étrangère sont minimes. (Paragraphe 256 à 267)
  - L'engagement est limité en partie par le manque de personnes détenant une cote de sécurité adéquate à l'échelle infranationale. (Paragraphe 261)
  - Il n'existe aucune stratégie publique sur l'ingérence étrangère ou de rapport public comme ceux sur le terrorisme et la cybersécurité. (Paragraphe 289 à 291)
- C13.** Le Canada collabore de plus en plus avec ses proches alliés et partenaires pour agir sur l'ingérence étrangère. La question est primordiale pour le Canada. (Paragraphe 268 à 274)

### **Chapitre 3 : Les activités de l'Agence des services frontaliers du Canada relatives à la sécurité nationale et au renseignement**

- C14.** Bien que l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) ne possède pas de pouvoirs législatifs explicites pour enquêter sur les enjeux de sécurité nationale ou de crime organisé, elle est un membre principal de l'appareil de la sécurité nationale et du renseignement en raison de sa responsabilité relativement à la sécurité frontalière. (Paragraphe 334)
- C15.** La détermination de l'admissibilité est la raison d'être de l'ASFC. L'ASFC mène des activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement pour déterminer si les marchandises et les personnes qui entrent au Canada sont admissibles. Ces activités peuvent se dérouler partout au Canada et, dans certaines circonstances, à l'étranger. L'ASFC travaille étroitement avec ses partenaires pour remplir sa mission relative à l'admissibilité, tout particulièrement avec Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada sur le filtrage de sécurité aux fins de l'immigration. (Paragraphe 305, 334–335 et 445)
- C16.** Le renseignement et la sécurité nationale jouent différents rôles dans le spectre des activités de l'ASFC. D'un côté, le renseignement oriente la prise de décision pour l'ensemble des décisions et des opérations de l'ASFC. De l'autre côté, l'ASFC ne joue qu'un rôle spécialisé en matière de sécurité nationale, et ses activités visent à appuyer les résultats en matière de sécurité nationale de la grande mission de l'ASFC en matière de douanes et d'immigration. (Paragraphe 305, 334 et 444-445)
- C17.** Les pouvoirs de l'ASFC pour mener des activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement sont clairs. La *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada* établit la mission de l'ASFC de contribuer à la mise en œuvre des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique et de contrôler l'application de la législation frontalière. Les pouvoirs de l'ASFC de contrôler l'importation et l'exportation de marchandises et de prendre des décisions en matière d'admissibilité sont explicites dans la *Loi sur les douanes* et la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* respectivement. Le recours de l'ASFC à certaines activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement découle implicitement de son

mandat d'exécution de la loi qui repose sur les principes de common law codifiés dans la Loi d'interprétation. (Paragraphe 324 à 333)

- C18.** Les activités sensibles de l'ASFC relatives à la sécurité nationale et au renseignement sont bien régies. Toutefois, l'ASFC ne dispose pas d'instructions du ministre pour la conduite de ses activités sensibles relatives à la sécurité nationale et au renseignement, contrairement à d'autres organismes de l'appareil de la sécurité et du renseignement qui mènent des activités similaires. Il s'agit également d'une lacune en ce qui concerne la responsabilité ministérielle. (Paragraphe 437–438)
- C19.** Pour remplir sa mission, l'ASFC mène des activités sensibles relatives à la sécurité nationale et au renseignement qui peuvent comporter différents risques, notamment pour les droits des personnes. Même si ces activités sont assujetties à des contrôles de gouvernance, à des politiques particulières et à une orientation opérationnelle, l'ASFC ne dispose pas d'un processus normalisé pour évaluer les risques et les résultats de ces activités relatives à la sécurité nationale et au renseignement et en rendre compte. (Paragraphe 436 et 449)

## Annexe B : Recommandations

### Chapitre 1 : La diversité et l'inclusion dans l'appareil de la sécurité et du renseignement

- R1.** Le Comité procède à un examen rétrospectif d'ici trois à cinq ans pour évaluer le progrès réalisé par l'appareil de la sécurité et du renseignement dans l'atteinte des objectifs et la mise en œuvre des initiatives en matière de diversité et d'inclusion, et pour examiner plus en profondeur la question de l'inclusion, y compris les questions de harcèlement, de violence et de discrimination, en sollicitant davantage les employés.
- R2.** L'appareil de la sécurité et du renseignement adopte une approche cohérente et transparente de la planification et du suivi des objectifs relatifs à l'équité en matière d'emploi et à la diversité, et qu'il procède régulièrement à des examens de ses politiques et de ses pratiques relatives à l'emploi (examens des systèmes d'emploi) pour relever les obstacles possibles à l'emploi auxquels se heurtent les femmes, les Autochtones, les personnes faisant partie des minorités visibles et les personnes handicapées.
- R3.** L'appareil de la sécurité et du renseignement améliore la robustesse de sa collecte et de son analyse de données, notamment au moyen d'évaluations ACS+ des mesures de dotation interne, des politiques de promotion et d'analyses segmentées de l'effectif. À ce sujet, le Comité souligne aussi que les organisations auront bientôt l'obligation d'enquêter sur tous les cas de harcèlement et de violence au travail, de les enregistrer et de les signaler.
- R4.** L'appareil de la sécurité et du renseignement élabore un cadre commun de mesure du rendement et qu'elle accentue la responsabilisation à l'égard de la diversité et de l'inclusion en établissant des indicateurs de rendement significatifs et mesurables pour les directeurs et les gestionnaires dans l'ensemble des organisations.

## Chapitre 2 : La réponse du gouvernement à l'ingérence étrangère

- R5. Le gouvernement du Canada élabore une stratégie exhaustive pour lutter contre l'ingérence étrangère et renforcer la résilience des institutions et de la population. Basée sur l'examen et les conclusions du Comité, la stratégie devrait :
- a. définir les risques et les préjudices à court et à long terme pour les institutions et les droits et libertés des Canadiens que fait peser la menace de l'ingérence étrangère;
  - b. examiner et prendre en main la vaste étendue des vulnérabilités institutionnelles auxquelles s'attaquent les états étrangers hostiles, y compris les champs ne faisant expressément pas partie de l'examen du Comité;
  - c. évaluer la validité des lois en vigueur liées à l'ingérence étrangère, comme la *Loi sur la protection de l'information* et la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, et permettre la proposition de modifications au besoin;
  - d. élaborer des mécanismes opérationnels et stratégiques pratiques et pangouvernementaux pour cerner les activités des états hostiles et y réagir;
  - e. mettre en place des mécanismes réguliers de collaboration avec les paliers infranationaux du gouvernement et les organismes d'application de la loi, y compris fournir les cotes de sécurité nécessaires;
  - f. comprendre une approche à l'intention des ministres et des hauts dirigeants afin qu'ils nouent le dialogue avec les institutions fondamentales et la population;
  - g. orienter la coopération avec les alliés au sujet de l'ingérence étrangère.
- R6. Le gouvernement du Canada appuie cette stratégie exhaustive grâce à une direction et une coordination centrales durables. Pour donner un exemple d'entité de coordination centrale visant à agir sur l'ingérence étrangère, le Comité renvoie à la nomination et au mandat du coordonnateur de la lutte nationale contre l'ingérence étrangère de l'Australie.

Le Comité réitère sa recommandation du *Rapport spécial sur les allégations entourant la visite officielle du premier ministre Trudeau en Inde en février 2018* :

Dans l'intérêt de la sécurité nationale, il faudrait informer les députés de la Chambre des communes et les sénateurs des risques que représentent l'ingérence étrangère et l'extrémisme au Canada au moment de leur assermentation, et un suivi en ce sens devrait être effectué régulièrement par la suite. De plus, il faudrait rappeler aux ministres du Cabinet les attentes énoncées dans le document du gouvernement *Pour un gouvernement ouvert et responsable*, notamment le fait que l'on s'attend à ce que les ministres fassent preuve de discernement quant aux personnes qu'ils rencontrent et avec lesquelles ils établissent des liens et à ce qu'ils fassent clairement la distinction entre les messages officiels et les messages privés dans les médias. Il faudrait aussi leur rappeler que conformément à la *Loi sur les conflits d'intérêt*, les titulaires d'une charge publique doivent toujours accorder la priorité à l'intérêt public avant leurs intérêts personnels.

### **Chapitre 3 : Les activités de l'Agence des services frontaliers du Canada relatives à la sécurité nationale et au renseignement**

- R7.** Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile fournit des directives par écrit à l'Agence des services frontaliers du Canada à l'égard de la conduite d'activités sensibles relatives à la sécurité nationale et au renseignement. Cette directive doit inclure des attentes claires en matière de reddition des comptes et des obligations relatives à la présentation de rapports annuels.
  
- R8.** L'Agence des services frontaliers du Canada doit mettre en place un processus d'évaluation et de présentation de rapport sur les risques et les résultats de ses activités sensibles relatives à la sécurité nationale et au renseignement.



## Annexe C : Consultations et dialogue du Comité

### Réunions et audiences du Comité :

#### Agence des services frontaliers du Canada

- Président
- Vice-présidente, Direction générale de la politique stratégique
- Directrice, Gestion des programmes du renseignement, du ciblage et des enquêtes criminelles
- Directrice exécutive et avocate générale principale
- Directrice exécutive p. i., Examen externe

#### Service canadien du renseignement de sécurité

- Directeur
- Sous-directrice, Opérations
- Directeur adjoint, Renseignement
- Directrice adjointe, Politiques et partenariats stratégiques
- Directeur général, Contre-espionnage et lutte contre la prolifération
- Directeur général, Évaluation du renseignement
- Directrice générale, Région d'Ottawa
- Directeur général, Filtrage de sécurité
- Directrice générale adjointe, Contre-espionnage et lutte contre la prolifération
- Directeur général par intérim, Examen externe et conformité
- Chef, Direction de l'évaluation du renseignement

#### Affaires mondiales Canada

- Sous-ministre
- Sous-ministre adjoint, Sécurité internationale et Affaires politiques
- Directeur général, Contre-terrorisme, du crime et du renseignement
- Directrice générale, Liberté, Droits humains et Inclusion
- Directeur exécutif, Direction des services de renseignement et de l'évaluation de la menace

#### Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada

- Directrice générale, Direction générale du règlement des cas
- Directeur principal, Réseau international

#### Justice Canada

- Sous-procureure générale adjointe déléguée, Secteur national du contentieux
- Directrice et avocate générale, Groupe sur la sécurité nationale

#### Bureau du Conseil privé

- Conseillère à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre
- Secrétaire adjointe du Cabinet, Sécurité et Renseignement

- Secrétaire adjoint du Cabinet, Évaluation du renseignement
- Directrice, Politique et Planification stratégique, Sécurité et Renseignement
- Analyste politique principal, Politique et Planification stratégique, Sécurité et Renseignement

#### Gendarmerie royale du Canada

- Sous-commissaire à la Police fédérale
- Commissaire adjoint aux opérations criminelles de la Police fédérale
- Commissaire adjointe au renseignement et à la police internationale
- Directrice exécutive, Sécurité nationale
- Officier responsable, Centre d'opérations conjointes en matière de sécurité nationale
- Analyste des politiques, Orientation stratégique de la Police fédérale

#### Universitaires et anciens fonctionnaires

- Mel Cappe
- David Mulroney
- Luc Portelance

## Annexe D : Glossaire

ACCP	Association canadienne des chefs de police
ACS+	Analyse comparative entre les sexes plus
AMC	Affaires mondiales Canada
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
BCP	Bureau du Conseil privé
Border Five (B5)	Organismes fédéraux alliés chargés de la sécurité aux frontières dans les pays alliés (Canada, des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande)
CANAFE	Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada
CCETP	Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la Gendarmerie royale du Canada
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada (voir IRCC)
CIET	Centre intégré d'évaluation du terrorisme
COC-SN	Centre d'opérations conjointes en matière de sécurité nationale
COMRENSFC	Commandement du renseignement des Forces canadiennes
COSM	Centre des opérations de sûreté maritime
CPSNR	Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement
CSARS	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
CSNR	conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre
CSSA	Chinese Students and Scholars Associations
CST	Centre de la sécurité des télécommunications
DMT	disponibilité sur le marché du travail
DP	Dossier passager
DPA	disponibilité au sein de la population active
EDSC	Emploi et Développement social Canada
EFP	employé de la fonction publique
EIPF	Équipe intégrée de la police des frontières

EISN	Équipe intégrée de la sécurité nationale
GRC	Gendarmerie royale du Canada
Groupe des cinq	Pays alliés du Canada, des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande
IPV	Information préalable sur les voyageurs
IRCC	Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
LCISC	<i>Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada</i>
LIPR	<i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i>
MC	Membre civil de la GRC
MDN/FAC	Ministère de la Défense nationale/Forces armées canadiennes
MR	membre régulier de la GRC
MRM	mesure de réduction de la menace
OSSNR	Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement
PCC	Parti communiste chinois
PE	Protocole d'entente
RPC	République populaire de Chine
SAFF	Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux
SHC	source humaine confidentielle
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SESN	Section d'enquête de la sécurité nationale
SMA	sous-ministre adjoint
SP	Sécurité publique Canada
TUSCAN	TIPOFF U.S.-Canada