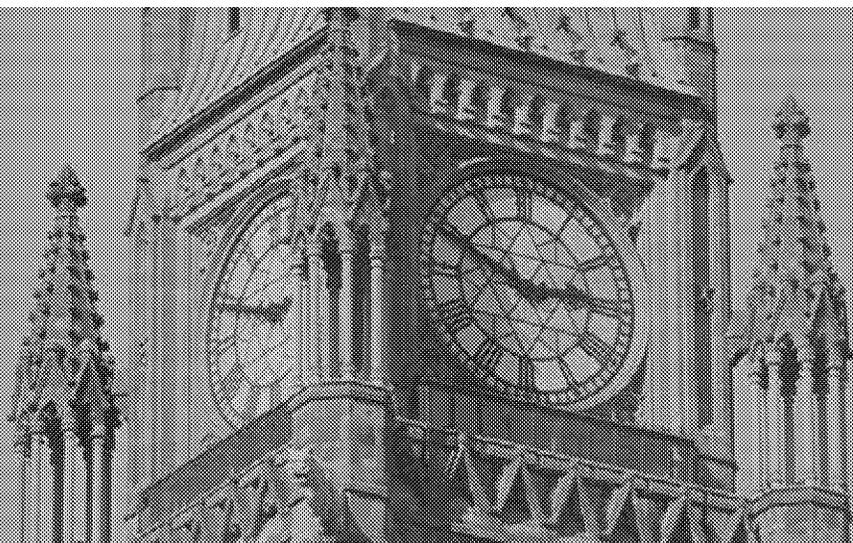




Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement

Rapport spécial sur les activités d’Affaires mondiales Canada en matière de sécurité nationale et de renseignement



Présenté au premier ministre le 27 juin 2022 en vertu du paragraphe 21(2)
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 le Roi du chef du Canada, représenté par le leader du gouvernement à la Chambre des communes, novembre 2022

Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement

Rapport spécial sur les activités d’Affaires mondiales Canada en matière de sécurité nationale et de renseignement (version révisée conformément au paragraphe 21(5) de la Loi sur le CPSNR)

CP104-4/2022F-PDF
978-0-660-46013-0

CP104-4/2022F
978-0-660-46014-7

**Rapport spécial sur les activités d’Affaires mondiales
Canada en matière de sécurité nationale et de
renseignement**

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

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

**Présenté au premier ministre le 27 juin 2022
Version révisée déposée au Parlement en novembre 2022**

Révisions

En application du paragraphe 21(2) de la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement* (Loi sur le CPSNR), le Comité peut présenter un rapport spécial au premier ministre et aux ministres concernés sur toute question liée à son mandat.

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 spécial fourni au premier ministre le 27 juin 2022. À ce moment, le document était classifié Très secret/Renseignement spécial/Citoyens canadiens seulement /NOM DE CODE. 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. ***]

LE COMITÉ DES PARLEMENTAIRES SUR LA SÉCURITÉ NATIONALE ET LE RENSEIGNEMENT

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

Madame Leona Alleslev, députée

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

Monsieur Stéphane Bergeron,
député

Monsieur Rob Morrison, député

Monsieur Don Davies, député

Monsieur Glen Motz, M.O.M., député
(a démissionné le 15 juin 2021)

L'honorable Dennis Dawson, C. P.,
sénateur

Madame Jennifer O'Connell, députée
(a démissionné le 19 mars 2021)

Monsieur Ted Falk, député
(a démissionné le 15 juin 2021)

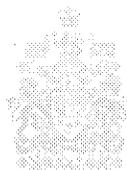
Madame Brenda Shanahan, députée

Monsieur Peter Fragiskatos, député

L'honorable Vernon White, C.P.,
sénateur

Madame Iqra Khalid, députée

National Security and Intelligence
Committee of Parliamentarians



Comité des parlementaires sur la
sécurité nationale et le renseignement

Chair

Président

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

Monsieur le Premier ministre,

Au nom du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, c'est pour moi un privilège de vous présenter le Rapport spécial sur les activités liées à la sécurité nationale et au renseignement d'Affaires mondiales Canada, pour le dépôt au Parlement.

Le rapport comporte cinq conclusions et quatre recommandations, qui visent à :

- accroître la responsabilisation de la ministre des Affaires étrangères quant aux activités liées à la sécurité nationale et au renseignement de son ministère et à celles des organismes partenaires qu'il appuie;
- veiller à ce que les politiques de défense et les opérations militaires du Canada soient conformes aux objectifs de sa politique étrangère;
- mettre en place un cadre gouvernemental clair afin de mieux intervenir lors de prises d'otage par des terroristes à l'étranger.

Au nom du Comité, j'aimerais souligner à nouveau un élément qui menace de plus en plus sa capacité à remplir son mandat : la tendance générale du gouvernement à considérer des documents comme contenant des renseignements confidentiels du Cabinet. Le Comité reconnaît qu'en vertu de sa loi habilitante, ses membres n'ont pas un droit d'accès aux documents confidentiels du Cabinet, bien que rien n'empêche que ces derniers leur soient remis. Les membres du Comité reconnaissent également l'importance des documents confidentiels du Cabinet dans le maintien au Canada du système de Westminster.

Cependant, la portée de la définition de renseignements confidentiels du Cabinet établie dans sa loi habilitante et dans la *Loi sur la preuve au Canada* préoccupe le Comité. Il en va de même pour l'absence d'obligation pour les ministères d'indiquer au Comité combien de documents pertinents ne peuvent être communiqués, lesquels et pour quelles raisons. Le Comité craint que cela nuise à sa capacité de remplir correctement son mandat. Par exemple, au moment d'établir dans le contexte du présent rapport quels renseignements, si divulgués, seraient préjudiciables, les ministères ont indiqué que l'on retrouvait des renseignements confidentiels du Cabinet à quatre reprises, et que ces renseignements devaient être retirés. Or, certains de ces renseignements avaient déjà été communiqués dans une politique publique par le

.../2

-2-

gouvernement. D'autres ne consistaient qu'en une simple déclaration selon laquelle des sous-ministres avaient l'intention de soumettre des informations à leur ministre. Pour chacun de ces renseignements, le Comité a soutenu que la demande était inappropriée et le Bureau du Conseil privé a accepté de la retirer.

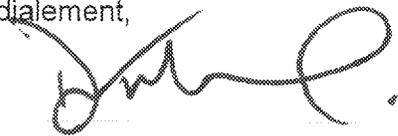
L'inquiétude découle du fait que, dans l'avenir, la pleine portée de la définition puisse être appliquée et que les membres du Comité, qui doivent prêter serment et sont tenus par la loi de ne divulguer aucun renseignement obtenu dans le cadre de leurs fonctions, ne reçoivent plus certains renseignements pertinents, ni n'en connaissent l'existence. Rien ne leur permettra de remettre en question la classification de ces renseignements. Cela va à l'encontre du droit du Comité de consulter les renseignements les plus secrets, sans égards au préjudice qu'ils pourraient causer, et de la pratique voulant qu'il participe à la détermination et à la remise en question des renseignements préjudiciables, et à leur retrait des versions publiques de ses rapports, le cas échéant.

Le mandat du Comité vise principalement à accroître la responsabilisation du gouvernement quant à ses activités liées à la sécurité nationale et au renseignement. Si les ministères continuent d'appliquer une définition aussi large de renseignements confidentiels du Cabinet, d'exercer leur pouvoir discrétionnaire pour empêcher la divulgation de tels renseignements et de ne pas indiquer au Comité quels renseignements pertinents sont retenus, cela risque de compromettre la capacité de ce dernier d'examiner, de façon transparente et exhaustive, les cadres de gouvernance sur lesquels repose la responsabilisation ministérielle.

Le Comité demande à ce que ces questions soient étudiées afin de lui permettre de continuer à remplir son important mandat. Bien qu'il soit souhaitable que la définition de renseignements confidentiels du Cabinet établie dans la loi soit modifiée, à court terme, une solution possible serait d'informer de façon proactive le Comité des documents pertinents qui ne lui sont pas transmis et des raisons pour lesquelles ils ne le sont pas, et de diffuser un énoncé stratégique clair indiquant que seuls les documents secrets du Cabinet ne doivent pas être transmis au CPSNR.

Le Comité souligne qu'il compte soulever cette question dans le cadre de l'examen quinquennal de la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*.

Cordialement,



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

Table des matières

Introduction	1
Motif de l'examen.....	5
Examens externes précédents	6
Structure de l'examen	8
Chapitre 1 : Cadre légal	9
La prérogative de la Couronne	10
Pouvoirs légaux	12
Contrôle du commerce ou de l'utilisation de certains matériaux.....	13
Imposition de sanctions	15
Contributions aux activités de sécurité et de renseignement.....	17
Communication de l'information.....	18
Chapitre 2 : Cohérence en matière de politique étrangère	21
Engagement formel à l'égard des partenaires de la sécurité et du renseignement.....	21
Service canadien du renseignement de sécurité.....	22
Centre de la sécurité des télécommunications	27
Ministère de la Défense nationale et Forces armées canadiennes.....	30
Comités de l'ensemble de l'appareil.....	33
Chefs de mission	33
Activités hostiles de la part d'acteurs étatiques	35
Examens de la sécurité nationale au titre de la <i>Loi sur Investissement Canada</i>	36
Cyberactivités malveillantes parrainées par un État	37
Ingérence étrangère.....	38
Groupe de travail sur les acteurs étatiques et les activités étatiques hostiles.....	40
Chapitre 3 : Rôle de facilitation d'Affaires mondiales Canada	41
La collecte de renseignements étrangers au Canada	41
Contexte et pouvoirs	41
Rôle du Ministère.....	42
Gouvernance interministérielle.....	42
Gouvernance interne.....	43
Défis sur le plan juridique	44
Cyberopérations actives	45
Contexte et pouvoirs	45
Rôle du Ministère.....	45

Gouvernance interministérielle.....	46
Gouvernance interne.....	47
***	48
Contexte et pouvoirs	48
Rôle du Ministère.....	48
Gouvernance	49
Gouvernance interne.....	49
L'avenir ***	49
Soutien logistique ***.....	50
Contexte et pouvoirs	50
***	50
***	50
***	50
***	51
Chapitre 4 : Activités liées à la sécurité nationale et au renseignement.....	53
Activités liées au renseignement dirigées par Affaires mondiales Canada.....	53
Activités de collecte de renseignements d'AMC.....	54
Activités de l'évaluation du renseignement d'AMC	58
Programmes de sécurité à l'échelle internationale	59
Programme pour la stabilisation et les opérations de paix	60
Programme de réduction de la menace liée aux armes.....	63
Programmes d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité et antiterroristes.....	66
Étude de cas : Le projet de réfection d'une route en Jordanie.....	70
Intervenir face aux incidents critiques internationaux	72
Pouvoirs	73
L'approche stratégique du gouvernement par rapport aux prises d'otage terroristes	73
Principales leçons tirées d'incidents critiques antérieurs	76
Rôle opérationnel d'AMC dans le cadre des interventions face aux incidents critiques internationaux.....	81
Études de cas d'incidents critiques internationaux	83
Chapitre 5 : Évaluation du Comité.....	95
Coordination de l'intervention du gouvernement en cas de prise d'otage par des entités terroristes	95
Soutien aux partenaires du renseignement.....	96
Gestion des risques liés à la politique étrangère.....	97

Gouvernance externe	97
Gouvernance interne.....	98
Comparateurs internes et externes	99
Cohérence, mémoire institutionnelle et responsabilisation.....	100
Conclusion.....	103
Conclusions.....	105
Recommandations.....	107
Annexe A : Liste de témoins	109
Annexe B : Abréviations	111

Introduction

1. Affaires mondiales Canada (ci-après AMC ou le Ministère) a le vaste mandat de gérer l'ensemble des relations diplomatiques et consulaires, de stimuler le commerce international et de diriger les efforts en matière de développement international et d'aide humanitaire¹. Conformément à son mandat, le Ministère est chargé de promouvoir et de faire progresser les intérêts politiques, économiques et de sécurité du Canada à l'étranger². Le Ministère se divise en trois secteurs d'activité : les affaires étrangères, le commerce et le développement international. Le Ministère dispose d'un budget de plus de 7 milliards de dollars, emploie quelque 12 000 personnes et gère un réseau mondial de plus de 175 missions réparties dans 110 pays³. Ses activités englobent une foule d'activités, notamment l'élaboration de la politique étrangère du Canada, la gestion des relations bilatérales et multilatérales entre le Canada et d'autres États ou la prestation de services consulaires aux Canadiens à l'étranger, sans oublier la négociation de traités et d'accords commerciaux ainsi que la poursuite des objectifs que le Canada s'est fixés en matière de réduction de la pauvreté, de paix et de sécurité à l'échelle mondiale⁴.

2. Dans le cadre de son vaste mandat, le Ministère mène des activités en vertu de la prérogative de la Couronne et de pouvoirs légaux. Sa loi habilitante est la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement* (Loi sur le MAECD)⁵. Aux termes du paragraphe 10(1), les attributions du ministre des Affaires étrangères « s'étendent d'une façon générale à tous les domaines de compétence du Parlement non attribués de droit à d'autres ministères ou organismes fédéraux et liés à la conduite des affaires extérieures du Canada ⁶[...] ». Essentiellement, les activités du Ministère – menées au nom du ministre – relèvent de la prérogative de la Couronne pour la conduite des affaires extérieures, à moins qu'elles soient établies autrement dans la loi⁷. Certaines lois confèrent des pouvoirs particuliers au ministre, notamment en ce qui a trait au contrôle de l'importation et de l'exportation de certaines marchandises ainsi qu'à l'imposition de sanctions⁸.

3. AMC est un membre fondamental de l'appareil de la sécurité et du renseignement. Bon nombre des menaces les plus importantes pour la sécurité nationale du Canada – du terrorisme et de l'ingérence étrangère allant aux armes de destruction massive – émanent de l'étranger ou

¹ AMC, « Orientation sur Affaires mondiales Canada », 2 mai 2016; et *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement*, L.C. 2013, ch. 33, art. 174, paragr. 10(1).

² AMC, *Plan ministériel 2020-2021 – Raison d'être, mandat et rôle : composition et responsabilités*, 9 mars 2020.

³ AMC, *Rapport sur les résultats ministériels 2019-2020*, 2020.

⁴ AMC, *Plan ministériel 2021-2022*, 2021, pp. 55 à 58.

⁵ *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement*, L.C. 2013, ch. 33, art. 174, URL.

⁶ *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement*, L.C. 2013, ch. 33, art. 174, par. 10(1).

⁷ AMC, « Legal Authorities of the Minister of Foreign Affairs and Global Affairs Canada for National Security and Intelligence Activities », réponse à la question n° 1 de la DI n° 6, 14 avril 2021.

⁸ Le ministre des Affaires étrangères est chargé d'appliquer la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, et une série de lois qui gouvernent le régime de sanctions du Canada, y compris la *Loi sur les Nations Unies*, la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)*.

ont un lien avec l'étranger. En tant que ministère chargé de favoriser les intérêts en matière de sécurité à l'étranger et de gérer les relations bilatérales, il joue un rôle crucial dans la protection des Canadiens et des intérêts du Canada, en prévenant les menaces à leur endroit ou en y réagissant. AMC est l'un des principaux utilisateurs de renseignements au gouvernement. Les renseignements sur les moyens, les intentions et les activités des États étrangers recueillis par des partenaires du renseignement nationaux et alliés orientent un large éventail des activités du Ministère, allant *** et de l'élaboration des politiques étrangères à la sécurité des missions canadiennes à l'étranger. Le Ministère recueille aussi des renseignements d'intérêt par l'entremise de rapports diplomatiques privilégiés provenant de son réseau mondial de missions. En outre, il constitue un partenaire essentiel pour les organisations de la sécurité et du renseignement au Canada, appuyant leurs activités les plus sensibles au pays, *** et veillant à ce que ces activités correspondent aux intérêts et aux objectifs élargis du Canada en matière de politique étrangère.

4. Les activités d'AMC en matière de sécurité nationale et de renseignement sont difficiles à définir et à distinguer du mandat élargi du Ministère. Ses activités liées à la sécurité nationale s'avèrent à la fois étendues et précises, puisqu'elles comprennent aussi bien la gestion de l'adhésion du Canada à des forums multilatéraux pour la promotion de la paix et de la sécurité mondiales qu'une fonction réglementaire précise liée au contrôle de l'exportation, de l'importation et de l'utilisation de technologies et de matériel potentiellement nuisibles. Bon nombre de ses activités liées aux politiques étrangères servent à leur tour d'outils pour répondre aux menaces pour la sécurité nationale, telles que les mesures diplomatiques, voire la suspension d'un engagement en réponse à des activités d'ingérence étrangère contre le Canada. Enfin, les renseignements recueillis par les partenaires, les alliés ou le Ministère orientent la quasi-totalité des activités d'AMC, ce qui permet à l'organisation d'agir efficacement comme moteur *** des priorités et des exigences en matière de collecte de renseignements au sein de l'appareil de la sécurité et du renseignement.

Méthode d'examen

5. En juin 2020, le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR et ci-après le Comité) a décidé d'entreprendre l'examen des activités d'AMC liées à la sécurité nationale et au renseignement en vertu du paragraphe 8b) de la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement* (Loi sur le CPSNR). Le 6 juillet 2020, le président du Comité a fait parvenir des lettres aux ministres des Affaires étrangères, de la Sécurité publique et de la Protection civile ainsi que de la Défense nationale pour les aviser de l'examen et leur demander de soumettre des documents préliminaires visant principalement la période de janvier 2015 à juillet 2021, aux fins d'examen et d'analyse par le Comité. Voici les trois objectifs principaux de l'examen en question :

- examiner les pouvoirs en vertu desquels AMC mène ses activités liées à la sécurité nationale et au renseignement ainsi que la gouvernance de ces activités;

- obtenir une vue d'ensemble de la nature et de la portée des activités d'AMC liées à la sécurité nationale et au renseignement, notamment une définition de ces activités qui se distinguent du mandat élargi du Ministère;
- étudier la participation d'AMC aux opérations d'autres ministères et son rôle visant à garantir que lesdites opérations respectent les politiques en matière d'affaires étrangères, de défense et de sécurité du gouvernement.

6. Le Comité reprend ici l'approche utilisée dans le cadre d'examens précédents. Son examen vise à être explicatif et exploratoire, et a pour but de faire comprendre le rôle du Ministère au sein de l'appareil de la sécurité et du renseignement. En raison des liens étroits qui existent entre la politique étrangère, la sécurité nationale et le renseignement, il est difficile d'établir une ligne de démarcation qui est nette entre, d'une part, les activités du Ministère sur le plan de la sécurité nationale et du renseignement et, d'autre part, les activités relevant des autres sphères de son mandat. Les activités du Ministère qui ont trait à la sécurité nationale et au renseignement ont une portée considérable allant des activités axées principalement sur les enjeux de politique étrangère – notamment la gestion de l'appartenance du Canada aux organisations multilatérales – aux activités relevant surtout du domaine de la sécurité nationale – notamment le renforcement des moyens d'États étrangers dans la lutte contre le terrorisme. En revanche, les activités dans le domaine du renseignement s'étendent des rapports diplomatiques déclarés à ***. Enfin, le mandat élargi en matière de politique étrangère confère au ministère un rôle de premier plan pour ce qui est de maintenir une cohérence optimale entre les activités de ses partenaires de la sécurité et du renseignement et les intérêts du Canada en matière de politique étrangère.

7. Comme l'éventail des activités du Ministère est particulièrement large, le Comité a résolu de se concentrer sur celles dont le principal objet est de prévenir les menaces (sinon d'y réagir) pour la sécurité nationale ainsi que les activités qui pourraient s'agir de collecte de renseignements au moyen de méthodes et de sources secrètes, clandestines ou privilégiées. Le Comité reconnaît que les activités d'AMC liées à la politique étrangère, notamment au sein des organisations multilatérales, peuvent influencer grandement sur les enjeux liés à la sécurité nationale, mais dans le cadre du présent examen, seules les activités pouvant avoir des répercussions tangibles sur la sécurité nationale ou sur le renseignement (par exemple, l'ajout de certaines marchandises aux listes de contrôle pour les importations et les exportations) sont visées. Au reste, cette approche renvoie à la façon dont le Comité entendait les notions de « sécurité nationale » et de « renseignement » dans le cadre des examens réalisés aux fins de son premier rapport annuel de 2018⁹. De plus, le Comité s'intéresse toujours aux répercussions possibles des activités des organismes sur les droits des Canadiens conférés par la Charte; mais les activités du Ministère visées par le présent examen n'engageaient pas

⁹ Dans son rapport de 2018, le Comité entendait les activités liées à la sécurité nationale comme étant celles qui ont trait aux menaces pour la sécurité du Canada – tel qu'il est défini dans la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, – à la criminalité grave à l'échelle nationale ou au renseignement, et qui font appel à des sources et à des méthodes secrètes, clandestines ou privilégiées. Voir CPSNR, *Rapport annuel 2018*, p. 13.

considérablement ces droits. Le Comité ne présente aucune conclusion ni recommandation sur la question.

8. Le rapport du Comité a englobé toute partie d'AMC dont les autorisations, les rôles ou les responsabilités se rapportent à la sécurité et au renseignement. Cela dit, le Secteur de la sécurité internationale et des affaires politiques a été un élément central de l'examen. Le Secteur a pour mandat de se pencher sur la question des crises internationales et de la sécurité des Canadiens par le biais de politiques, d'analyses et de programmes portant sur les enjeux de sécurité à l'échelle mondiale, notamment la criminalité internationale et le terrorisme, la prolifération des armes et l'ingérence étrangère¹⁰. Le montant des dépenses annuelles du Secteur s'élève à environ 450 M\$, alors que son personnel compte 313 employés à temps plein¹¹. Le Secteur compte cinq bureaux :

- Direction générale du renseignement (créée en 2019) : responsable des activités de renseignement, ce qui comprend les évaluations de la menace, la coordination avec les partenaires nationaux et les programmes du renseignement;
- Bureau des droits de la personne, des libertés et de l'inclusion : responsable des questions touchant aux droits de la personne, à la politique internationale sur le numérique et à la politique internationale sur la cybersécurité;
- Bureau du crime international et du terrorisme : responsable des questions touchant à la criminalité internationale ainsi qu'aux politiques et aux programmes en matière d'antiterrorisme;
- Direction générale de la politique de sécurité internationale : responsable de la coordination de la politique internationale et de défense, des questions touchant aux politiques et aux programmes sur la prolifération et le désarmement, ainsi que de la gestion des adhésions du Canada aux organisations multilatérales responsables de la sécurité et de la défense;
- Direction générale du Programme pour la stabilisation et les opérations de paix : responsable des questions touchant aux politiques, aux programmes et aux déploiements relevant du Programme pour la stabilisation et les opérations de paix¹².

9. Entre septembre 2020 et juillet 2021, le Comité a reçu des documents venant d'AMC et de ses partenaires du domaine de la sécurité et du renseignement, à savoir 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 et les Forces armées canadiennes (MDN/FAC) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC). En outre, le Secrétariat du Comité a tenu un certain nombre de séances d'information pratiques avec des représentants d'AMC, du SCRS, du CST, du MDN/FAC et de la GRC au sujet des activités de sécurité nationale et de renseignement du Ministère. Pour sa

¹⁰ AMC, Secteur de la sécurité internationale et des affaires politiques (IFM), note d'information pour le sous-ministre adjoint de la Sécurité internationale et des Affaires politiques, janvier 2020.

¹¹ AMC, réponse écrite au CPSNR, 14 mai 2021.

¹² AMC, Structure organisationnelle de la haute direction du Secteur de la sécurité internationale et des affaires politiques, 31 juillet 2020.

part, le Comité a organisé deux comparutions et une séance d'information avec des représentants de la direction d'AMC, du SCRS et du CST en juin 2021, y compris avec la sous-ministre des Affaires étrangères. La liste détaillée des témoins se trouve à l'Annexe A.

Motif de l'examen

10. Le présent rapport marque le troisième examen mené par le Comité sur les activités d'un organe essentiel de l'appareil de la sécurité et du renseignement. Le Comité a appliqué les mêmes critères que lors d'examens précédents pour étayer sa décision d'étudier les activités d'AMC en matière de sécurité nationale et de renseignement, à savoir :

- l'existence d'examens antérieurs visant l'organisation;
- l'ampleur des activités liées à la sécurité nationale et au renseignement, et la mesure dans laquelle celles-ci sont connues;
- l'assujettissement de ces activités à des lois précises ou à des directives officielles¹³.

11. Les activités de sécurité nationale et de renseignement du Ministère répondent aux critères ci-dessus. Il convient d'abord de rappeler qu'aucune de ces activités n'a fait l'objet d'un examen externe indépendant. De plus, comme elles sont vastes et mal définies, les activités de sécurité nationale et de renseignement du Ministère sont peu connues des parlementaires ou des Canadiens. Enfin, le pouvoir en vertu duquel le Ministère mène la plupart de ses activités, notamment les activités liées à la sécurité nationale et au renseignement, découle d'un rapport complexe entre la prérogative de la Couronne et les pouvoirs légaux.

12. Le présent examen vise aussi à tirer parti des examens menés précédemment par le Comité quant au rôle d'AMC dans les activités relevant précisément de la sécurité et du renseignement. Sont résumées ci-dessous les remarques et les conclusions pertinentes découlant de ces examens.

- **Examen du Processus d'établissement des priorités en matière de renseignement (2018)** : L'examen portait sur la manière dont le Cabinet et l'appareil de la sécurité et du renseignement établissent les priorités et les exigences en matière de renseignement et y répondent. Le Comité a déterminé qu'AMC était le principal client et moteur des exigences permanentes en matière de renseignement (l'analyse de la collecte détaillée des renseignements et des besoins en évaluation) et a conclu que les demandes de collecte et d'évaluation d'AMC doivent être ciblées davantage et mieux hiérarchisées¹⁴.
- **Examen des activités de renseignement du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes (2018)** : L'examen portait sur les activités de renseignement menées par le MDN/FAC pour appuyer le mandat de défense. Dans

¹³ Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), *Rapport annuel 2018*, 9 avril 2019.

¹⁴ CPSNR, *Rapport annuel 2018*, 9 avril 2019.

le cadre de cet examen, le Comité s'est penché sur le processus de consultation interministérielle entre le MDN/FAC et AMC avant le déploiement de capacités du renseignement de défense à l'étranger. Il a constaté qu'aucun mécanisme officiel n'était en place pour soutenir de telles consultations, ce qui a empêché AMC, dans un cas au moins, de mener sa propre évaluation des risques liés à politique étrangère en cas de déploiement. Le Comité a donc recommandé que le MDN/FAC mette en œuvre un processus normalisé pour les consultations interministérielles portant sur les capacités du renseignement de défense, y compris une norme minimale de documentation¹⁵.

- **Examen de la réponse du gouvernement à l'ingérence étrangère (2019)** : Dans le cadre de son examen de la réponse du gouvernement aux menaces posées par l'ingérence étrangère, le Comité s'est penché sur la responsabilité du Ministère concernant la prise de mesures visant à lutter contre l'ingérence étrangère ainsi que la gestion des relations bilatérales du Canada et la défense des intérêts canadiens à l'étranger. Dans son rapport, le Comité fait état des outils dont dispose le Ministère pour contrer cette menace, allant de l'imputation publique et de la suspension d'engagements aux sanctions multilatérales. En terminant, le Comité a soulevé des préoccupations quant au rôle de meneur d'AMC dans la lutte contre l'ingérence étrangère, déplorant que les considérations liées à l'ingérence étrangère relèguent au second plan celles liées aux préjudices subis à l'intérieur du pays¹⁶.

L'objectif du présent examen est aussi d'expliquer plus avant le rôle d'AMC au sein de l'appareil de la sécurité et du renseignement.

Examens externes précédents

13. Rappelons d'emblée que l'ensemble des activités de sécurité nationale et de renseignement d'AMC n'a jamais fait l'objet d'un examen externe indépendant. Dans les dix dernières années, le Bureau du vérificateur général et les comités parlementaires se sont penchés sur des éléments peu connus des activités de sécurité nationale et de renseignement d'AMC ayant trait au contrôle des exportations, à la sécurité des missions et à l'intervention du gouvernement lors de prises d'otage par des groupes terroristes¹⁷. Voici le résumé des éléments examinés et des principales conclusions.

- **Bureau du vérificateur général du Canada, *Contrôle des exportations à la frontière* (2015)** : L'objet de ce rapport du vérificateur général publié à l'automne 2015 était de déterminer si l'ASFC et ses principaux partenaires fédéraux, dont AMC, disposaient de l'information, des pratiques et des mesures de contrôle

¹⁵ CPSNR, *Rapport annuel 2018*, 9 avril 2019.

¹⁶ CPSNR, *Rapport annuel 2019*, 12 mars 2020.

¹⁷ Le Rapport de l'automne 2014 – Le soutien à la lutte contre la criminalité transnationale – traitait des défis liés à l'échange d'information entre AMC et la GRC sur les Canadiens détenus à l'étranger. Voir : Bureau du vérificateur général du Canada, Automne 2014 – Rapport, Chapitre 2 — Le soutien à la lutte contre la criminalité transnationale, 2014.

nécessaires aux frontières afin de prévenir l'exportation de marchandises contrevenant aux lois régissant l'exportation au Canada. En ce qui concerne AMC, l'audit avait pour but de vérifier si le Ministère délivrait des licences pour les biens stratégiques et militaires contrôlés conformément à la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* dans le respect des délais prescrits dans ses normes de service publiées (oui, la plupart du temps¹⁸).

- **Bureau du vérificateur général du Canada, *La sécurité matérielle des missions diplomatiques canadiennes à l'étranger (2018)*** : Le rapport du vérificateur général publié à l'automne 2018 visait à déterminer si AMC répondait aux besoins en matière de sécurité matérielle lors des missions à l'étranger, afin de protéger ses employés et ses biens. L'audit a révélé qu'AMC n'avait pas pris toutes les mesures nécessaires pour répondre aux menaces de sécurité changeantes. Sur le plan de la sécurité, on a constaté des lacunes qui devaient être comblées sans attendre ainsi que des évaluations de sécurité incomplètes ou manquantes concernant plusieurs missions. Ainsi, le vérificateur général a recommandé qu'AMC vérifie que toutes les évaluations des menaces et des vulnérabilités sont à jour et menées conformément aux normes de sécurité du Ministère¹⁹.
- **Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, *Renforcer le service consulaire du Canada maintenant et pour l'avenir (2018)*** : Ce comité s'est penché sur la prestation des services consulaires par le Ministère aux Canadiens à l'étranger. Dans le cadre de cette étude, il a examiné le rôle d'AMC dans la coordination de l'intervention gouvernementale en cas de prise d'otages canadiens à l'étranger par des entités terroristes. Le comité a formulé six recommandations concernant cette question, conseillant au gouvernement, notamment, de stipuler que les Canadiens qui paient une rançon en vue de libérer les victimes d'un enlèvement ne feront pas l'objet de poursuites criminelles, d'examiner chaque cas d'enlèvement afin d'en tirer des leçons et d'établir les pratiques optimales concernant la participation de la famille²⁰.
- **Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, *La sûreté et la sécurité des employés d'Affaires mondiales Canada et des Canadiens à l'étranger (2019)*** : Ce comité a donné suite aux constats présentés dans le rapport de 2018 du vérificateur général sur la sécurité des missions. Il a aussi abordé d'autres questions liées à la sécurité et à la sûreté, portant notamment sur les mesures de sensibilisation à la sécurité, la santé mentale des employés et les communications consulaires. Le comité a accepté les

¹⁸ Bureau du vérificateur général du Canada, Automne 2015 – Rapports, Rapport 2 — Le contrôle des exportations à la frontière, 2015.

¹⁹ Bureau du vérificateur général du Canada, Automne 2018 – Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada, Rapport 4 — La sécurité matérielle des missions diplomatiques canadiennes à l'étranger — Affaires mondiales Canada, 2018.

²⁰ Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, *Renforcer le service consulaire du Canada maintenant et pour l'avenir*, 42^e législature, 1^{re} session, novembre 2018.

recommandations du vérificateur général et a demandé à ce qu'on offre de meilleurs services en santé mentale aux employés d'AMC affectés à des pays à haut risque²¹.

Structure de l'examen

14. Les chapitres qui suivent portent sur les activités d'AMC liées à la sécurité nationale et au renseignement. Le premier chapitre examine le cadre légal d'AMC qui comprend un éventail d'autorisations tirées de la prérogative de la Couronne et de lois. Le deuxième chapitre présente le rôle général du Ministère de « cohérence en matière de politique étrangère » visant à assurer l'harmonie entre les activités liées à la sécurité nationale et au renseignement d'autres ministères et organismes et la politique étrangère du Canada. Le troisième chapitre est consacré au rôle de facilitation d'AMC [*** Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. La phrase décrivait le rôle du Ministère. ***]. Le quatrième chapitre décrit le rôle de direction d'AMC, c'est-à-dire les activités menées exclusivement par le Ministère ou sous sa direction. Le rapport se termine par l'évaluation, les conclusions et les recommandations du Comité.

²¹ Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, *La sûreté et la sécurité des employés d'Affaires mondiales Canada et des Canadiens à l'étranger*, 42^e législature, 1^{re} session, juin 2019.

Chapitre 1 : Cadre légal

15. Les attributions du Ministère sont énoncées dans la *Loi sur le Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement* (Loi sur le MAECD). L'autorité du Ministère de mener ces attributions, y compris des activités liées à la sécurité nationale et au renseignement, découle d'une combinaison de pouvoirs étendus conférés par la prérogative de la Couronne ainsi que de lois précises. La section suivante décrit la structure d'autorité relative aux activités de sécurité nationale et de renseignement d'AMC.

16. La loi habilitante du Ministère a élargi le mandat et les activités de l'organisation, depuis sa création en 1909. Le mandat initial du Ministère, établi conformément à la *Loi sur les affaires extérieures* de 1909, consistait principalement à gérer les communications du pays avec les États étrangers²². Son empreinte internationale et ses activités ont évolué au cours des décennies subséquentes, à mesure que les politiques étrangères et les relations du Canada s'émançaient de celles du Royaume-Uni. En 1983, le ministère des Affaires extérieures et le Service des délégués commerciaux du Canada ont fusionné de manière à former Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, un changement codifié pour la première fois dans la *Loi sur l'organisation du gouvernement*, puis dans la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international*, de 1995²³. En 2013, le mandat du Ministère a été de nouveau élargi en raison de sa fusion avec l'Agence canadienne de développement international, conformément à la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement*²⁴.

17. La Loi sur le MAECD énonce les pouvoirs et les attributions du ministre des Affaires étrangères²⁵. Aux termes du paragraphe 10(1), les attributions du ministre des Affaires étrangères s'étendent à « tous les domaines de compétence du Parlement non attribués de droit à d'autres ministères ou organismes fédéraux et liés à la conduite des affaires extérieures du Canada [...] ». Le paragraphe 10(2) de la Loi définit le vaste mandat du ministre, qui comprend la responsabilité de diriger l'ensemble des relations diplomatiques et consulaires, de mener les négociations internationales, de coordonner les relations économiques internationales et d'assurer la gestion des missions diplomatiques et consulaires du Canada. Pour s'acquitter de son vaste mandat, le ministre peut, en vertu du paragraphe 10(3), élaborer et mettre en œuvre des programmes visant à favoriser les intérêts du Canada à l'étranger.

²² AMC, Histoire d'Affaires mondiales Canada, « Jouer dans la cour des grands – Une histoire du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international », sans date, URL.

²³ AMC, réponse aux questions écrites du Secrétariat, 5 mai 2021; et AMC, Histoire d'Affaires mondiales Canada, sans date, URL.

²⁴ AMC, « Orientation sur Affaires mondiales Canada », document de formation, 5 février 2016.

²⁵ Les fonctions précises des ministres du Commerce international et du Développement international sont énoncées aux articles 13 et 14 de la Loi et il s'agit notamment de promouvoir les relations commerciales et d'entreprendre des activités liées au développement international et à l'aide humanitaire, respectivement. *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement*, L.C. 2013, ch. 33, art. 174.

La prérogative de la Couronne

18. La Loi sur le MAECD ne confère aucun pouvoir légal particulier au ministre des Affaires étrangères. De fait, l'autorité du ministre découle principalement de la prérogative de la Couronne²⁶. Celle-ci est une source du pouvoir exécutif discrétionnaire accordé à la Couronne²⁷. Le théoricien britannique sur la constitution A.V. Dicey décrit la prérogative de la Couronne comme étant [traduction] « le résidu du pouvoir discrétionnaire ou arbitraire dont la Couronne est légalement investie à tout moment²⁸. » La prérogative de la Couronne sur les affaires étrangères se rapporte à l'un des seuls domaines restants du gouvernement – avec les pouvoirs liés aux forces armées – où la prérogative de la Couronne est une source importante d'autorité. Il s'agit d'une autorité de longue date, remontant à l'époque où le Canada commençait à mener ses propres affaires étrangères indépendamment du Royaume-Uni²⁹.

19. Le Comité s'est déjà penché sur l'exercice de la prérogative de la Couronne par le gouvernement et les limites du pouvoir de celle-ci dans son rapport de 2018 sur le renseignement de défense. Le Comité a décrit la prérogative de la Couronne comme suit : « le pouvoir exercé par le gouvernement pour prendre des décisions dans des domaines où la prérogative n'a pas été remplacée, ou autrement limitée, par le Parlement, suivant l'adoption d'une loi, ou par les tribunaux³⁰. » Il a par ailleurs relevé que la prérogative de la Couronne n'est pas sans limites. Au fil du temps, le Parlement a restreint l'exercice de la prérogative de la Couronne par le gouvernement en l'assujettissant au pouvoir légal³¹. Même lorsque la prérogative n'est pas substituée à une loi, la Couronne ne peut se fonder sur la prérogative de la Couronne pour mener une activité si l'activité en question contrevenait au droit canadien.

20. Le paragraphe 10(1) de la Loi sur le MAECD se rapporte à l'intention du Parlement de limiter les pouvoirs du ministre conférés par la prérogative de la Couronne en énonçant que les pouvoirs du ministre s'étendent « à tous les domaines de compétence du Parlement *non attribués de droit à d'autres ministères ou organismes fédéraux* [...]»³². [L'italique est un ajout.]

²⁶ AMC, « Legal Authorities of the Minister of Foreign Affairs and Global Affairs Canada for National Security and Intelligence Activities », réponse à la question n° 1 de la DI n° 6, 14 avril 2021.

²⁷ Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, éd. à feuillets mobiles, Scarborough, Thomson Carswell, p. 1.9, note 76, cité dans CPSNR, *Rapport annuel 2018*, avril 2019, p. 78.

²⁸ *Reference as to the Effect of the Exercise of the Royal Prerogative of Mercy Upon Deportation Proceedings*, [1933] R.C.S. 269, p. 272, le juge en chef Duff citant A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8^e éd., 1915, p. 420, cité dans CPSNR, *Rapport annuel 2018*, avril 2019, p. 78.

²⁹ AMC, « Legal Authorities of the Minister of Foreign Affairs and Global Affairs Canada for National Security and Intelligence Activities », réponse à la question n° 1 de la DI n° 6, 14 avril 2021.

³⁰ CPSNR, *Rapport annuel 2018*, p. 78.

³¹ Un exemple pertinent de ce remplacement de la prérogative est le maintien du CST dans la loi en 2001, qui a été incorporé dans les activités de renseignement de nature législative menées en vertu de la prérogative. CST, « Avant le commencement : La Sous-section de l'examen et la Joint Discrimination Unit », <https://www.cse-cst.gc.ca/fr/about-apropos/history-histoire/before-avant/culture-et-communaute/histoire/notre-histoire>; CST, « Au commencement : la Direction des télécommunications du Conseil national de recherches », www.cse-cst.gc.ca/en/about-apropos/history-histoire/beginning-histoire; et CST, « Centre de la sécurité des télécommunications, Foire aux questions », <https://www.cse-cst.gc.ca/fr/about-apropos/fag> cités dans CPSNR, *Rapport annuel 2018*, avril 2019, p. 78.

³² *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement*, L.C. 2013, ch. 33, art. 174, par. 10(1).

21. Par l'exercice du pouvoir que lui confère la prérogative de la Couronne, le ministre des Affaires étrangères cherche à élaborer et à mettre en œuvre la politique étrangère du Canada, à gérer les relations avec d'autres pays et à appuyer les Canadiens de même que les intérêts canadiens à l'étranger. Ses activités en lien avec la gestion des relations bilatérales comprennent les engagements diplomatiques habituels tout comme la négociation d'accords commerciaux. La gestion de l'appartenance du pays à des organisations multilatérales englobe la promotion des intérêts et des valeurs du Canada dans les forums internationaux ainsi que l'application des obligations internationales au pays. Le soutien aux Canadiens et aux intérêts du Canada à l'étranger se traduit autant par la prestation de services consulaires que par l'assurance de la sécurité des employés du gouvernement en mission à l'étranger et de celle de leurs personnes à charge.

22. Plusieurs activités du Ministère qui visent à atteindre des objectifs en matière de politique étrangère et à soutenir les Canadiens à l'étranger contribuent à la sécurité nationale et à la gestion des relations bilatérales. Par exemple, le Ministère fait la promotion de la paix et de la stabilité à l'étranger, grâce à des programmes conçus pour renforcer la capacité des États à contrer les menaces pour la sécurité nationale – telles que le terrorisme ou les armes de destruction massive – avant qu'elles n'atteignent le territoire canadien³³. La responsabilité du Ministère de mener des affaires consulaires le positionne à l'avant-plan de l'intervention du gouvernement en cas de prise d'otages canadiens par des entités terroristes à l'étranger³⁴. Enfin, puisqu'il lui incombe de gérer les relations bilatérales, le Ministère est responsable de plusieurs mesures visant à résoudre des problèmes majeurs de sécurité à l'intérieur du pays, qu'il s'agisse de contrer l'ingérence étrangère d'États hostiles par la mise en œuvre de sanctions ou de mesures diplomatiques, ou encore de dénoncer publiquement les États parrainant des cyberattaques ciblant des institutions canadiennes³⁵.

23. La responsabilité du Ministère relative à la gestion de l'appartenance du pays à des organisations multilatérales peut aussi entraîner d'importantes répercussions sur le plan de la sécurité nationale. AMC travaille à la réalisation des objectifs du Canada en matière de politique étrangère auprès des Nations Unies (ONU), du Groupe des Sept (G7), de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et du Forum mondial de lutte contre le terrorisme (FMLT), entre autres³⁶. Si aucune incidence sur la sécurité nationale ne découle de sa participation en soi, les résolutions ou les accords conclus par ces forums peuvent avoir des répercussions importantes sur la sécurité nationale. On en veut pour exemple l'application, au pays, des

³³ La politique de sécurité nationale du Canada de 2004 stipule que les « activités diplomatiques en matière de sécurité et de paix internationales sont également motivées en grande partie par notre intérêt à préserver la sécurité nationale ». *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, avril 2004, p. 53, <https://publications.gc.ca/collections/collection/CP22-77-2004F.pdf>.

³⁴ Il est énoncé dans le Cadre d'intervention en cas d'urgence internationale du Canada de 2016 que [traduction] « le pouvoir de coordonner les interventions du gouvernement en cas d'urgence à l'étranger est conféré au ministre des Affaires étrangères en vertu de la prérogative royale concernant les affaires extérieures du Canada [...] ». Voir : AMC, *Cadre d'intervention en cas d'urgence internationale du Canada*, décembre 2016, p. 6.

³⁵ Dans son examen de 2019 de la réponse du gouvernement à l'ingérence étrangère, le Comité décrit le rôle d'AMC comme étant de s'occuper de l'aspect de la politique étrangère d'un problème de sécurité intérieur. CPSNR, *Rapport annuel 2019*, p. 116.

³⁶ AMC, *Secteur de la sécurité internationale et des affaires politiques (IFM)*, janvier 2020.

résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU relatives à la liste des entités terroristes ou encore l'imposition de mesures de contrôle intérieures touchant l'exportation de certaines marchandises vers certains pays, lesquelles découlent d'engagements de non-prolifération ratifiés par le Canada³⁷.

24. Le ministre exerce également les pouvoirs que lui confère la prérogative en ce qui a trait à l'utilisation des renseignements et à la collecte de rapports diplomatiques privilégiés. Le Ministère figure parmi les principaux consommateurs de renseignements au gouvernement. Il s'en sert, d'ailleurs, pour orienter une vaste gamme de ses activités, qu'il s'agisse de l'élaboration de politiques étrangères et de la gestion des relations bilatérales, ou encore de la négociation d'accords commerciaux, d'évaluations des menaces qui pèsent sur les missions canadiennes et des réponses aux crises internationales³⁸. Le Ministère tire ensuite parti de son réseau mondial pour recueillir des rapports diplomatiques privilégiés et spécialisés sur des questions liées à l'économie, à la politique, aux droits de la personne et à la sécurité présentant un intérêt sur le plan stratégique, au titre de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*³⁹.

Pouvoirs légaux

25. Le ministère des Affaires étrangères possède des pouvoirs particuliers conférés par plusieurs lois relatives à la sécurité nationale et au renseignement, lesquels se distinguent de ses pouvoirs issus de la prérogative de la Couronne. Les pouvoirs légaux du ministre en la matière permettent au Ministère :

- de contrôler le commerce ou l'utilisation de matériaux ou d'équipement qui peuvent porter préjudice à la sécurité nationale;
- d'imposer des sanctions aux États étrangers ou aux personnes susceptibles de compromettre l'atteinte des objectifs en matière de politique étrangère et de sécurité nationale;
- de contribuer aux activités de ses partenaires de la sécurité et du renseignement, lorsqu'elles ont trait à la politique étrangère;
- d'échanger de l'information avec les partenaires de l'appareil de la sécurité et du renseignement.

³⁷ AMC, Régime canadien d'inscription des entités terroristes, 2019; AMC, Manuel des contrôles du courtage et à l'exportation, p. 14; et AMC, Forum mondial de lutte contre le terrorisme, note d'information pour l'IFM, sans date.

³⁸ AMC, « Séance d'information sur la transition à l'intention de l'USS », présentation, mai 2019.

³⁹ La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 énonce la primauté du droit diplomatique, notamment les règles sur l'échange et le traitement de diplomates entre États. Elle a été ratifiée par le Canada en 1966 et a été érigée en loi dans le droit canadien par la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*. L'article 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques stipule que les fonctions d'une mission diplomatique comprennent le fait de « s'informer par tous les moyens licites des conditions et de l'évolution des événements dans l'État accréditaire et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'État accréditant », et de « développer les relations économiques, culturelles et scientifiques. » *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, 1961, recueil des traités des Nations Unies, vol. 500, p. 95 et recueil des traités du Canada 1966, n° 29, en vigueur en 1964 et en vigueur pour le Canada en 1966; et AMC, « Séance d'information sur la transition à l'intention de l'USS », mai 2019.

26. Chacune de ces fonctions ainsi que les lois connexes sont abordées ci-après.

Contrôle du commerce ou de l'utilisation de certains matériaux

27. Le Ministère applique trois lois régissant l'exportation, l'importation, le commerce et l'utilisation de marchandises, de matériaux ou de technologies qui peuvent menacer la sécurité nationale du Canada. Les trois lois découlent d'obligations bilatérales ou multilatérales élargies concernant le contrôle de certaines marchandises ou la réglementation des certaines activités.

Loi sur les licences d'exportation et d'importation

28. La *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* et les règlements connexes établissent le régime de contrôle de l'exportation et de l'importation de marchandises et de technologies précises, y compris celles qui peuvent nuire à la sécurité nationale. Il incombe au ministre des Affaires étrangères d'appliquer cette Loi et d'élaborer les règlements connexes. Le ministre a deux rôles principaux à jouer dans l'administration de la Loi. D'abord, il peut recommander au gouverneur en conseil d'établir des listes de contrôle pour l'exportation, l'importation et le courtage de certaines marchandises, notamment les technologies des missiles et des articles à double usage, et pour l'exportation de marchandises vers certains pays, tels que la Corée du Nord⁴⁰. Ce sont les obligations du Canada, au titre des régimes multilatéraux de contrôle de l'exportation, qui déterminent les articles figurant dans la liste de contrôle des exportations⁴¹. Ensuite, le ministre peut délivrer des licences pour les articles figurant sur les listes de contrôle et les assujettir à certaines modalités et conditions⁴². L'ASFC et la Gendarmerie royale du Canada (GRC) sont chargées d'exécuter la Loi⁴³.

29. La direction des contrôles à l'exportation du Ministère examine les demandes d'exportation et délivre des licences au nom du ministre⁴⁴. Les agents chargés de délivrer les licences vérifient si les demandes sont conformes aux lois, aux règlements, aux obligations internationales et aux politiques qu'il convient d'appliquer en matière d'affaires étrangères, de défense et de sécurité nationale⁴⁵. Les demandes présentant un risque élevé sont soumises à un examen supplémentaire mené par des experts de ministères partenaires et des comités au

⁴⁰ Le ministre peut établir, selon les règlements, une *liste de contrôle des exportations*, une *liste de contrôle du courtage*, une *liste de contrôle des importations* et une *liste de contrôle des secteurs*. *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, L.R.C. (1985), ch. E-19, art. 3, 4 et 5; et AMC, « Contrôles d'exportation et de courtage du Canada », note d'information, 18 novembre 2020.

⁴¹ L'arrangement de Wassenaar promeut la transparence et une responsabilité accrue en matière de transfert d'articles militaires et de marchandises et de technologie à double usage. Le Groupe des fournisseurs nucléaires vise à assurer que le commerce nucléaire à des fins pacifiques ne contribue pas à la prolifération des armes nucléaires. Le régime de contrôle de la technologie relative aux missiles sert à répondre aux préoccupations concernant la prolifération des missiles et autres systèmes d'armes capables de produire des armes de destruction massive. Le Groupe d'Australie a pour objectif de prévenir la prolifération des armes chimiques et biologiques par le contrôle des substances chimiques. AMC, « Contrôle des exportations et du courtage au Canada, 18 novembre 2020 ».

⁴² *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, L.R.C., 1985, ch. E-19, art. 7.

⁴³ *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, L.R.C., 1985, ch. E-19, art. 24.

⁴⁴ AMC, « Manuel des contrôles du courtage et à l'exportation », août 2019.

⁴⁵ AMC, « Contrôles des exportations et du courtage du Canada », note d'information, 18 novembre 2020.

niveau de la direction préalablement à la délivrance d'une licence⁴⁶. En 2019, le Parlement a adopté le projet de loi C- 47, la *Loi modifiant la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et le Code criminel (modifications permettant l'adhésion au Traité sur le commerce des armes et autres modifications)*, ajoutant le critère du Traité sur le commerce des armes à l'évaluation des demandes de licences d'exportation et de courtage⁴⁷. Ce critère permet notamment d'évaluer si l'exportation nuit à la paix et à la sécurité ou si elle pourrait servir à commettre ou favoriser une violation grave du droit humanitaire international ou des droits de la personne. L'article 27 de la Loi stipule que le ministre doit présenter un rapport annuel au Parlement sur l'exportation des marchandises et technologies militaires du Canada⁴⁸.

Loi sur les systèmes de télédétection spatiale

30. La *Loi sur les systèmes de télédétection spatiale* et son règlement connexe établissent le cadre réglementant l'exploitation des systèmes de télédétection par satellite par des opérateurs du Canada ou de l'étranger et la communication des données recueillies par ces systèmes⁴⁹. La Loi est le produit d'une entente bilatérale conclue en 2002 avec les États-Unis visant à assurer le contrôle étatique des activités de télédétection privées, et ce, afin de protéger les intérêts communs des deux pays en matière de sécurité nationale et de politique étrangère⁵⁰. Le ministre des Affaires étrangères applique la Loi et les règlements connexes, et délivre des licences relatives aux systèmes par satellite exploités au Canada ou par des Canadiens, ailleurs dans le monde⁵¹. La direction des Affaires relatives à l'espace d'AMC examine les demandes pour s'assurer que les activités de télédétection ne portent pas préjudice à la sécurité nationale, à la défense ou aux affaires internationales, et qu'elles sont conformes aux obligations internationales du Canada. Lors du processus de délivrance des licences, les représentants d'AMC consultent des représentants du MDN/FAC, de Sécurité publique Canada, d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada et de l'Agence spatiale canadienne⁵².

31. L'administration de la Loi par le Ministère est régie par un comité consultatif interne et fait régulièrement l'objet d'un examen. En 2019, le Ministère a établi le Comité consultatif

⁴⁶ Si des préoccupations sont soulevées durant l'évaluation d'une demande à risque élevé, un comité d'examen au niveau des directeurs généraux examine le dossier et peut le soumettre à l'examen additionnel d'un comité de sous-ministres adjoints. Si aucun des deux comités d'examen n'approuve la délivrance d'une licence, le processus d'examen est transmis au ministre des Affaires étrangères, qui prendra la décision définitive. AMC, « Contrôles des exportations et du courtage du Canada », 18 novembre 2020.

⁴⁷ AMC, « Contrôles des exportations et du courtage du Canada », 18 novembre 2020.

⁴⁸ *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, L.R.C., 1985, ch. E-19, art. 24.

⁴⁹ L'article 2 de la Loi définit les systèmes de télédétection spatiale comme suit : « systèmes se composant, d'une part, d'un ou de plusieurs satellites de télédétection et du centre de contrôle de mission ainsi que des autres installations utilisées pour exploiter les satellites; d'autre part, des installations utilisées pour la réception, le stockage, le traitement ou la distribution des données brutes obtenues au moyen des satellites, et ce, même après qu'ils ne sont plus exploités. » *Loi sur les systèmes de télédétection spatiale*, L.C. 2005, ch. 45, art. 2; et Ram S. Jakhu et Aram Daniel Kerkonian, « *Independent Review of the Remote Space Sensing Systems Act* », Institut de droit aérien et spatial, Faculté de droit, Université McGill, 17 février 2017.

⁵⁰ Ram S. Jakhu et Aram Daniel Kerkonian, « *Independent Review of the Remote Space Sensing Systems Act* », Institut de droit aérien et spatial, Faculté de droit, Université McGill, 17 février 2017, p. 4.

⁵¹ *Loi sur les systèmes de télédétection spatiale*, L.C. 2005, ch. 45, art. 3; et AMC, « Politique de l'espace et la Loi sur les systèmes de télédétection spatiale (LSTS) », 13 janvier 2021.

⁵² AMC, « Politique de l'espace et la Loi sur les systèmes de télédétection spatiale (LSTS) », 13 janvier 2021.

spécial d'examen formé d'experts du gouvernement, du milieu universitaire et de l'industrie pouvant fournir de l'information, des conseils et des recommandations externes spécialisés concernant la Loi, ses règlements et sa mise en œuvre⁵³. La Loi doit faire l'objet d'un examen indépendant tous les cinq ans⁵⁴. L'Institut de droit aérien et spatial de l'Université McGill a mené les deux derniers examens de la Loi, en 2012 et en 2017, le plus récent portant principalement sur l'incidence de la Loi sur les avancées technologiques et la mise en œuvre des ententes internationales⁵⁵.

Loi de mise en œuvre de la Convention sur les armes chimiques

32. La *Loi de mise en œuvre de la Convention sur les armes chimiques* établit le régime légal pour la mise en œuvre des obligations du Canada conformément à la *Convention sur les armes chimiques*⁵⁶. Le ministre des Affaires étrangères applique cette loi et les règlements connexes, ce qui comprend la désignation d'une autorité nationale⁵⁷. L'autorité nationale relative à la *Convention sur les armes chimiques* se trouve au sein d'AMC. Son rôle consiste à conseiller les intervenants du pays au sujet des règlements liés aux déclarations et à la délivrance des licences, à recueillir les données liées aux déclarations d'entités canadiennes assujetties à la *Convention sur les armes chimiques*, à transférer les déclarations à l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) ainsi qu'à soutenir les représentants permanents du Canada à l'OIAC⁵⁸.

Imposition de sanctions

33. Le Ministère applique quatre lois relatives à l'imposition de sanctions, y compris le gel des avoirs, les embargos sur les armes, les restrictions relatives à l'exportation et les interdictions de nature financière, conformément à ses obligations internationales ou en réponse à une menace de sécurité au pays ou à l'échelle internationale.

Loi sur les Nations Unies

34. La *Loi sur les Nations Unies* permet de mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU. Le ministre des Affaires étrangères est responsable de l'application de cette loi et de ses règlements connexes. En vertu de ce pouvoir, le ministre surveille deux régimes d'inscription d'entités terroristes : le *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur Al-Qaïda et le Taliban* et le *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme*⁵⁹. Ces deux résolutions exigent que les institutions financières réglementées par le gouvernement gèlent les avoirs des personnes et des organisations désignées par ces règlements. L'autorité du ministre en vertu de la *Loi sur les Nations Unies*

⁵³ AMC, « Politique de l'espace et la Loi sur les systèmes de télédétection spatiale (LSTS) », 13 janvier 2021.

⁵⁴ *Loi sur les systèmes de télédétection spatiale*, L.C. 2005, ch. 45, art. 45.1

⁵⁵ Ram S. Jakhu et Aram Daniel Kerkonian, « *Independent Review of the Remote Space Sensing Systems Act* », Institut de droit aérien et spatial, Faculté de droit, Université McGill, 17 février 2017, p. 3.

⁵⁶ *Loi de mise en œuvre de la Convention des armes chimiques*, L.C. 1995, ch. 25, art. 4.

⁵⁷ *Loi de mise en œuvre de la Convention des armes chimiques*, L.C. 1995, ch. 25, art. 3.

⁵⁸ AMC, « Autorité nationale canadienne pour la Convention sur les armes chimiques », 14 janvier 2021.

⁵⁹ Sécurité publique Canada est responsable du régime d'inscription des entités terroristes au pays établi en vertu du *Code criminel*. AMC, « Régimes canadiens d'inscription des entités terroristes », 2019.

prévoit l'imposition de sanctions économiques ou d'embargos sur les armes à l'endroit de pays ayant commis un acte d'agression ou une violation de la paix, selon le Conseil de sécurité⁶⁰. Une fois les règlements mis en place, l'ASFC et la GRC se partagent la responsabilité d'exécuter les sanctions.

Loi sur les mesures économiques spéciales

35. La *Loi sur les mesures économiques spéciales* permet au ministre des Affaires étrangères de recommander l'imposition de sanctions hors du cadre du processus de résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU⁶¹. En vertu de la Loi, le ministre est chargé d'appliquer toute sanction imposée par le gouverneur en conseil, y compris les embargos sur les armes, le gel des avoirs, les interdictions de nature financière et les restrictions sur l'exportation et l'importation, suivant l'une de quatre conditions⁶².

- Une organisation internationale à laquelle appartient le Canada exhorte ses États membres à prendre des mesures économiques visant un État étranger.
- Une violation grave de la paix et de la sécurité internationales s'est produite et elle risque de déclencher une crise internationale de grande ampleur.
- Des violations flagrantes et systématiques aux droits de la personne ont été commises dans un État étranger.
- Un ressortissant d'un État étranger est responsable ou complice d'actes de corruption majeurs.

Dans ce contexte, les représentants d'AMC conseillent le ministre sur la détermination de sanctions et élaborent les règlements connexes, en consultation avec le ministère de la Justice⁶³. Une fois les règlements mis en place, l'ASFC et la GRC se partagent la responsabilité d'exécuter les sanctions. La Loi exige que le gouverneur en conseil fasse rapport au Parlement lorsque le gouvernement décide de lever les sanctions⁶⁴.

⁶⁰ En vertu des règlements de la *Loi sur les Nations Unies*, le ministre des Affaires étrangères a imposé des sanctions à douze États : République centrafricaine, République démocratique du Congo, Érythrée, Iran, Irak, Liban, Libye, Corée du Nord, Somalie, Soudan du Sud, Soudan, Yémen. AMC, « Législation canadienne sur les sanctions », 24 mars 2021.

⁶¹ En avril 2017, le Comité permanent de la Chambre des communes sur les affaires étrangères et le développement international a mené une étude sur le régime de sanctions du Canada. Comité permanent de la Chambre des communes sur les affaires étrangères et le développement international, *Un cadre efficace et cohérent de mise en œuvre des régimes de sanction du Canada : honorer la mémoire de Sergueï Magnitski et aller plus loin*, 42^e législature, 1^{re} session, avril 2017.

⁶² *Loi sur les mesures économiques spéciales*, L.C. 1992, ch. 17, par. 4(1.1).

⁶³ Comité permanent de la Chambre des communes sur les affaires étrangères et le développement international, *Un cadre efficace et cohérent de mise en œuvre des régimes de sanction du Canada : honorer la mémoire de Sergueï Magnitski et aller plus loin*, 42^e législature, 1^{re} session, avril 2017, p. 18.

⁶⁴ *Loi sur les mesures économiques spéciales*, L.C. 1992, ch. 17, par. 7(9).

Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)

36. La *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)* constitue le troisième outil du gouvernement en ce qui a trait à l'imposition de sanctions. En vertu de cette loi, le ministre des Affaires étrangères peut recommander de geler des avoirs et d'imposer des interdictions de nature financière à l'endroit de ressortissants étrangers responsables ou complices de violations flagrantes des droits de la personne ou de corruption majeure⁶⁵. La Loi exige que les comités désignés du Sénat et de la Chambre des communes mènent un examen exhaustif de la Loi aux cinq ans⁶⁶.

Loi sur l'immunité des États

37. La *Loi sur l'immunité des États* est un autre outil dont dispose le ministre pour faire avancer les objectifs en matière de sécurité nationale ou de politique étrangère. À la recommandation du ministre des Affaires étrangères, la Loi permet au gouverneur en conseil d'établir une liste d'États étrangers qui soutiennent le terrorisme⁶⁷. La liste doit être examinée tous les deux ans par le ministre des Affaires étrangères, en consultation avec le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile⁶⁸. Au titre de la *Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme*, un État répertorié comme État soutenant le terrorisme peut être poursuivi devant un tribunal canadien par un Canadien⁶⁹.

Contributions aux activités de sécurité et de renseignement

38. Trois lois confèrent des pouvoirs au ministre des Affaires étrangères pour ce qui est des demandes et des consultations liées aux activités et aux opérations de renseignement de ses partenaires de la sécurité et du renseignement.

Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité

39. Le ministre des Affaires étrangères tient un rôle officiel en vertu de deux articles distincts de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*. L'article 16 de la Loi permet au ministre des Affaires étrangères de demander l'assistance du SCRS pour la collecte de renseignements étrangers au Canada⁷⁰. L'article 17 exige que le ministre de la Sécurité publique consulte le ministre des Affaires étrangères avant d'autoriser le SCRS à conclure des

⁶⁵ *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)* L.C. 2017, ch. 21, par. 4(2).

⁶⁶ *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)* L.C. 2017, ch. 21, art. 16.

⁶⁷ *Loi sur l'immunité des États*, L.S.C. 1986, ch. S-18, par. 6.1(2).

⁶⁸ À l'heure actuelle, l'Iran et la Syrie sont les deux seuls États à y être inscrits, conformément au Décret établissant la liste des États étrangers qui soutiennent ou ont soutenu le terrorisme. *Loi sur l'immunité des États*, L.S.C. 1986, ch. S-18, par. 6.1(7); et *Décret établissant la liste des États étrangers qui soutiennent ou ont soutenu le terrorisme*, DORS/2012-170, Annexe 1.

⁶⁹ *Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme*, L.C. 2012, ch. 1, art. 2, par. 4(1).

⁷⁰ *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (Loi sur le SCRS)*, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 16.

ententes avec des États étrangers, des institutions ou des organisations internationales⁷¹. Le Comité se penche sur le rôle d'AMC en la matière plus loin dans le présent rapport.

Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications

40. Le ministre des Affaires étrangères tient un rôle officiel selon trois articles distincts de la *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications*⁷². Aux termes du paragraphe 29(2), le ministre de la Défense nationale doit consulter le ministre des Affaires étrangères avant d'autoriser des opérations de cyberdéfense. Aux termes du paragraphe 30(2), le ministre des Affaires étrangères doit demander ou consentir à ce que le ministre de la Défense nationale délivre des autorisations de cyberopérations actives. Aux termes du paragraphe 54(2), le ministre de la Défense nationale doit consulter le ministre des Affaires étrangères avant d'autoriser le CST à conclure des ententes avec des États étrangers, des institutions ou des organisations internationales. Le Comité se penche sur le rôle d'AMC en la matière plus loin dans le présent rapport.

Loi sur Investissement Canada

41. La *Loi sur Investissement Canada* permet l'examen des investissements effectués au Canada par des non-Canadiens et susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale⁷³. AMC est répertorié comme entité d'enquête conformément aux règlements de la Loi régissant le processus d'examen lié à la sécurité nationale⁷⁴. Dans le cadre de ce processus, le Ministère fournit une vue d'ensemble consolidée du commerce et de la sécurité en cernant les répercussions possibles liées aux relations étrangères et commerciales du Canada ainsi que les risques possibles à la sécurité nationale concernant la prolifération de certaines marchandises ou de certains matériaux⁷⁵. Le Comité se penche sur le rôle d'AMC en la matière plus loin dans le présent rapport.

Communication de l'information

42. La *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* (LCISC) accorde à AMC le pouvoir de communiquer et de recevoir de l'information issue d'autres institutions fédérales dans l'intérêt de la sécurité nationale⁷⁶. Aux termes de la Loi, le Ministère peut communiquer de l'information de sa propre initiative ou à la demande d'une institution gouvernementale désignée, s'il estime que la communication aiderait l'institution à s'acquitter de son mandat relativement aux activités portant atteinte à la sécurité du Canada⁷⁷. AMC est répertorié à l'Annexe 3 de la Loi, à titre d'organisation destinataire de telles communications. Plusieurs principes orientent la communication de l'information au titre de la Loi, notamment

⁷¹ *Loi sur le SCRS*, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 17.

⁷² *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications*, L.C. 2019, ch. 13, art. 76

⁷³ *Loi sur Investissement Canada*, S.R.C. 1985, ch. 28, art. 2.

⁷⁴ *Règlement sur les investissements susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale*, DORS/2009-271, alinéa 7i).

⁷⁵ AMC, « Examens des investissements étrangers (*Loi sur Investissement Canada*) », juin 2016.

⁷⁶ AMC est répertorié comme institution destinataire à l'Annexe 3 de la Loi. *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada*, L.C. 2015, ch. 20, art. 2.

⁷⁷ *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada*, L.C. 2015, ch. 20, art. 2, par. 5(1).

l'importance de la communication efficace et responsable ainsi que le respect des mises en garde et du droit de regard de la source⁷⁸. En outre, la Loi permet aux organisations de conclure des ententes de communication d'information au besoin. AMC a établi une telle entente avec le SCRS en 2016⁷⁹. La *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement* (Loi sur l'OSSNR) exige que l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) présente un rapport annuel sur les activités menées au titre de la LCISC⁸⁰.

43. La capacité du Ministère à communiquer certains renseignements à des partenaires étrangers fait aussi l'objet de restrictions légales. La *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères* cherche à prévenir le mauvais traitement des personnes résultant de la communication de renseignements entre un ministère et une entité étrangère⁸¹. En juillet 2019, le gouverneur en conseil a émis le décret *Instructions visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères* à l'attention du sous-ministre des Affaires étrangères. Les instructions interdisent la communication de renseignements qui poseraient un risque considérable de mauvais traitements infligés par une entité étrangère; la formulation de demandes de renseignements qui se traduirait par un risque considérable de mauvais traitements; et certaines utilisations de renseignements vraisemblablement obtenus à la suite du mauvais traitement d'une personne par une entité étrangère⁸². En vertu de la Loi, le Ministère présente un rapport annuel au ministre des Affaires étrangères sur la mise en œuvre de ces instructions, dont une copie est fournie au Comité et à l'OSSNR. De plus, la Loi sur l'OSSNR exige que la mise en œuvre de toutes les instructions émises en vertu de la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements* fasse l'objet d'un examen annuel par l'OSSNR⁸³.

⁷⁸ *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada*, L.C. 2015, ch. 20, art 2, art. 4.

⁷⁹ AMC, « Entente entre les Opérations consulaires d'Affaires mondiales Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité sur la communication de l'information concernant la *Loi sur la communication ayant trait à la sécurité du Canada* », 2016.

⁸⁰ *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement*, L.C. 2019, ch. 13, art. 2, art. 39; et OSSNR, *Rapport annuel de l'OSSNR sur la communication d'information au titre de la Loi sur la communication de l'information ayant trait à la sécurité du Canada*, 2019.

⁸¹ *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères*, L.C. 2019, ch. 13, art. 49.1.

⁸² AMC, *Rapport annuel 2018-2019 – « Orientation ministérielle à l'intention d'Affaires mondiales Canada : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères »*, 2019.

⁸³ OSSNR, *Examen de la mise en œuvre de la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères pour 2019*, 16 décembre 2020.

Chapitre 2 : Cohérence en matière de politique étrangère

44. Le rôle du Ministère le plus vaste pour ce qui est des membres de l'appareil de la sécurité et du renseignement consiste à assurer la cohérence en matière de politique étrangère. Le ministre des Affaires étrangères est responsable de favoriser les intérêts du Canada en matière de politique étrangère, mais il est aussi responsable des effets de ladite politique sur les activités du gouvernement, et ce, au pays comme à l'étranger. De fait, le ministre des Affaires étrangères est le gestionnaire des risques en matière de politique étrangère sur les activités liées à la sécurité et au renseignement ayant un lien avec l'étranger. Compte tenu de cette vaste sphère de responsabilités, l'une des fonctions centrales d'AMC est de veiller à ce que les organisations de sécurité et de renseignement prennent en compte l'éventail complet des intérêts du Canada, lorsqu'elles déterminent les modalités d'intervention face à une menace sur le plan de la sécurité ou lorsqu'il s'agit de planifier des activités liées au renseignement à l'étranger.

45. La concrétisation de ce rôle à l'égard de la cohérence se manifeste suivant une pluralité de mécanismes officiels et non officiels. Au niveau national, le Ministère consulte régulièrement ses partenaires centraux de l'appareil par l'intermédiaire de processus formels et d'une hiérarchie de comités. Au niveau international, les chefs de mission canadiens (ambassades et consulats) tiennent un rôle déterminant lorsqu'il s'agit de garantir la cohérence des activités de l'appareil de la sécurité et du renseignement à l'étranger. Enfin, la perspective et les responsabilités découlant de la politique étrangère constituent un élément capital que le gouvernement doit prendre en compte lorsqu'il est question de répondre à un large éventail de menaces pour la sécurité nationale, principalement les activités hostiles perpétrées par des acteurs étatiques malveillants. Le présent chapitre examine les différents aspects du rôle d'AMC qui lui permettent de veiller à ce que les activités des autres ministères et organisations œuvrant dans le domaine de la sécurité nationale et du renseignement s'alignent sur la politique du Canada en matière d'affaires étrangères.

Engagement formel à l'égard des partenaires de la sécurité et du renseignement

46. L'une des façons par lesquelles AMC veille sur la cohérence avec la politique étrangère consiste à tenir des consultations régulières auprès de ses principaux partenaires de la sécurité et du renseignement relativement aux enjeux stratégiques et opérationnels. Au cours des dix dernières années, les consultations du Ministère auprès du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), du Centre de la sécurité des télécommunications (CST) et, dans une moindre mesure, du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes (MDN/FAC) se sont progressivement ancrées dans les activités normales. Cette évolution est l'effet direct des changements apportés aux activités et aux pouvoirs des partenaires de la sécurité et du renseignement, et témoigne de la reconnaissance accrue à l'égard du rôle d'AMC sur le plan de la gestion des risques liés à la politique étrangère.

Service canadien du renseignement de sécurité

47. La relation entre AMC et le SCRS, le service du renseignement de sécurité du Canada, remonte à 1984, année de création du Service. La *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (Loi sur le SCRS) avait établi un rôle pour le ministre des Affaires étrangères en lui demandant de recueillir des renseignements étrangers à l'intérieur du Canada (voir les paragraphes 88-96) et en exigeant que le SCRS consulte AMC avant de conclure des ententes avec des entités étrangères⁸⁴. Au cours des décennies suivantes, les deux organisations ont conclu bon nombre d'ententes suivant lesquelles on a pu officialiser et intensifier les consultations ayant trait aux activités et aux opérations devant se dérouler au pays et à l'étranger.

Équipe de gestion mixte

48. La coopération entre les deux organisations s'est formalisée en 2009 suivant la signature d'un protocole d'entente AMC-SCRS sur la collaboration en matière de renseignement ***. En plus d'énoncer les relations hiérarchiques et les responsabilités des ***, le protocole établit la structure d'une équipe de gestion mixte appelée à constituer, pour les deux organisations, le principal forum de coopération et de coordination en matière de renseignement⁸⁵. En vertu de l'entente de 2009, les réunions de l'équipe de gestion mixte devaient avoir lieu tous les mois et devaient réunir des cadres supérieurs de la Direction générale du renseignement d'AMC et *** du SCRS. Le mandat de l'équipe de gestion mixte était de gérer tous les aspects de la coopération entre les deux organisations pour ce qui a trait au renseignement, et ce, tant sur le plan de la coordination et de la collaboration visant les activités et les opérations que sur le plan de la résolution des difficultés relationnelles. En 2013, AMC et le SCRS ont mis sur pied une équipe mixte de cadres supérieurs, laquelle était coprésidée par le sous-ministre des Affaires étrangères et le directeur du SCRS, et chargée de se pencher sur les enjeux stratégiques prioritaires⁸⁶. Cette équipe de cadres ne se réunissait pas à date fixe, mais les comptes rendus enregistrés de 2015 à 2020 indiquent que les réunions ont eu lieu une fois l'an, à l'exception d'un intervalle en 2017. En 2019, les deux organisations ont intégré officiellement à la structure de l'équipe de gestion mixte les réunions des directeurs généraux appuyant l'équipe de cadres supérieurs dans le but d'accroître la collaboration à cet échelon⁸⁷. Ce groupe se réunit chaque trimestre pour discuter de toutes les facettes de la coopération, notamment les activités de collecte de renseignements étrangers au Canada, les relations que le SCRS entretient avec l'étranger et l'évaluation des risques liés à la politique étrangère.

⁸⁴ *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (Loi sur le SCRS) [1985, L.R.C. (1985), ch. C-23], art. 16 et 17, URL.

⁸⁵ AMC et SCRS, *Protocole d'entente entre AMC et le SCRS sur la collaboration en matière de renseignement ****, 2009.

⁸⁶ AMC et SCRS, *Protocole d'entente entre AMC et le SCRS sur la collaboration en matière de renseignement ****, mise à jour de 2017.

⁸⁷ AMC, *Améliorer la collaboration inter-organisme avec AMC grâce à une meilleure gouvernance*, 16 janvier 2019.

Ententes et échanges d'information avec les entités étrangères

49. Au titre de la Loi sur le SCRS, le ministre de la Sécurité publique doit consulter le ministre des Affaires étrangères avant d'autoriser le SCRS à conclure une entente ou à coopérer de quelque façon avec une institution ou un gouvernement étranger ou encore avec une organisation internationale⁸⁸. Concrètement, le processus de consultation débute par une demande écrite de la part de la Sous-section *** du SCRS à l'intention de la Direction générale du renseignement d'AMC. Cette lettre doit notamment énoncer les motifs et la portée de l'entente qu'il s'agit de conclure⁸⁹. Une fois que la Direction générale du renseignement a signifié son appui, Sécurité publique prépare la correspondance officielle du ministre de la Sécurité publique à l'intention du ministre des Affaires étrangères. De son côté, AMC prépare les documents d'information ainsi que la correspondance de son ministre, dans lesquels sont énoncés les aspects de l'entente qui touchent à la politique étrangère ainsi que les préoccupations potentielles liées à la réputation du partenaire étranger sur le plan des droits de la personne⁹⁰.

50. Bien que le processus de consultation concernant les ententes avec l'étranger soit établi de longue date, AMC n'a toujours pas élaboré de politiques ni de procédures appelées à orienter, voire à régir ces ententes. En outre, le Comité a dû se donner un aperçu des processus internes d'AMC à partir d'une série de mémoires au ministre des Affaires étrangères plutôt que par l'examen de documents officiels énonçant clairement le processus de consultation du Ministère ainsi que les facteurs incitatifs et dissuasifs à prendre en compte lors de l'analyse d'une entente potentielle. Au reste, le Ministère ne dispose d'aucun mécanisme interne visant l'examen de l'état des ententes antérieurement conclues ni d'aucune procédure exigeant la production de rapports concernant ces ententes⁹¹. À titre comparatif, le SCRS a mis en place des procédures officielles pour la régie des processus internes visant les demandes d'ententes en vertu de l'article 17. Il fait également rapport au ministre de la Sécurité publique tous les ans, pour faire état des ententes conclues au titre de l'article 17, conformément aux instructions du ministre du Service en matière de reddition de comptes⁹².

51. Hormis les processus régis par l'article 17, le SCRS consulte AMC – par l'entremise du Comité d'évaluation des échanges d'information – relativement aux échanges d'information avec les entités étrangères. Ce comité est chargé de déterminer s'il convient ou non d'échanger des informations avec les entités étrangères en question et de veiller à ce que le SCRS obéisse

⁸⁸ Loi sur le SCRS [1985, L.R.C. (1985), ch. C-23], art. 17.

⁸⁹ Les dispositions de l'article 17 se divisent en trois grandes catégories [*** Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. La phrase décrivait les trois catégories. ***]. SCRS, *Procédures du SCRS* : ***, 2014.

⁹⁰ AMC, *Canadian Security Intelligence Service establishment of a Section 17 foreign liaison arrangement with ****, mémoire pour intervention à l'intention du ministre des Affaires étrangères, 2020; AMC, *Canadian Security Intelligence Service establishment of a Section 17 foreign liaison arrangement with ****, mémoire pour intervention à l'intention du ministre des Affaires étrangères, 2020; et AMC, Lettre du ministre des Affaires étrangères au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile relativement à une entente de lien avec l'étranger régie par l'article 17 qui a été conclue avec ***, 2020.

⁹¹ AMC, Réponse à la DI 1, la DI 5 et la DI 6, 14 avril 2021.

⁹² SCRS, Instructions du ministre sur les opérations et la reddition de comptes, 2015.

aux dispositions de la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères*⁹³. AMC alimente les délibérations du Comité en lui faisant part de sa perspective sur le plan de la politique étrangère et des droits de la personne⁹⁴.

Évaluation des risques liés à la politique étrangère

52. [*** Ce paragraphe a été revu pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***]. Deux importants événements, opérationnel et législatif, ont donné lieu à un rapprochement des consultations opérationnelles entre AMC et le SCRS. Le premier ***⁹⁵. L'incident a eu d'importantes répercussions sur la relation bilatérale du Canada tout en rappelant la nécessité de renforcer le processus consultatif entre les deux organisations⁹⁶. Le second événement important consiste en l'adoption de la *Loi antiterroriste (2015)* qui accordait au SCRS le pouvoir d'appliquer des mesures – au Canada ou à l'étranger – visant à réduire toute menace pour la sécurité nationale⁹⁷. Compte tenu des circonstances, la haute direction a reconnu la nécessité d'appliquer des mesures de responsabilisation plus rigoureuses, ce qui prévoyait l'attribution d'un nouveau rôle à AMC, à savoir celui d'évaluer les risques associés à de telles mesures⁹⁸. Le rôle a été officialisé en 2015, dans les instructions du ministre au SCRS sur les opérations et la reddition de comptes, laquelle oblige le SCRS à miser sur [traduction] « un mécanisme de consultation rigoureux avec [AMC] ayant pour objet de favoriser l'analyse et la gestion conjointes des risques que pourraient poser les activités opérationnelles menées à l'extérieur du Canada »⁹⁹. Par ailleurs, les instructions ajoutent qu'il est désormais de tenir des consultations avec le sous-ministre des Affaires étrangères¹⁰⁰, et énoncent les quatre éléments qu'AMC doit prendre en compte relativement aux risques liés à la politique étrangère.

53. En 2016, AMC et le SCRS ont conçu deux mécanismes formels de consultation ayant pour objet d'orienter la prestation des évaluations du risque lié à la politique étrangère. Mis au point en 2017, le [premier] mécanisme de consultation *** guide la prestation des évaluations du risque lié à la politique étrangère pour les opérations du SCRS, dans le contexte des *enquêtes sur la sécurité nationale* visées par l'article 12 de la Loi sur le SCRS¹⁰¹. Or, *** le [deuxième] mécanisme de consultation *** [oriente] les évaluations du risque lié à la politique étrangère

⁹³ En se positionnant de la sorte, le Comité d'évaluation des échanges d'information prend en compte les menaces pouvant potentiellement peser sur la sécurité nationale du Canada, la valeur de l'information échangée, l'état de la relation avec l'entité étrangère, le dossier de l'entité en matière de droits de la personne et le risque de mauvais traitements. Voir AMC, Comité d'évaluation des échanges d'information, septembre 2017.

⁹⁴ AMC, *Affaires mondiales Canada : Coopération avec l'appareil de la sécurité et du renseignement du Canada*, exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 3 mars 2021.

⁹⁵ SCRS, témoignage devant le CPSNR, 11 juin 2021.

⁹⁶ AMC, témoignage devant le CPSNR, 11 juin 2021.

⁹⁷ Loi sur le SCRS [1985, L.R.C. (1985), ch. C-23], art. 12.1

⁹⁸ AMC, *Programmes de renseignement étranger d'Affaires mondiales Canada*, présentation pour la transition du prochain IFM, 1^{er} août 2019.

⁹⁹ SCRS, *Instructions du ministre sur les opérations et la reddition de comptes*, 2015.

¹⁰⁰ SCRS, *Instructions du ministre sur les opérations et la reddition de comptes*, 2015.

¹⁰¹ SCRS et AMC, « Mécanisme de consultation *** appliqué par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, ici désigné par l'appellation Affaires mondiales Canada, et le Service canadien du renseignement de sécurité concernant l'évaluation du risque lié à la politique étrangère », février 2017. Depuis lors, les deux organisations ont commencé à employer ce mécanisme pour d'autres évaluations des risques, notamment pour ce qui est des renseignements étrangers recueillis en application de l'article 16 de la Loi sur le SCRS.

visant les *mesures de réduction des menaces* que le SCRS met en œuvre suivant les dispositions de l'article 12.1 de la Loi sur le SCRS¹⁰². Conformément aux deux mécanismes, le SCRS consulte AMC au sujet de toutes les opérations ayant un lien avec l'étranger, autrement dit, au sujet de toutes les opérations se déroulant à l'étranger ou pouvant influencer sur les intérêts ou les objectifs du Canada en matière de politique étrangère. [*** Deux phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases décrivaient les différentes exigences relatives aux deux mécanismes. ***].

54. Concrètement, [*** le ***] SCRS amorce ladite consultation en produisant *** de l'opération du SCRS ainsi que *** à l'intention de la Direction générale du renseignement d'AMC¹⁰³. Par la suite, la Direction générale du renseignement du Ministère entame des consultations en interne avec les intervenants, notamment les secteurs géographiques, les chefs de mission concernés, le ministère de la Justice et les services juridiques du Ministère (les deux selon le besoin), ce qui permet d'évaluer l'incidence potentielle de l'opération sur les relations bilatérales et multilatérales ainsi que leur conformité à la législation en matière de sanctions et aux obligations légales du Canada sur l'échiquier mondial¹⁰⁴. Au demeurant, AMC a le loisir de demander de plus amples détails ou des discussions additionnelles avant de produire son évaluation des risques¹⁰⁵. Ensuite, le SCRS intègre l'évaluation d'AMC à sa propre évaluation globale des risques de sorte à établir le niveau général de risque de l'opération¹⁰⁶. Les représentants d'AMC et du SCRS ont indiqué que leurs personnels demeuraient en contact étroit tout au long du processus de consultation, permettant ainsi d'assurer un échange d'information efficace ainsi qu'une atténuation adéquate des risques pour toutes les opérations¹⁰⁷. D'ailleurs, AMC a remarqué que les consultations s'étaient intensifiées depuis l'adoption des mécanismes. On en veut pour preuve les *** évaluations du risque produites par le Ministère en 2019 alors qu'en 2020, ce nombre s'est élevé à près de ***.

55. Les équipes de gestion mixte au niveau du sous-ministre et des directeurs généraux ont pour mandat de gouverner la mise en œuvre conjointe des deux mécanismes de consultation. Pour appuyer cette structure de gouvernance, AMC et le SCRS préparent ensemble, à l'intention de l'équipe de gestion mixte, un rapport annuel portant sur la mise en œuvre du mécanisme de consultation ***. Chaque rapport annuel comprend le nombre total de

¹⁰² Le SCRS consultait AMC relativement aux activités de réduction des menaces depuis déjà 2016, mais le processus n'a été officialisé qu'en 2018. « Mécanisme de consultation *** appliqué par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, ici désigné par l'appellation Affaires mondiales Canada, et le Service canadien du renseignement de sécurité concernant l'évaluation du risque lié à la politique étrangère », 2018.

¹⁰³ SCRS et AMC, « Mécanisme de consultation *** appliqué par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, ici désigné par l'appellation Affaires mondiales Canada, et le Service canadien du renseignement de sécurité concernant l'évaluation du risque lié à la politique étrangère », février 2017.

¹⁰⁴ AMC, ERPE d'AMC [évaluation du risque lié à la politique étrangère] Schéma du processus de consultation interne, 2020; et AMC, Processus interne d'ERPE, 2021.

¹⁰⁵ AMC, Directeur général – Direction générale du contre-terrorisme, du crime et du renseignement (Direction générale du renseignement), témoignage devant le CPSNR, 11 juin 2021.

¹⁰⁶ Le SCRS évalue les risques (opérations, réputation, lois et politique étrangère) de toutes ses activités opérationnelles. L'indice global de risque pour une opération est déterminé en fonction du risque le plus élevé qui puisse être attribué à l'un des quatre piliers (opérations, réputation, lois et politique étrangère). SCRS, *** , témoignage devant le CPSNR, 11 juin 2021.

¹⁰⁷ AMC, directeur général – Direction générale du renseignement, et SCRS – directeur général – Sources humaines et soutien aux opérations, témoignage devant le CPSNR, 11 juin 2021.

consultations qui ont eu lieu et répartit les opérations selon trois niveaux de risque lié à la politique étrangère, à savoir faible, moyen et élevé¹⁰⁸. Les rapports font également état des difficultés qui ont été éprouvées en cours de consultations ainsi que des possibilités d'amélioration. Les rapports de *** à *** ont rapporté une amélioration du processus de consultation et ont révélé que les deux organisations pouvaient se permettre de réduire le nombre de consultations dans le cas d'opérations [*** Deux phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases décrivaient les risques et l'échange d'information. ***] dans l'optique de la politique étrangère. Entre 2015 et 2018, le SCRS a concrétisé *** mesures de réduction des menaces ayant un lien avec la politique étrangère¹⁰⁹.

56. Du point de vue de la gouvernance interne, AMC a élaboré, en 2021, un schéma de consultation qui lui est propre ainsi qu'un modèle d'approbation s'appliquant à son processus d'évaluation du risque¹¹⁰. Toutefois, le schéma tenant sur deux pages ne donne que peu de détails quant au processus de consultation. Par exemple, il ne comprend pas de liste exhaustive des personnes à consulter au sein du Ministère et de la façon de documenter ces consultations. Quant au modèle, il ne compte qu'une seule page et ne fournit guère plus d'information concernant les processus ou les critères sur lesquels reposent l'examen et l'approbation des évaluations. Qui plus est, le Ministère ne dispose ni de politiques, ni de procédures, ni de structures de comités pour orienter ou encadrer sa prestation d'évaluations du risque lié à la politique étrangère. Il n'est pas non plus tenu de faire rapport au ministre des Affaires étrangères sur les évaluations des risques liés à la politique étrangère, qu'il mène à l'égard des opérations du SCRS. Or, AMC indique qu'en dépit de l'absence de politiques ou de procédures officielles, les agents procèdent à des consultations fréquentes et approfondies auprès des unités compétentes du Ministère, pour veiller à ce que les évaluations du risque soient complètes¹¹¹. À titre comparatif, le SCRS dispose de politiques et de procédures officielles en considération desquelles il peut superviser le déroulement des activités qu'il mène en vertu de l'article 12 (enquêtes sur la sécurité nationale) et de l'article 12.1 (mesures de réduction des menaces) de la Loi sur le SCRS¹¹². Ces documents énoncent les exigences s'appliquant aux évaluations du risque, au processus d'approbation ainsi qu'à la production de rapports pour toutes les activités opérationnelles menées à l'étranger en vertu des articles 12 et 12.1. De plus, suivant les instructions du ministre concernant la reddition de comptes, le SCRS fait annuellement rapport au ministre de la Sécurité publique sur ses activités opérationnelles à l'étranger et sur son emploi des mesures visant à réduire les menaces¹¹³.

Autres domaines de coordination et de consultation

57. AMC et le SCRS coopèrent sur des éléments plus larges des activités que le SCRS mène à l'étranger. Suivant le protocole d'entente ***, le SCRS doit consulter AMC et recevoir

¹⁰⁸ SCRS et AMC, ***, sans date.

¹⁰⁹ SCRS, Mesures de réduction des menaces du SCRS pour 2015, 2016, 2017 et 2018.

¹¹⁰ AMC, Schéma du processus de consultation interne d'ERPE, 2021; AMC, Schéma du processus de consultation interne d'ERPE, 2021.

¹¹¹ AMC, Directeur général – Direction générale du renseignement, témoignage devant le CPSNR, 11 juin 2021.

¹¹² SCRS, Procédure du SCRS : ***, 2017; et SCRS, ***, 2020.

¹¹³ SCRS, *Instructions du ministre sur la reddition de comptes*, sans date.

l'aval du chef de mission concerné avant d'affecter un agent *** du SCRS. L'équipe de gestion mixte de directeurs généraux examine les propositions dans le but d'établir de nouveaux postes *** à l'étranger, alors que le sous-ministre des Affaires étrangères et le directeur du SCRS bénéficient d'une séance annuelle d'information grâce à laquelle ils peuvent se tenir au courant des développements¹¹⁴. Suivant cette formule, le SCRS et AMC ont préparé des ententes pour ***. Dans les deux cas, le sous-ministre des Affaires étrangères et le directeur du SCRS se sont échangé des lettres par lesquelles sont établis les termes ***¹¹⁵. En dernier lieu, en vertu des instructions du ministre sur les opérations et la reddition de comptes, le SCRS doit aviser AMC de sa désignation d'un milieu opérationnel dangereux à l'intérieur duquel des employés SCRS titulaires de permis sont autorisés de porter des armes à feu¹¹⁶. AMC et le SCRS disposent de procédures selon lesquelles un avis est envoyé au sous-ministre des Affaires étrangères, au chef de mission concerné et au directeur de la Direction générale du renseignement d'AMC visant à signifier quand de tels milieux ont été désignés et quand des employés armés sont appelés à se rendre dans lesdits milieux¹¹⁷.

Centre de la sécurité des télécommunications

58. La collaboration d'AMC avec le CST, l'organisme national du renseignement d'origine électromagnétique lié aux renseignements étrangers et l'autorité technique en matière de cybersécurité et d'assurance de l'information du Canada, remonte à la création du CST, en 1946. Il faut savoir qu'AMC a longtemps été un client de la collecte de renseignements étrangers par le CST ***. Depuis 2002, AMC tient un rôle officiel de consultation dans le cas de certaines des activités les plus sensibles du CST, mais depuis l'adoption de la Loi sur le CST, en 2019, AMC tient un rôle accru en considération des nouveaux pouvoirs du CST en matière de cyberopérations.

Équipe de cadres supérieurs

59. AMC et le CST ont officialisé leur coopération par la signature, en 2009, d'un accord-cadre général. Cet accord reconnaît des éléments importants comme la coopération entre les deux organisations en matière de collecte de renseignements étrangers, la collaboration de longue date aux fins de la mise en œuvre de la législation canadienne sur le contrôle des exportations ainsi que leurs interventions respectives à la suite de cyberincidents qui ont ciblé AMC¹¹⁸. L'accord a également été l'occasion de créer une structure axée sur l'équipe de cadres supérieurs devant constituer la principale plateforme de discussion sur les plans et les priorités de chacune des organisations, sur les sphères de collaboration et sur la résolution des différends. L'équipe des cadres supérieurs se réunit tous les trimestres. Elle est coprésidée par le directeur de la Direction générale du renseignement d'AMC et le directeur

¹¹⁴ Au total, le SCRS dispose de ***. SCRS et AMC, *Protocole d'entente entre AMC et le SCRS sur la coopération en matière de renseignement* ***, 2009.

¹¹⁵ Lettre du sous-ministre des Affaires étrangères au directeur du SCRS, 31 janvier 2008; et ***, 2016.

¹¹⁶ SCRS, « Instructions du ministre sur les opérations et la reddition de comptes », 2015.

¹¹⁷ AMC, « Memorandum to the Deputy Minister on CSIS notification of Dangerous Operating Environment (DOE) Designation », 26 septembre 2014.

¹¹⁸ CST et AMC, *Accord-cadre général entre le MAECI et le CST*, 2009.

général de la Division des politiques stratégiques et de la planification du CST. Un examen des documents entre 2015 et 2019 permet de relever des discussions récurrentes sur les priorités en matière de renseignement, ^{***}, l'article 16 et les mises à jour sur le plan des lois et des politiques.

60. La première entente formelle survenue entre le CST et AMC sur le plan des consultations avait trait aux activités du Centre ^{***}. Dans le cadre de ces activités, on avait recours ^{***} aux fins de collecte de renseignements étrangers. En 2002, AMC et le CST ont signé un protocole d'entente suivant lequel le CST devait aviser AMC avant de mener ^{***} à l'extérieur du Canada. Ce protocole d'entente prévoyait également qu'AMC mette en question, s'il y a lieu, la tenue de certaines activités ^{***} que le CST pouvait mener ^{***}¹¹⁹. En l'occurrence, le protocole d'entente de 2002 s'applique toujours, mais en revanche, les deux organisations en sont venues à rationaliser certains éléments de l'entente en 2015¹²⁰. Actuellement, le CST est tenu d'acheminer à AMC tous les trois mois des courriels de mise à jour ^{***} et de donner des avis préalablement ^{***}¹²¹.

Ententes avec l'étranger

61. Semblablement au SCRS, le CST est tenu de consulter AMC avant de conclure une entente avec une institution gouvernementale étrangère. Cette exigence a d'abord été énoncée dans un document stratégique, à savoir le Cadre de responsabilisation visant les autorisations ministérielles, produit en juin 2001, pour ensuite devenir officielle dans les directives ministérielles de 2006 et de 2012 sur les relations avec les organismes de troisième part¹²². Cette dernière directive commandait au CST de préparer un argumentaire pour l'établissement d'une relation potentielle. Cet argumentaire devait faire état, notamment, des avantages escomptés, de la nature de la relation, des possibles répercussions sur la politique étrangère et des risques connexes. Ce faisant, le CST était tenu de consulter le sous-ministre des Affaires étrangères au sujet des effets potentiels de l'entente sur la politique étrangère. En dernier lieu, le CST était appelé à réaliser un examen annuel de toutes ses ententes de sorte à en évaluer les risques et à veiller à ce qu'elles continuent de s'aligner sur les intérêts du Canada en matière de politique étrangère¹²³. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur le CST, en 2019, cette exigence a désormais force de loi, ce qui confère un rôle officiel au ministre des Affaires étrangères à l'égard des ententes que le CST envisage de conclure avec des institutions

¹¹⁹ [*** Deux phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases décrivaient des cibles et des activités. ***] CST et AMC, Annexe 1 et Annexe 2 du « Protocole d'entente entre le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et le Protocole d'entente entre le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et le Centre de la sécurité des télécommunications », 2002.

¹²⁰ AMC a noté au passage que des agents des deux organisations avaient entamé des discussions ayant pour objet de mettre à jour le protocole d'entente de 2002. AMC, réponse écrite au Secrétariat du CPSNR, 12 mai 2021.

¹²¹ AMC, réponse écrite au Secrétariat du CPSNR, 12 mai 2021.

¹²² CST, « Relations du Centre pour la sécurité des télécommunications avec les tierces parties, directive ministérielle », 18 août 2006; et CST, « Relations du Centre pour la sécurité des télécommunications avec les tierces parties, directive ministérielle », 2012.

¹²³ CST, « Relations du Centre pour la sécurité des télécommunications avec les tierces parties, directive ministérielle », 2012.

étrangères. À l'instar de ce que la Loi sur le SCRS prescrit sur le plan des responsabilités d'AMC, la Loi sur le CST stipule que le ministre de la Défense nationale doit consulter le ministre des Affaires étrangères avant d'approuver toute entente que le CST souhaiterait conclure avec des institutions étrangères ou avec d'autres États¹²⁴. Or, ce pouvoir n'a été que récemment établi. Par conséquent, au moment de rédiger la présente, il n'était pas encore arrivé que le CST doive consulter AMC avant de conclure une telle entente¹²⁵. Le Ministère n'a pas de politique ou de procédure interne appelée à gouverner son rôle dans le cadre de ce processus.

Cyberopérations de défense

62. La Loi sur le CST établit officiellement un rôle de consultation pour AMC par rapport au nouveau pouvoir du CST en matière de cyberopérations. En effet, la Loi autorise le CST à mener des cyberopérations visant à protéger les réseaux du gouvernement ainsi que les systèmes désignés comme étant d'importance pour le gouvernement¹²⁶. Dans le cadre de ce type d'activités, le CST peut cibler les activités de cybermenace étrangères de sorte à les contrer, sinon à en affaiblir l'effet¹²⁷. Comme c'est le cas pour les cyberopérations actives du CST (voir les paragraphes 97-103), les cyberopérations de défense pourraient avoir des répercussions considérables sur le plan de la politique étrangère : leur dévoilement ou leur découverte pourraient porter préjudice aux relations bilatérales, et leur déroulement pourrait porter atteinte aux normes ou aux obligations internationales ***. Ces répercussions étant tenues pour acquises, la Loi sur le CST exige que le ministre de la Défense nationale *consulte* le ministre des Affaires étrangères avant de délivrer une autorisation pour des cyberopérations de défense¹²⁸.

63. Le ministre de la Défense nationale a délivré la première autorisation ministérielle pour des cyberopérations de défense en *** 2019¹²⁹. D'ailleurs, les représentants du CST ont préparé cette autorisation en consultation avec AMC. En considération des risques que posent ces nouvelles activités, l'autorisation ***¹³⁰. Sur le plan opérationnel, AMC réalise des évaluations du risque lié à la politique étrangère pour toutes les cyberopérations de défense planifiées par le CST. Dans le cadre de ces évaluations des opérations proposées, AMC analyse plusieurs éléments, dont les répercussions potentielles sur les intérêts du Canada; le niveau de conformité des opérations avec les lois et les normes internationales en matière de cybersécurité; l'alignement des opérations sur les intérêts généraux en matière de politique étrangère; et la nature de la cible ***. Au reste, cette analyse tente également de déterminer si

¹²⁴ *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications* (Loi sur le CST) (L.C. 2019, ch. 13, art. 76), paragr. 54(2), URL.

¹²⁵ AMC, réponse à la DI 1, la DI 5 et la DI 6, 14 avril 2021.

¹²⁶ AMC, « Protocole d'intervention à l'intention du ministre des Affaires étrangères pour l'autorisation de cyberopérations », 19 août 2020.

¹²⁷ CST, autorisations ministérielles prévues par la Loi sur le CST visant les cyberopérations du CST, août 2019.

¹²⁸ Loi sur le CST (L.C. 2019, ch. 13, art. 76), paragr. 29(2).

¹²⁹ CST « End of Authorization Report For the Minister of National Defence Defensive Cyber Operations Authorization *** Defensive Cyber Operations *** », sans date.

¹³⁰ L'autorisation ne vise que les opérations conçues pour contrecarrer les tentatives de vol d'information sensible appartenant au gouvernement ou à des systèmes désignés, [*** Deux phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases décrivaient des objectifs et des activités autorisées. ***]

les opérations ***. Contrairement aux évaluations du risque réalisées dans le cas des cyberopérations actives, qui visent à répondre aux obligations légales permettant au ministre d'approuver ou de demander une autorisation de cyberopérations actives, l'évaluation qu'AMC réalise à l'égard des risques liés aux cyberopérations de défense a pour seul objet *d'orienter* le processus décisionnel et la planification opérationnelle du CST (toutefois, le Ministère a soutenu que le même niveau d'effort doit être déployé pour appuyer la consultation du ministre au sujet des opérations de cyberdéfense et pour que le ministre demande la tenue de cyberopérations actives ou y consente)¹³¹. Entre *** et ***, le CST a planifié des cyberopérations de défense sans toutefois les réaliser, au motif que d'autres mesures de cyberdéfense appliquées par le CST paraient déjà à la nécessité de réaliser les cyberopérations qui avaient pourtant été planifiées¹³².

64. La collaboration entre le CST et AMC au chapitre des cyberopérations de défense est régie par le groupe de travail sur les cyberopérations actives et de défense (voir le paragraphe 186)¹³³. Les politiques et les procédures internes d'AMC pour la gouvernance de son propre rôle à l'égard de ce processus prennent la forme d'un modèle et d'un schéma pour l'évaluation des risques. Avant mars 2022, le Ministère n'avait pas institué d'exigence formelle pour ce qui a trait à la production de rapports destinés au ministre des Affaires étrangères relativement aux cyberopérations de défense. À contrario, le CST a élaboré des politiques, des procédures et des structures de comités de surveillance qui ont pour mandat d'assurer la gouvernance de ses propres cyberopérations (voir les paragraphes 102-103). L'autorisation ministérielle visant le CST exige également que soient présentés au ministre de la Défense nationale un certain nombre de rapports, notamment des mises à jour trimestrielles sur les cyberopérations de défense et conformément aux dispositions de la Loi sur le CST, un rapport qui doit être produit dans les 90 jours suivant l'échéance de l'autorisation et faire état des résultats des activités qui ont été menées et qui, de surcroît, doit être déposé devant le ministre des Affaires étrangères¹³⁴.

Ministère de la Défense nationale et Forces armées canadiennes

65. Les Forces armées canadiennes constituent un élément important de la politique étrangère du Canada. Compte tenu de la portée considérable et de la sensibilité potentielle des activités des FAC à l'étranger – y compris celles qui sont directement liées à la sécurité nationale et au renseignement – il convient assurément de favoriser une collaboration étroite entre le MDN/FAC et AMC pour garantir la cohérence sur le plan de la politique étrangère. Toutefois, hormis l'engagement concernant les mémoires au Cabinet s'appliquant généralement à tous les ministères, les consultations entre le MDN/FAC et AMC ont habituellement été

¹³¹ CST, « Annex A: Governance Framework », CST-AMC groupe de travail ACO/DCO, énoncé de mandat, octobre 2020.

¹³² CST, « End of Authorization Report For the Minister of National Defence Defensive Cyber Operations Authorization *** Defensive Cyber Operations *** », sans date.

¹³³ CST, CST-AMC groupe de travail ACO/DCO – énoncé de mandat, octobre 2020.

¹³⁴ CST, autorisation de cyberopérations de défense, « Communications Security Establishment *** Defensive Cyber Operations », 25 août 2021. Voir aussi l'article 52 de la Loi sur le CST.

ponctuelles et informelles jusqu'à tout récemment¹³⁵. En effet, c'est en 2016 qu'AMC et le MDN/FAC ont entamé l'élaboration d'un nombre de processus plus formels et structurés, faisant ainsi suite à une directive du gouvernement insistant sur le renforcement des consultations entre les deux organisations. Ces processus sont décrits ci-après.

Mécanisme conjoint de consultation

66. En 2016, en guise de soutien à l'engagement énoncé dans la stratégie du gouvernement pour le Moyen-Orient, AMC et le MDN/FAC ont mis sur pied le mécanisme conjoint de consultation, de sorte que les politiques en matière de défense et d'affaires étrangères soient coordonnées¹³⁶. Initialement, ce mécanisme avait été conçu comme une tribune devant favoriser les discussions et la coordination relatives à la stratégie pour le Moyen-Orient et aux activités de l'opération IMPACT du MDN/FAC. Depuis lors, AMC et le MDN/FAC ont convenu d'en élargir la portée en y intégrant les discussions portant sur une pluralité d'enjeux, notamment les opérations des FAC en cours, les engagements du Canada dans le domaine du maintien de la paix, l'appartenance à des organisations multilatérales comme l'OTAN et l'ONU, et l'administration de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, par AMC¹³⁷. Le mécanisme prévoit des discussions ponctuelles tenues au niveau des sous-ministres adjoints (SMA) et portant sur les événements récents, en cours de développement ou à venir. De plus, il permet aux deux ministères de s'informer réciproquement et de se coordonner relativement aux enjeux stratégiques qu'ils ont en commun¹³⁸. Au reste, les représentants d'AMC constatent que ces consultations n'ont pas encore atteint un niveau d'approfondissement suffisant pour permettre à AMC de veiller à ce que les activités du MDN/FAC – surtout en matière de forces spéciales, de renseignement et de cyberopérations – s'alignent infailliblement sur les objectifs de la politique étrangère¹³⁹.

Mécanismes de consultation en cours d'élaboration

67. Récemment, le premier ministre, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense nationale, et le Comité ont demandé la tenue de consultations plus rigoureuses entre les organisations. Pendant son examen du renseignement de défense, en 2018, le Comité a relevé une lacune sur le plan des consultations entre AMC et le MDN/FAC. Il a donc recommandé que les organisations conviennent d'un mécanisme formel de consultation interministérielle pour le déploiement des capacités du renseignement de défense¹⁴⁰. Dans les lettres de mandat qu'il leur a remises en 2019, le premier ministre a demandé au ministre des Affaires étrangères et au ministre de la Défense nationale de travailler ensemble pour s'assurer que les déploiements des FAC s'alignent sur les intérêts et les priorités du Canada en matière de politique étrangère

¹³⁵ Déclaration du MDN/FAC : [traduction] « Compte tenu de la nature changeante et imprévisible des événements internationaux, le processus de consultation avec AMC est ponctuel et en fonction des besoins. », MDN/FAC, réponse écrite au CPSNR, 15 février 2021.

¹³⁶ AMC, témoignage devant le CPSNR, 11 juin 2021.

¹³⁷ AMC, *JCM [Joint Consultative Mechanism] Annotated Agenda*, 18 novembre 2020; et AMC, *JCM Minutes*, 20 mai 2020.

¹³⁸ MDN/FAC, réponse écrite au CPSNR, 15 février 2021.

¹³⁹ AMC, témoignage devant le CPSNR, 11 juin 2021.

¹⁴⁰ CPSNR, *Rapport annuel 2018*, pp. 96 et 107.

de même que sur les dispositions des accords multilatéraux que le pays a signés¹⁴¹. Les deux ministres ont également souligné l'importance d'une intensification des consultations opérationnelles pour les années à venir. D'ailleurs, en mai 2019, le ministre de la Défense nationale a commandé à ses représentants de travailler avec AMC dans le but d'élaborer un cadre de consultation pour les activités des FAC menées dans la mer de Chine méridionale. [*** Une phrase a été supprimée, car le gouvernement a affirmé qu'il s'agit de renseignements confidentiels du Cabinet. Le Comité est d'avis que l'affirmation n'est pas valable. ***]¹⁴². Chacune de ces deux dernières initiatives est importante : la première, en raison de la sensibilité des opérations militaires canadiennes dans la mer de Chine méridionale et dans la zone entourant Taïwan ***; la seconde, en raison du fait que les cyberopérations des FAC présentent les mêmes risques que ceux posés par les cyberopérations actives du CST, et ce, même si elles ne sont pas assujetties aux mêmes contrôles légaux ou aux mêmes mécanismes d'autorisation et de consultation ministérielle.

68. Conséquemment, AMC et le MDN/FAC ont commencé à élaborer des mécanismes de consultation dans bon nombre de secteurs. Le premier mécanisme fait suite aux recommandations déposées par le Comité en 2018. En l'occurrence, les deux organisations ont préparé un plan ainsi qu'un protocole d'entente visant à orienter les consultations sur le déploiement de capacités du renseignement de défense¹⁴³. Le plan prévoit la tenue de séances de breffage annuelles portant sur les activités du renseignement de défense qui sont en cours ou projetées, des séances de breffage sur l'appui probable en matière de renseignement de défense pour les opérations approuvées par le Cabinet, des réunions trimestrielles de la Direction générale du renseignement d'AMC et du Commandement du renseignement des Forces canadiennes, ainsi que la réalisation, par AMC, d'évaluations du risque lié à la politique étrangère dans le cas des déploiements du renseignement de défense qui nécessitent une autorisation ministérielle¹⁴⁴. Le deuxième mécanisme consiste en l'ébauche d'un cadre stratégique pour la gouvernance des activités que le MDN/FAC mène dans la mer de Chine méridionale. Le document indique que le MDN/FAC doit consulter AMC tous les ans pour discuter du « plan de navigation » de la marine dans la région. Il décrit également la portée des consultations auprès d'AMC en fonction de la nature des activités ou des opérations¹⁴⁵. Enfin, le MDN/FAC et AMC en sont aux premiers stades de l'élaboration d'un mécanisme formel de consultation relativement aux cyberopérations actives du MDN/FAC. La version provisoire du document propose la création d'un forum auquel seraient invités le CST et AMC aux fins de consultation sur les cyberopérations, et la préparation d'un cadre de gouvernance pour lesdites consultations¹⁴⁶. Aucun de ces mécanismes n'a encore été finalisé.

¹⁴¹ Premier ministre Justin Trudeau, lettre de mandat au ministre de la Défense nationale, 13 décembre 2019; et premier ministre Justin Trudeau, lettre de mandat au ministre des Affaires étrangères, 13 décembre 2019.

¹⁴² AMC, ***, 4 juin 2020.

¹⁴³ MDN/FAC, Napperon sur la mise en œuvre d'un processus de consultation avec AMC, 3 février 2021.

¹⁴⁴ Selon le MDN/FAC, AMC réaliserait une évaluation du risque lié à la politique étrangère pour ***. MDN/FAC, Napperon sur la mise en œuvre d'un processus de consultation avec AMC, 3 février 2021; et MDN/FAC, réponse écrite au CPSNR, 29 avril 2021.

¹⁴⁵ MDN/FAC, Proposition d'un cadre de soutien décisionnel du MDN/FAC concernant la mer de Chine méridionale, 7 avril 2021.

¹⁴⁶ MDN/FAC, Processus d'engagement interministériel sur les questions de cybersécurité : proposition du MDN, sans date.

Comités de l'ensemble de l'appareil

69. En plus des engagements formalisés avec les partenaires, AMC veille à la cohérence en matière de politique étrangère, en prenant part, notamment, aux principaux forums interministériels sur la sécurité nationale et le renseignement. Le Ministère participe aux réunions de trois comités au niveau des sous-ministres, à savoir le comité sur les opérations, qui se réunit hebdomadairement pour discuter des opérations en cours au sein de l'appareil de la sécurité nationale et du renseignement; le comité sur la sécurité nationale, qui se réunit mensuellement pour aborder, dans une plus large mesure, les cadres stratégiques pour la sécurité nationale et le renseignement; et le comité sur le renseignement, qui se réunit mensuellement pour examiner une multiplicité de questions, notamment les évaluations du renseignement, et pour en mesurer les répercussions sur les intérêts du Canada¹⁴⁷. Les trois comités peuvent également tirer parti de discussions analogues tenues au niveau du SMA. Les représentants d'AMC considèrent ces forums comme étant des éléments centraux pour le rôle que le Ministère tient en tant que garant de la cohérence sur le plan de la politique étrangère, et ils soulignent au passage que ces forums permettent au Ministère d'aborder les activités et les politiques des organismes de la sécurité et du renseignement sous l'angle de la politique étrangère¹⁴⁸.

70. En 2019, AMC, le SCRS, le CST et le MDN/FAC ont commencé à tenir des réunions au niveau des directeurs généraux par l'intermédiaire de la structure de l'équipe de gestion mixte AMC-SCRS, et ce, pour discuter des enjeux d'intérêt commun. À l'occasion de deux réunions annuelles, le groupe des quatre organisations a entamé des discussions et rédigé des mandats pour un comité distinct, le Comité de coordination ***¹⁴⁹. D'après la version provisoire, l'objet de ce comité serait d'examiner les activités de collecte de renseignements étrangers et de s'assurer que lesdites collectes s'alignent sur les priorités en matière de politique étrangère. En l'occurrence, ce comité serait présidé par AMC et se réunirait trimestriellement ou lorsque c'est nécessaire¹⁵⁰. Dans une réponse écrite à une demande d'information présentée par le Comité, AMC a indiqué que l'équipe de gestion mixte [traduction] « continue de discuter de la possibilité d'établir » ce comité, mais qu'aucune décision définitive n'a encore été prise à ce sujet¹⁵¹.

Chefs de mission

71. À l'échelle mondiale, les chefs de mission d'AMC tiennent un rôle central lorsqu'il s'agit de garantir la cohérence, sur le plan de la politique étrangère, des activités que d'autres ministères mènent à l'étranger¹⁵². En vertu de la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement*, du

¹⁴⁷ AMC, témoignage devant le CPSNR, 11 juin 2021.

¹⁴⁸ AMC, témoignage devant le CPSNR, 11 juin 2021.

¹⁴⁹ Les documents remis au Comité montrent que les quatre organisations se sont rencontrées par l'intermédiaire de la structure de réunion de l'équipe de gestion mixte SCRS-AMC, en novembre 2019 et en mars 2020.

¹⁵⁰ AMC, Ébauche du mandat du Comité de coordination ***, 23 septembre 2019.

¹⁵¹ AMC, réponse écrite au Secrétariat du CPSNR, 30 mars 2021.

¹⁵² Suivant l'article 15 de la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement*, les chefs de mission sont des ambassadeurs, des hauts commissaires, des consuls généraux ou toute autre personne

Commerce et du Développement, le chef de mission « assure la direction et la gestion du poste pour lequel il est accrédité et contrôle l'activité officielle des ministères et organismes fédéraux » se déroulant dans le secteur où il est accrédité. Concrètement, le chef de mission est responsable devant le gouvernement hôte de tout ce qui touche les relations bilatérales, y compris les activités qui ne sont pas menées sous la gouverne d'AMC¹⁵³. Il importe de rappeler que le chef de mission *supervise* les activités officielles des autres ministères ou organismes, et qu'il *n'est pas appelé à diriger* le programme de ces organisations à l'étranger¹⁵⁴. Selon AMC, le chef de mission et les autres ministères sont conjointement responsables [traduction] « d'assurer la coordination entre les diverses activités du gouvernement, tout en empêchant que les programmes aillent à l'encontre des objectifs stratégiques du gouvernement dans l'État étranger concerné »¹⁵⁵.

72. Le rôle et les responsabilités du chef de mission en matière de supervision sont énoncés dans la politique et découlent également d'ententes non exécutoires. Suivant la Politique sur les services communs du Conseil du Trésor, AMC fournit des services communs aux ministères et organismes à l'étranger¹⁵⁶. Selon cette politique, AMC et ses partenaires ministériels se conforment à un protocole d'entente interministériel sur les opérations et le soutien aux missions. Cette entente encadre les dispositions visant les services courants, ce qui comprend les ressources humaines, les services de propriété et de technologie de l'information de même que la structure de gouvernance et de responsabilisation. En vertu de la structure de responsabilisation convenue, les gestionnaires de programme des organisations représentées sont responsables devant leurs chefs de mission respectifs et leurs administrations centrales pour ce qui a trait à la gestion et à la direction de toutes les activités menées dans le cadre de programmes¹⁵⁷. En plus de l'entente interministérielle globale, AMC a ajouté des annexes distinctes pour le SCRS, le MDN/FAC et la Gendarmerie royale du Canada (GRC), lesquelles portent principalement sur les ressources humaines, la propriété et le matériel.

73. Le Comité de gestion de la mission constitue le mécanisme central de gouvernance par lequel les chefs de mission assurent la cohérence des activités se déroulant dans leurs missions respectives. Le chef de mission préside ce comité, qui se compose de gestionnaires de programmes et qui sert de tribune principale pour les discussions portant sur les enjeux de gestion liés à la mission, la planification des mesures d'urgence et la sécurité, de même que la cohérence et la coordination entre les programmes¹⁵⁸. AMC a reconnu qu'il était toujours possible que ni AMC ni le chef de mission ne soient au fait de certaines activités, particulièrement dans les pays où les organisations de la sécurité et du renseignement ont noué d'importantes relations bilatérales avec leurs homologues étrangers. Le Ministère rappelle

nommée pour représenter le Canada au niveau international (p. ex. les représentants permanents des organisations internationales ou des conférences diplomatiques).

¹⁵³ AMC, réponse à une demande d'information du CPSNR, 5 mai 2021.

¹⁵⁴ AMC, Directeur général – Direction générale du renseignement, témoignage devant le CPSNR, 11 juin 2021.

¹⁵⁵ AMC, réponse à une demande d'information du CPSNR, 5 mai 2021.

¹⁵⁶ AMC, réponse à une demande d'information du CPSNR, 5 mai 2021; et Secrétariat du Conseil du Trésor, Politique sur les services communs, 26 octobre 2006.

¹⁵⁷ AMC, « Protocole d'entente interministériel sur les activités et le soutien des missions à l'étranger », septembre 2014.

¹⁵⁸ AMC, Institut canadien du service extérieur, « Manuel du chef de mission 2020 », 2020.

toutefois que lorsque ce cas de figure se présente, il y a les mécanismes interministériels de gouvernance et de consultation qui sont en place pour résoudre les différends et relever les éléments de la politique qui nécessitent des éclaircissements ou des modifications¹⁵⁹.

74. Dans le contexte du présent examen, le Comité a demandé l'avis de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), du SCRS, du MDN/FAC et de la GRC concernant le rôle des chefs de mission. Leur réponse montre que l'on reconnaît unanimement le principe de responsabilisation partagée sur le plan de la conduite et des activités officielles devant les administrations centrales et les chefs de mission respectifs. Toutefois, les interprétations diffèrent quant à la nature et à la portée des relations hiérarchiques entre le personnel en déploiement et le chef de mission. L'ASFC et le SCRS ont indiqué que leurs représentants étaient responsables de faire rapport sur les éléments généraux de leurs activités – dans la mesure où ces éléments ont trait aux relations bilatérales avec le pays hôte – et non sur le détail des opérations¹⁶⁰. Pour sa part, le MDN/FAC établissait une distinction entre, d'une part, les attachés militaires canadiens en déploiement, lesquels prodiguent des conseils sur le plan militaire et fournissent un soutien au chef de mission et, d'autre part, le personnel opérationnel des FAC en déploiement dans le cadre d'une mission, qui n'entretient aucun rapport hiérarchique avec le chef de mission (bien que l'on s'attende à ce qu'il se montre transparent et collaboratif)¹⁶¹. Pour sa part, la GRC a indiqué [traduction] « qu'il n'y a aucun lien de hiérarchie entre le personnel de la GRC et le chef de mission » faisant valoir le principe de primauté de l'indépendance de la police¹⁶². Ces diverses interprétations se reflètent largement dans les politiques et les documents de préparation aux déploiements produits par ces organisations. L'ASFC, le SCRS et le MDN/FAC ont tous développé une documentation faisant état des rôles et des responsabilités du personnel et des attachés militaires en déploiement à l'égard du chef de mission, ce qui n'est toujours pas le cas pour la GRC, qui indique que ce rôle est plutôt « discuté officieusement » avant le déploiement¹⁶³.

Activités hostiles de la part d'acteurs étatiques

75. Le dernier mécanisme par lequel AMC veille à la cohérence en matière de politique étrangère se traduit, notamment, par la réponse du gouvernement aux activités hostiles menées par des acteurs étatiques. Comme l'explique AMC, le principal problème qui survient lorsqu'il est question de répondre aux menaces posées par des États étrangers réside dans le fait que les intérêts du Canada touchent à un grand nombre de domaines qui sont interreliés. La réponse à une activité d'espionnage menée par un État étranger, par exemple, pourrait avoir des répercussions considérables sur les relations *commerciales* avec ce même État. En pareil

¹⁵⁹ AMC, réponse à une demande d'information du CPSNR, 5 mai 2021.

¹⁶⁰ SCRS, réponse écrite au CPSNR concernant le rôle du chef de mission, février 2021; et ASFC, réponse écrite au CPSNR concernant le rôle du chef de mission, février 2021.

¹⁶¹ MDN/FAC, réponse écrite au CPSNR concernant le rôle du chef de mission, 15 février 2021.

¹⁶² GRC, réponse écrite au CPSNR concernant le rôle du chef de mission, 12 février 2021. Il convient de noter que les agents de liaison de la GRC n'ont aucun pouvoir en matière de maintien de l'ordre lorsqu'ils sont en déploiement à l'étranger et que leur domaine de responsabilité se concentre sur les échanges d'information avec leurs homologues du domaine du maintien de l'ordre.

¹⁶³ GRC, réponse écrite au CPSNR concernant le rôle du chef de mission, 12 février 2021.

cas, l'apport d'AMC à la réponse du gouvernement consiste à proposer une analyse sous l'angle de la politique étrangère et de « trouver la juste mesure » pour la réponse du Canada aux menaces en question¹⁶⁴. La section ci-après examine l'apport d'AMC au processus d'examen en matière de sécurité nationale au titre de la *Loi sur Investissement Canada* de même que la réponse du gouvernement face aux cyberactivités malveillantes parrainées par des États et à l'ingérence étrangère.

Examens de la sécurité nationale au titre de la *Loi sur Investissement Canada*

76. Pour des motifs de sécurité nationale, la *Loi sur Investissement Canada* autorise l'examen de tout investissement réalisé au Canada par des personnes qui ne sont pas de citoyenneté canadienne¹⁶⁵. Le ministre de l'Innovation, des Sciences et de l'Industrie administre le processus d'examen sur le plan de la sécurité nationale, en consultation avec le ministre de la Sécurité publique¹⁶⁶. AMC fait partie des principaux intervenants de l'appareil de la sécurité et du renseignement et est formellement chargé d'agir à titre d'organe d'enquête aux termes du *Règlement sur les investissements susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale* de la Loi. Or, les organisations responsables de tels examens ont élaboré des critères aidant à reconnaître les investissements pouvant poser problème, notamment ceux qui sont faits par des entreprises d'État, par des entreprises œuvrant dans des domaines sensibles ou par des entreprises ayant des liens avec le crime organisé¹⁶⁷.

77. Le processus d'examen en matière de sécurité nationale se réalise à travers une hiérarchie de comités interministériels composée des organes d'enquête prescrits. Ces comités sont chargés de conseiller le ministre de la Sécurité publique relativement aux sujets de préoccupation sur le plan des investissements étrangers. Au sein de cette structure, on retrouve, notamment, le comité hebdomadaire du directeur, présidé par Sécurité publique Canada. Ce comité constitue le forum par lequel il est possible d'examiner tous les avis de transaction régis par la *Loi sur Investissement Canada* et de préalablement reconnaître les cas potentiellement problématiques¹⁶⁸. Les transactions sujettes à caution sont ensuite signalées au directeur général du Comité sur la gestion de la sécurité économique, puis au comité analogue des SMA, et enfin au sous-ministre du Comité d'examen des investissements, qui conseille le ministre. S'appuyant sur ces conseils, le ministre présente ses recommandations au ministre de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique qui, au bout du compte, décide d'accepter ou non un investissement¹⁶⁹. Dès lors qu'un examen est en cours, les organes d'enquête se chargent d'explorer les risques, de produire des options pour l'atténuation des risques et de conseiller le ministre de la Sécurité publique en vue de guider ses recommandations au ministre de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique,

¹⁶⁴ AMC, témoignage devant le CPSNR, 11 juin 2021.

¹⁶⁵ *Loi sur Investissement Canada* (S.R.C. 1985, ch. 28), art. 2, URL.

¹⁶⁶ AMC, « NSICOP Briefing – Role of Global Affairs Canada as an investigative body of the *Investment Canada Act* », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 16 février 2021.

¹⁶⁷ AMC, « Examens de l'investissement étranger (*Loi sur Investissement Canada*) », juin 2016.

¹⁶⁸ AMC, « Foreign Investment Reviews (*Investment Canada Act*) », juin 2016.

¹⁶⁹ Les organes d'enquête prescrits par la *Loi sur Investissement Canada* sont Sécurité publique Canada, ISDE, le SCRS, le CST, la GRC, le MDN, le BCP et AMC.

à savoir autoriser l'investissement, autoriser l'investissement moyennant des mesures d'atténuation ou bloquer l'investissement. En 2018-2019, le gouvernement a reçu 962 demandes, dont sept ont fait l'objet d'un examen en matière de sécurité nationale¹⁷⁰.

78. AMC propose une perspective axée à la fois sur le commerce et la sécurité, aux fins du processus d'examen en matière de sécurité nationale¹⁷¹. Pour chaque décision potentielle visant à autoriser ou à bloquer un investissement, le Ministère a pour tâche de prendre acte des répercussions d'un investissement sur le plan des affaires étrangères et du commerce; de l'opinion et de la réaction des alliés; des effets sur le régime d'investissement du Canada et sur les efforts d'attraction de l'investissement direct étranger; et des ramifications sur les lois commerciales internationales. Le Ministère recense également les risques pour la sécurité nationale, particulièrement dans les domaines où AMC tient un rôle directeur, notamment les systèmes spatiaux de captage à distance et la prolifération des armes de destruction massive. Une équipe spécialement mise sur pied au sein de la Direction des services aux investisseurs dirige l'apport du Ministère en cours de processus, tout en consultant la Direction générale du renseignement, la Direction des contrôles à l'exportation ainsi que les régions géographiques ou autres divisions concernées¹⁷². AMC décrit son processus interne comme étant [traduction] « un modèle de gouvernance mixte qui allie les perspectives portant sur la sécurité nationale et sur le commerce »¹⁷³. Les représentants de la Direction des services aux investisseurs consultent les intervenants internes dans le but de définir ponctuellement les recommandations du Ministère tout en tenant compte des particularités des transactions, notamment le pays d'origine, l'utilisation de technologies sensibles ou la possibilité que les sanctions ne soient pas respectées¹⁷⁴.

Cyberactivités malveillantes parrainées par un État

79. Dans le cadre de la Stratégie nationale de cybersécurité, AMC participe à la réponse du gouvernement aux cyberactivités malveillantes parrainées par un État par le biais de pourparlers diplomatiques, de sorte à promouvoir le respect des normes internationales en matière de comportement approprié dans le cyberspace¹⁷⁵. Depuis 2004, AMC œuvre à la promotion des intérêts du Canada à l'égard du cyberspace par le biais de sa participation au sein du groupe d'experts gouvernementaux de l'ONU chargé d'inciter les États à afficher un comportement responsable dans le cyberspace. Pendant la période de 2019 à 2021, le Canada n'a pas été sélectionné pour prendre part au forum, mais le Ministère continue de représenter le Canada au groupe de travail ouvert de l'ONU, un forum semblable créé par la

¹⁷⁰ AMC, « NSICOP Briefing – Role of Global Affairs Canada as an investigative body of the *Investment Canada Act* », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 16 février 2021.

¹⁷¹ AMC, « Foreign Investment Reviews (Investment Canada Act) », juin 2016.

¹⁷² AMC, « Briefing on Investment Canada Act (ICA) », sans date.

¹⁷³ AMC, « NSICOP Briefing – Role of Global Affairs Canada as an investigative body of the *Investment Canada Act* », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 16 février 2021.

¹⁷⁴ AMC, réponse écrite au CPSNR, 3 mars 2021.

¹⁷⁵ AMC, « Politique en matière de cybersécurité internationale », sans date; Sécurité publique Canada, « Stratégie nationale de cybersécurité : *Vision du Canada pour la sécurité et la prospérité dans l'ère numérique* », 28 mai 2019, p. 32.

Russie et ouvert à tous les États¹⁷⁶. Au nombre des autres tribunes au sein desquelles AMC promeut les intérêts du Canada en matière de politique de cybersécurité, il faut compter le Groupe des cinq d'Ottawa, un groupe de coordination des politiques stratégiques sur les enjeux de cybersécurité au sein du Groupe des cinq; le G7, pour lequel les cybermenaces continuent de représenter un enjeu prioritaire aux yeux des États membres; et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, où le Canada a soutenu plusieurs mesures de renforcement de la cyberconfidentialité¹⁷⁷.

80. Au-delà des efforts diplomatiques, AMC tient un rôle directeur lorsqu'il s'agit de déterminer s'il faut imputer publiquement une cyberactivité malveillante à un acteur étatique¹⁷⁸. En 2019, le gouvernement a préparé un cadre pour l'imputation publique de la responsabilité relativement aux cyberactivités malveillantes. Ledit cadre gouverne les processus du gouvernement permettant de dénoncer publiquement les comportements interdits par le droit international dans le cyberspace, lesquels constituent des infractions aux normes internationales non exécutoires ou posent une menace pour les intérêts du Canada en matière de sécurité ou d'économie. Suivant ce processus, AMC consulte les intervenants gouvernementaux compétents dans le but d'évaluer les répercussions potentielles d'une imputation. AMC consulte également les alliés, afin d'évaluer les implications en matière de politique étrangère et les objectifs d'une imputation publique. Ensuite, AMC se prononce en faveur de l'imputation des menaces ou contre et recommande au ministre des Affaires étrangères à qui elle revient. Dès lors que l'imputation devient publique, AMC surveille les réactions, tire des conclusions et coordonne les échanges sur le plan des évaluations et des pratiques exemplaires avec les partenaires étrangers¹⁷⁹.

Ingérence étrangère

81. En 2019, pendant qu'il examinait la réponse du gouvernement à l'ingérence étrangère, le Comité a noté l'important rôle qu'AMC tient dans les efforts déployés par l'appareil de la sécurité et du renseignement pour contrer ce type de menace. Selon le rapport, la responsabilité que le Ministère doit assumer sur le plan de la gestion des relations bilatérales et multilatérales du Canada en fait un décideur clé lorsqu'il s'agit d'établir les modalités de réponses qu'il conviendra d'appliquer à la suite d'une tentative d'ingérence dans les affaires nationales de la part d'un État étranger. Pour tenter d'imposer des changements de comportement, le Ministère dispose d'un certain nombre d'outils diplomatiques allant des mesures bilatérales – comme la suspension d'un engagement ou l'abrogation de l'admissibilité de certains représentants diplomatiques – aux approches multilatérales – comme la préparation

¹⁷⁶ AMC, « Background GGE and OEWG Processes », sans date.

¹⁷⁷ AMC, mise à jour sur la Politique étrangère pour le cyberspace, sans date.

¹⁷⁸ Dans le cadre de sa Stratégie nationale de cybersécurité, le gouvernement travaille avec des partenaires partageant les mêmes intérêts dans le but de promouvoir la stabilité dans le cyberspace, et ce, par divers moyens, notamment la condamnation publique des États qui enfreignent les lois internationales et qui refusent d'obéir aux normes agréées de comportement dans le cyberspace. AMC, « Attribution Framework for Malicious Cyber Activity », note de breffage pour IFM, janvier 2020.

¹⁷⁹ *Cadre du gouvernement du Canada pour l'imputation publique de la responsabilité à l'égard des cyberactivités malveillantes*, sans date.

d'une réponse diplomatique commune de la part d'États qui partagent la même position ou le fait de porter le comportement d'un État à l'attention des organisations internationales. Rappelons toutefois que le Comité reconnaît qu'au moment d'envisager les mesures à prendre, le Ministère doit déterminer la nature et l'ampleur de la réponse en fonction des intérêts globaux en matière de politique étrangère¹⁸⁰.

82. Durant la période précédant les élections fédérales de 2019, AMC a entrepris des initiatives diplomatiques visant à contrer d'éventuelles activités d'ingérence étrangère. Dans le cas du Sommet des ministres des Affaires étrangères et de la Sécurité du G7, tenu en avril 2018, à Toronto, le Canada a entamé des démarches visant à conclure un accord sur la lutte contre les menaces d'ingérence étrangère à l'endroit des institutions et des processus démocratiques¹⁸¹. En outre, c'est au sommet du G7 tenu à Charlevoix, en juin 2018, que les chefs d'État ont annoncé la création du Mécanisme de réponse rapide. Cette initiative menée par le Canada visait à renforcer les mesures de coordination appliquées dans l'ensemble des pays du G7 et à lutter contre l'ingérence étrangère en favorisant les échanges d'information et en reconnaissant les occasions propices à une réponse concertée¹⁸². De fait, ce mécanisme permet aux pays du G7 d'échanger de l'information par l'intermédiaire de leurs points de contact désignés. Depuis sa mise en place, en 2018, le Mécanisme de réponse rapide a permis d'échanger de l'information concernant les menaces visant les élections parlementaires de l'Union européenne, les élections présidentielles en Ukraine et les élections fédérales au Canada. Ce mécanisme a également permis d'étendre le réseau d'échange d'information à d'autres États, notamment à l'Australie, à la Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, à la Lituanie, à la Suède et à l'OTAN¹⁸³.

83. L'unité de coordination pour le Mécanisme de réponse rapide d'AMC gère et diffuse l'information provenant des points de contact du G7. Cette unité fait également office de point de contact du Canada aux fins dudit Mécanisme. Au nombre de ses activités, il faut compter la surveillance de sources d'information numériques, d'abord pour établir si des activités de désinformation et d'ingérence étrangère parrainées par un État sont en cours, puis, le cas échéant, pour communiquer les informations déterminantes et les résultats d'analyse à ses partenaires nationaux de la sécurité et du renseignement¹⁸⁴. En 2019, l'unité a élaboré un cadre d'éthique et de méthodologie pour la surveillance et l'analyse des données de sources ouvertes. Ce cadre a pour objet de veiller à ce que ces activités d'échange d'information et de surveillance des données de sources ouvertes obéissent aux lois s'appliquant à la protection de la vie privée et respectent un certain seuil relativement à l'identification des comptes associés à l'ingérence étrangère¹⁸⁵. Le cadre énonce les protocoles régissant ses activités de surveillance et d'échange d'information, tout en indiquant que l'unité doit examiner les indicateurs de

¹⁸⁰ CPSNR, *Rapport annuel 2019*, pp. 101 et 102.

¹⁸¹ AMC, notes contextuelles : Mécanisme de réponse rapide du G7, novembre 2020.

¹⁸² AMC, G7 Plan d'action pour le Mécanisme de réponse rapide (MRR) du G7 (2021), sans date.

¹⁸³ AMC, G7 Plan d'action pour le Mécanisme de réponse rapide (MRR) du G7 (2020), sans date; AMC, Plan d'action pour le Mécanisme de réponse rapide (MRR) du G7 (2021), sans date.

¹⁸⁴ AMC, notes contextuelles : Mécanisme de réponse rapide du G7, novembre 2020.

¹⁸⁵ AMC, « Cadre d'éthique et de méthodologie pour la surveillance et l'analyse des données de source ouverte », Mécanisme de réponse Canada, juin 2019.

campagnes coordonnées d'ingérence étrangère, par exemple, l'utilisation de faux comptes, l'amplification artificielle des contenus ou la nature cachée des activités en question¹⁸⁶.

84. Hormis sa participation au Mécanisme de réponse rapide, AMC a contribué à plusieurs initiatives du gouvernement ayant pour objet de protéger le processus électoral de 2019. Entre autres, l'unité de coordination pour le Mécanisme de réponse rapide d'AMC a pris part, en compagnie du SCRS, du CST et de la GRC, aux activités du Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections, qui avait pour tâche de détecter et de contrer les activités secrètes, clandestines et criminelles menées dans le but de perturber le processus électoral du Canada. La contribution d'AMC aux activités du groupe de travail était principalement liée à son rôle dans le cadre du Mécanisme de réponse rapide, ce qui comprend la mise en partage des leçons retenues au niveau international de même que l'analyse des données. Le sous-ministre des Affaires étrangères a également siégé au sein du groupe d'experts sur le protocole public en cas d'incident électoral majeur, qui se composait de cinq hauts fonctionnaires chargés de déterminer si le public canadien devait être informé d'une grave menace pour l'intégrité du processus électoral fédéral et, le cas échéant, de convenir des modalités de communication de ladite information¹⁸⁷.

Groupe de travail sur les acteurs étatiques et les activités étatiques hostiles

85. Compte tenu du rôle élargi du Ministère en matière de réponse aux activités hostiles de la part d'acteurs étatiques, AMC a établi le Groupe de travail sur les acteurs étatiques hostiles et sur les activités étatiques en janvier 2021. En l'occurrence, le groupe est chargé d'assurer la coordination et la cohérence entre les diverses divisions du Ministère dans le cadre d'activités liées aux politiques nationales et internationales, aux opérations ainsi qu'aux communications ayant trait aux activités hostiles de la part d'États. Entre janvier et avril 2021, le groupe de travail s'est réuni tous les mois et a rassemblé des représentants provenant des bureaux géographiques d'AMC qui s'intéressent à la Russie et à la Chine, de la Direction des services aux investisseurs, de la Direction générale du renseignement, des services juridiques¹⁸⁸, de la division des contrôles à l'exportation, de la division des droits de la personne et des groupes internationaux pour les politiques en matière de cybersécurité. L'objectif fondamental était de faire valoir les éléments importants de la politique étrangère dans l'ensemble des politiques et décisions programmatiques du gouvernement relativement aux activités hostiles menées par des États¹⁸⁹. Il ne s'est pas réuni depuis avril 2021.

¹⁸⁶ AMC, Indicateurs et seuils de RRM Canada pour la surveillance et l'analyse des données de source ouverte, sans date.

¹⁸⁷ AMC, « Foreign Interference – Protecting National Election (Role of GAC) », note de breffage à IFM, sans date.

¹⁸⁸ Parmi les membres du comité, on compte des représentants du ministère de la Justice et de la Direction générale des affaires juridiques d'AMC.

¹⁸⁹ AMC, Groupe de travail sur les acteurs étatiques hostiles et sur les activités étatiques – Mandat, janvier 2021.

Chapitre 3 : Rôle de facilitation d’Affaires mondiales Canada

86. Au-delà de son rôle visant à assurer la cohérence en matière de politique étrangère, Affaires mondiales Canada (AMC) est un partenaire central de plusieurs des activités les plus sensibles de l’appareil de la sécurité et du renseignement. La *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (Loi sur le SCRS) et la *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications* (Loi sur le CST) confèrent au ministre des Affaires étrangères un rôle dans la collecte de renseignements étrangers au Canada et la tenue de cyberopérations. Pour sa part, la gestion des relations diplomatiques et des missions à l’étranger du Canada par le Ministère lui donne un rôle dans les activités de collecte de renseignements à l’étranger. Cette fonction comporte des risques, bien qu’AMC soit un *** bénéficiaire *** d’une quantité importante des informations recueillies. Le ministre des Affaires étrangères doit gérer les risques que ces activités représentent pour les relations bilatérales et multilatérales du Canada, sa réputation à l’échelle internationale, et la sécurité et la sûreté du personnel canadien et des biens du Canada à l’étranger.

87. Le présent chapitre porte sur le rôle d’AMC dans la facilitation des activités de ses partenaires de la sécurité et du renseignement. Il décrit la nature de l’activité, le rôle du Ministère dans l’activité, et la gouvernance de l’activité entre les organisations et au sein du Ministère.

La collecte de renseignements étrangers au Canada

Contexte et pouvoirs

88. L’article 16 de la Loi sur le SCRS régit la collecte de renseignements étrangers dans les limites du Canada¹⁹⁰. La Loi permet aux ministres des Affaires étrangères et de la Défense nationale de demander l’assistance du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) pour la collecte d’informations sur les moyens, les intentions ou les activités d’un État étranger ou de personnes dans les domaines de la défense et de la conduite des affaires internationales du Canada¹⁹¹. En vertu de cette autorité, le ministre des Affaires étrangères peut demander des informations pour appuyer toute question liée à son large mandat [*** Trois phrases ont été supprimées pour retirer l’information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases décrivaient les types d’information, de techniques et de cibles demandées. ***]^{192 193}.

¹⁹⁰ *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (Loi sur le SCRS) [L.R.C. (1985), ch. C-23], art. 16.

¹⁹¹ Le paragraphe 16(3) de la Loi précise que le ministre doit demander personnellement l’assistance au SCRS par écrit. Loi sur le SCRS [L.R.C. (1985), ch. C-23], art. 16 et paragraphe 16(3).

¹⁹² Affaires mondiales Canada (AMC), ***, séance d’information sur la transition à IFM, 1^{er} août 2019.

¹⁹³ Bureau du Conseil privé (BCP), ***, 20 janvier 2021.

Rôle du Ministère

89. [*** Ce paragraphe a été revu pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***]. AMC est l'une des deux sources possibles des demandes de collecte de renseignements en vertu de l'article 16¹⁹⁴. Le Ministère lance le processus, consulte le SCRS, et rédige une justification énonçant les informations sur les détails précis donnés dans la justification^{195 196 197}. Un Comité de surveillance des activités de renseignement composé de sous-ministres adjoints (SMA) examine la justification et l'évaluation secondaire, et recommande ou non l'approbation de la cible au titre de l'article 16 au ministre compétent. Si le ministre des Affaires étrangères l'approuve, le Ministère prépare ensuite la demande officielle au ministre de la Sécurité publique. Si le ministre de la Sécurité publique consent à la demande d'assistance, il enjoint aux représentants du SCRS de commencer la collecte. Enfin, les représentants du SCRS peuvent demander un mandat à la Cour fédérale avec la justification préparée par AMC.

90. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait des cibles, des exigences en matière de collecte et des risques. ***]¹⁹⁸.

Gouvernance interministérielle

91. La structure de gouvernance pour le programme au titre de l'article 16 a évolué considérablement depuis l'entrée en vigueur des pouvoirs en 1984. La gouvernance initiale du programme, en place de 1987 à 2008, ne comprenait pas de procédures officielles, de comités de surveillance ou de critères d'évaluation ou d'approbation des demandes de collecte¹⁹⁹. En 2008, des représentants des organisations participantes ont instauré un modèle de gouvernance officiel, qui imposait l'évaluation des personnes visées possibles par rapport à des critères liés aux priorités du Canada en matière de renseignement et comprenait une structure de comité de surveillance permanent (le Comité ***) chargé d'évaluer et d'avaliser les justifications au titre de l'article 16 avant qu'elles ne soient présentées aux ministres compétents aux fins d'approbation²⁰⁰. Le nouveau système a désigné le Bureau du Conseil privé (BCP) comme organe de gouvernance central pour l'article 16 et président du Comité ***.

92. La structure de gouvernance du processus lié à l'article 16 s'est précisée davantage en 2020. En effet, c'est en décembre de cette année que le Comité *** a terminé la rédaction de ses modalités, qui énonçaient la mission et la composition du comité, ainsi que les rôles et responsabilités des organisations participantes²⁰¹. Le document présentait aussi la structure de responsabilisation du comité. Selon la structure, le comité *** est responsable d'examiner les

¹⁹⁴ Le ministre de la Défense nationale et le ministre des Affaires étrangères peuvent tous deux demander l'assistance du SCRS dans la collecte de renseignements étrangers au Canada, *** , commentaires du SCRS sur l'examen du CPSNR, sans date.

¹⁹⁵ BCP, Comité *** , « Annex C: Standard Operating Procedures », mandat, 17 décembre 2020.

¹⁹⁶ SCRS, *** , 2014.

¹⁹⁷ BCP, *** , 2020.

¹⁹⁸ AMC, *** , 2015.

¹⁹⁹ BCP, « Memorandum for the Prime Minister: *** », 2008.

²⁰⁰ BCP, « Memorandum for the Prime Minister: *** », 2008.

²⁰¹ BCP, Comité *** , mandat, 17 décembre 2020.

procédures opérationnelles du comité et ses normes de manipulation et de communication d'informations liées à l'article 16, et de discuter des enjeux concernant les litiges liés à l'article 16 devant la Cour fédérale. Le comité *** se rencontre pour examiner les demandes, discuter des priorités relatives à l'article 16 et tenir les sous-ministres informés des enjeux importants. Le comité *** devrait se rencontrer annuellement pour examiner *** les exigences et les priorités en matière de renseignement (quoique le Comité n'ait reçu aucune information confirmant la tenue de ces réunions). Le comité a aussi élaboré des procédures normales d'exploitation pour guider le processus ***, et des normes de manipulation et de communication des renseignements recueillis au titre de ces pouvoirs²⁰².

93. [*** Ce paragraphe a été revu pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***]. Dans le cadre de ces efforts, le Comité de surveillance des activités de renseignement a présenté un processus d'évaluation des risques documenté. Jusqu'à 2020, les évaluations des risques liés à la politique étrangère que représentent les cibles proposées au titre de l'article 16 ne faisaient pas partie des documents officiels du processus de justification ou d'approbation²⁰³. Lors de la décision de l'approbation d'une cible au titre de l'article 16, le président du comité confirmait plutôt de vive voix que les représentants connaissaient les risques de la collecte et étaient à l'aise avec les mesures d'atténuation mises en place^{204 205}. En 2020, le comité a officialisé le processus d'évaluation des risques avec l'introduction des évaluations que les représentants du ministère demandeur (AMC ou le ministère de la Défense nationale), et du SCRS devaient remplir²⁰⁶. Il importe de noter que les résultats sont seulement examinés au comité; ils ne font pas partie de la justification présentée par AMC aux fins d'approbation au niveau ministériel.

Gouvernance interne

94. Le rôle que joue AMC dans le processus lié à l'article 16 comprend de nombreuses étapes, dont la demande initiale, la justification et l'évaluation des risques liés à la politique étrangère. Même si les procédures normales d'exploitation du comité fournissent certains détails sur les processus internes d'AMC, comme les exigences clés relatives aux points à prendre en compte et à la consultation en ce qui a trait aux évaluations des risques, le Ministère ne possède aucune politique, procédure ou ligne directrice régissant son rôle au sein de ce processus. Le Ministère ne possède pas non plus d'exigences auxquelles il doit se conformer en ce qui a trait à la production de rapports pour le ministre des Affaires étrangères au sujet des

²⁰² BCP, Comité ***, « Annex C: Standard Operating Procedures », mandat, 17 décembre 2020; et BCP, « Section 16 CSIS Act: Handling and Dissemination Standard », 2 novembre 2020.

²⁰³ Le Comité a reçu d'AMC plusieurs notes de breffage *** concernant les réunions à venir du Comité ***. Aucun des documents ne contenait d'information sur les risques liés à la politique étrangère de la collecte de renseignements au titre de l'article 16 contre les cibles proposées.

²⁰⁴ Les notes de scénario du président du Comité *** comprennent une série de pistes de discussion précédant l'appui d'une justification par le comité. [*** Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. La phrase décrivait les priorités, la valeur de la collecte et les risques. ***] BCP, « Assistant Deputy Minister Scenario Note Binder for Assistant Deputy Minister *** Committee *** »; BCP, « Assistant Deputy Minister Scenario Note *** Committee *** »; BCP, « Record of Discussion from Assistant Deputy Minister *** Committee *** »; et BCP, « Assistant Deputy Minister Scenario Note *** Committee *** ».

²⁰⁵ BCP, « Scenario note for the Assistant Deputy Minister for *** Committee meeting *** ».

²⁰⁶ BCP, Comité ***, « Annex C: Standard Operating Procedures », mandat, 17 décembre 2020.

informations recueillies au titre de l'article 16, outre le processus *** de renouvellement des cibles.

95. Aux fins de comparaison, le SCRS a élaboré nombre de politiques, de procédures et de documents d'orientation sur son rôle et ses responsabilités dans le cadre du processus lié à l'article 16. La *** du SCRS *** est la plus pertinente²⁰⁷. Ce document énonce le mandat et les pouvoirs du SCRS en ce qui concerne les renseignements étrangers ainsi que les différentes étapes du processus lié à l'article 16. Il définit également les rôles et les responsabilités des différentes sections du SCRS et la structure de gouvernance interministérielle du programme. Le SCRS a aussi instauré des politiques précises sur les exigences en matière de conformité pour les activités qu'il mène au titre de l'article 16²⁰⁸. Ces activités font partie de la politique ***, qui présente les principes de l'organisation concernant le caractère licite, la proportionnalité et l'efficacité qui régissent ses activités, les divers outils opérationnels à sa disposition, les facteurs de risque et les mesures d'atténuation possibles, et le processus de demande de mandat²⁰⁹. Enfin, le SCRS présente annuellement un rapport au ministre de la Sécurité publique sur plusieurs activités opérationnelles²¹⁰. Son rapport comprend une liste des personnes prises pour cible au titre de l'article 16 et la nature et la valeur des renseignements recueillis contre celles-ci.

Défis sur le plan juridique

96. [*** Ce paragraphe a été revu pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***]. Au cours des trois dernières années, le programme de l'article 16 a fait face à des défis sur le plan juridique de la part de la Cour fédérale qui nuisent à l'efficacité du programme et à sa capacité de fournir des renseignements précieux. Plus précisément, la Cour fédérale a refusé d'autoriser certaines techniques de collecte de renseignements pour des mandats au titre de l'article 16 en raison de préoccupations liées au fait que l'activité de collecte proposée se déroulerait à l'extérieur du Canada, ce qui contrevient à la restriction de mener des activités « dans les limites du Canada » de la Loi²¹¹. La grande attention et l'interprétation stricte que porte la Cour fédérale sur la mention « dans les limites du Canada » soulèvent des préoccupations au sujet de la capacité continue du SCRS d'obtenir des mandats pour recueillir

²⁰⁷ SCRS, ***, 2014.

²⁰⁸ SCRS, ***, 2020.

²⁰⁹ SCRS, *Politique directrice du SCRS* : ***, 2014.

²¹⁰ SCRS, *2019-2020 Rapport annuel au ministre sur les activités opérationnelles*, 7 décembre 2020.

²¹¹ Les arrêts des juges Noël (2018), O'Reilly (2020) et Gleeson (2020) ont tous abordé la question de la restriction « dans les limites du Canada » de l'article 16 de la Loi sur le SCRS. Les juges Noël et Gleeson ont mis un accent particulier sur l'intention du Parlement derrière la restriction « dans les limites du », indiquant qu'elle limite les activités de collecte à celles qui ont lieu dans les limites du Canada. Le SCRS et le ministère de la Justice ont depuis fait appel des arrêts. Juge Noël, *Dans l'affaire concernant une demande présentée par *** en vue de la délivrance de mandats au titre des articles 16 et 21 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23 et dans l'affaire concernant ***, février 2018; juge O'Reilly, *Dans l'affaire d'une demande de mandats présentée par *** en vertu des articles 16 et 21 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23 et dans l'affaire visant X, 16 juin 2020; et juge Gleeson, *Dans l'affaire d'une demande de mandats présentée par X en vertu des articles 16 et 21 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23, et dans l'affaire visant X, 27 juillet 2020.

des renseignements étrangers²¹². L'ampleur de ce défi s'accroîtra au fur et à mesure que les tendances mondiales se poursuivent.

Cyberopérations actives

Contexte et pouvoirs

97. La Loi sur le CST a donné de nouveaux pouvoirs au CST et a créé un rôle clé pour le ministre des Affaires étrangères. L'un de ces nouveaux pouvoirs permet au CST de mener des cyberopérations actives en vue de réduire, d'interrompre, d'influencer ou de contrecarrer les moyens ou les intentions d'entités étrangères²¹³. Le ministre de la Défense nationale autorise ces activités au moyen d'autorisations ministérielles délivrées chaque année²¹⁴. Les fonctions des cyberopérations actives sont très larges, notamment en ce qui a trait à la poursuite des intérêts de sécurité, de défense et étrangers du Canada. Ces opérations comportent aussi d'importants risques liés à la politique étrangère, y compris des préjudices possibles aux relations bilatérales ou multilatérales du Canada ou la violation possibles d'engagements internationaux du pays dans le cyberspace²¹⁵. Pour reconnaître les incidences sur la politique étrangère de ces activités, la Loi indique que le ministre de la Défense nationale peut délivrer l'autorisation seulement si le ministre des Affaires étrangères en a demandé la délivrance ou y a consenti²¹⁶.

Rôle du Ministère

98. Au cours des deux années suivant l'attribution du pouvoir, le rôle d'AMC a été de contribuer à l'élaboration d'autorisations ministérielles et de produire des évaluations des risques liés à la politique étrangère. Le ministre de la Défense nationale a délivré au CST la première autorisation relative aux cyberopérations actives en 2019²¹⁷. Les représentants du CST ont rédigé cette autorisation ministérielle en étroite consultation avec AMC²¹⁸. Compte tenu des risques possibles liés à ce nouveau pouvoir, l'autorisation ***²¹⁹. Sur le plan opérationnel, AMC est responsable de fournir des évaluations des risques liés à la politique étrangère par écrit au CST pour chaque cyberopération active prévue²²⁰. L'évaluation des risques d'AMC détermine les répercussions possibles de l'opération sur les intérêts canadiens, sa conformité au droit international et aux normes en matière de cyberspace, son alignement avec des

²¹² Ministère de la Justice, ***, 2020.

²¹³ Loi sur le CST (L.C. 2019, ch. 13, art. 76), art. 19; et AMC, « Memorandum for Action to the Minister of Foreign Affairs Authorizing Cyber Operations », 19 août 2020.

²¹⁴ CST, « CSE Act: Ministerial Authorizations for CSE Cyber Operations », août 2019.

²¹⁵ AMC, ***, 2020; et *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications* (Loi sur le CST) (L.C. 2019, ch. 13, art. 76), paragr. 30(2).

²¹⁶ Loi sur le CST (L.C. 2019, ch. 13, art. 76), paragraphe 30(2).

²¹⁷ CST, « End of Authorization Report for the Minister of National Defence Active Cyber Operations Authorizations for *** Activities *** », ***, 2020.

²¹⁸ AMC, ***, 2020.

²¹⁹ *** CST, « End of Authorization Report for the Minister of National Defence Active Cyber Operations Authorizations for *** Activities *** », 2020.

²²⁰ CST, « Annex A: Governance Framework », groupe de travail du CST-AMC sur les CD-CA – mandat, octobre 2020.

intérêts de politique étrangère plus larges, la nature de la cible ^{***221}. Entre 2019 et 2020, le CST a planifié quatre cyberopérations actives et en a mené une²²².

Gouvernance interministérielle

99. En août 2019, le ministre des Affaires étrangères a demandé à des représentants d'AMC de collaborer avec le CST pour mettre en place un mécanisme officiel de gouvernance afin de veiller à ce que les cyberopérations du CST soient conformes aux obligations légales du Canada à l'échelle internationale et en matière de politique étrangère²²³. L'année suivante, tirant profit de leur mécanisme de consultation, les représentants des deux organisations ont mis sur pied le groupe de travail sur les cyberopérations actives et défensives du CST-AMC et ont élaboré un cadre de gouvernance exhaustif de consultation sur les cyberopérations (le mécanisme de consultation du CST et d'AMC et les cyberopérations défensives du CST sont abordés aux paragraphes 62-64)²²⁴. Le groupe de travail sert de lieu d'échanges central pour la communication et la collaboration en matière de cyberopérations actives et défensives, y compris l'élaboration d'autorisations ministérielles. Le CST et AMC assurent la coprésidence aux réunions régulières du groupe de travail, qui se tiennent entre directeurs généraux. Le groupe compte des représentants ^{***} pour le CST ^{***}, du ministère de la Justice, des services juridiques du Ministère ainsi que d'autres groupes au sein du Ministère. Dans le cadre de son travail, le groupe de travail a élaboré un cadre de gouvernance sur la conduite des cyberopérations. Le cadre énonce les procédures pour la présentation des évaluations des risques liés à la politique étrangère ^{***225}.

100. L'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) a mené un examen des autorisations ministérielles et des arrêtés ministériels du CST en 2019. Dans le cadre de cet examen, l'OSSNR s'est penché sur le processus d'autorisation ministérielle des cyberopérations actives du CST et a formulé une conclusion et une recommandation se rapportant à la gouvernance de ce processus. Plus particulièrement, l'OSSNR a constaté que le CST et AMC n'avaient pas suffisamment documenté leur consultation au sujet des lettres de consentement du ministre des Affaires étrangères au ministre de la Défense nationale. L'Office a recommandé que le CST veille à ce que le processus de consultation avec AMC au sujet des cyberopérations soit documenté

²²¹ CST, « Annex A: Governance Framework », groupe de travail du CST-AMC sur les CD-CA – mandat, octobre 2020.

²²² CST, « End of Authorization Report for the Minister of National Defence Active Cyber Operations Authorizations for ^{***} Activities ^{***} », ^{***} 2020. Le CST a mené une cyberopération active pour perturber les activités de terroristes et d'extrémistes violents. Le CST a planifié trois autres cyberopérations actives qu'il n'a pas menées : pour perturber des cybermenaces de l'étranger envers les élections fédérales de 2019 (non menée car aucune opération étatique précise n'a été détectée); pour contrer la diffusion en ligne de matériel extrémiste par des groupes terroristes précis (non menée en raison de restrictions opérationnelles liées à la COVID); et pour atténuer les menaces que représentent des groupes de cybercriminels étrangers s'en prenant à des Canadiens (non menée en raison de restrictions opérationnelles liées à la COVID).

²²³ AMC, « Memorandum for Action to the Minister of Foreign Affairs Authorizing Cyber Operations », 19 août 2020.

²²⁴ CST, groupe de travail du CST-AMC sur les CD-CA – mandat, octobre 2020.

²²⁵ ^{***} CST, « Annex A: Governance Framework », groupe de travail du CST-AMC sur les CD-CA – mandat, octobre 2020.

[traduction] « le plus précisément possible afin de permettre une vérification facile de sa conformité avec la séquence prévue par la Loi²²⁶. »

Gouvernance interne

101. La gouvernance interne d'AMC sur son rôle dans les cyberopérations est décrite dans le cadre de gouvernance du groupe de travail. Comme mentionné, le document expose ^{***}. Il comprend aussi le tableau d'évaluation des risques liés à la politique étrangère interne d'AMC, qui présente les facteurs de risque clés du Ministère, notamment les obligations légales nationales et internationales, les répercussions sur les relations bilatérales et multilatérales et la réputation, et la menace qui pourrait planer sur le réseau de missions et le personnel d'AMC à l'étranger²²⁷. Le document énumère aussi les directions à consulter tout au long du processus, y compris le ministère de la Justice, les services juridiques du Ministère, ^{***} et différents groupes du Ministère. Le Ministère n'a pas rédigé d'autres politiques, procédures ou lignes directrices sur son rôle dans les cyberopérations actives du CST. Il ne possède pas d'exigences relativement à la production de rapports au ministre sur ses activités relatives aux cyberopérations, mais il a rédigé son premier Rapport annuel sur les cyberopérations étrangères pour 2021, qui a été présenté au ministre en mars 2022²²⁸.

102. En comparaison, la gouvernance interne du CST sur les cyberopérations est une combinaison de comités de surveillance internes, de politiques et d'un cadre exhaustif d'évaluation des risques. D'abord, le groupe sur les cyberopérations et le groupe sur la gestion en matière de cyberspace supervisent les cyberopérations du CST²²⁹. Il s'agit d'organes exécutifs, aux niveaux de directeur et de directeur général respectivement, qui examinent et approuvent les plans et les évaluations des risques des cyberopérations. Le directeur ^{***} et le chef adjoint du Renseignement électromagnétique président respectivement les comités, et leur composition dépend ^{***}. Les participants présentent les préoccupations et les considérations de leur domaine d'expertise respectif, font un examen critique des opérations et communiquent leurs décisions ou l'information aux secteurs pertinents de l'organisation. Ensuite, l'Ensemble des politiques relatives à la mission : Cyberopérations du CST explique les pouvoirs et les principes centraux de l'organisation, donne une orientation sur la conduite des cyberopérations, décrit le cadre de gouvernance élargi entourant ces activités, et explique les responsabilités de l'organisation en matière de conformité et d'examen²³⁰. Enfin, le formulaire d'acceptation des risques opérationnels du SIGINT [renseignement d'origine électromagnétique] du CST décrit le processus exhaustif d'évaluation des risques de l'organisation. Le formulaire comprend les exigences liées aux registres de consultation avec les intervenants internes et externes

²²⁶ Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement, *Review of the Communications Security Establishment's (CSE) Ministerial Authorizations and Ministerial Orders under the CSE Act*, 2019, p. 4.

²²⁷ CST, « Appendix 2: AMC Internal Cyber Operations Foreign Policy Risk Assessment Process Chart », groupe de travail du CST-AMC sur les CD-CA – mandat, octobre 2020.

²²⁸ AMC, « Global Affairs Canada 2021 Annual Foreign Cyber Operations Report: Executive Summary », 2021.

²²⁹ CST, « ^{***} Terms of Reference », septembre 2019.

²³⁰ CST, « Mission Policy Suite: Cyber Operations », 22 septembre 2020.

pertinents, et des questions sur la protection des renseignements personnels, la conformité et divers facteurs de risque.

103. L'autorisation ministérielle du CST pour les cyberopérations actives décrit en détail les exigences de production de rapports de l'organisation au ministre de la Défense nationale et au ministre des Affaires étrangères²³¹. Selon l'autorisation, le chef du CST doit informer le ministre de la Défense nationale tous les trois mois des cyberopérations actives du CST. Le ministre de la Défense nationale peut communiquer l'information au ministre des Affaires étrangères. Toujours selon l'autorisation, le CST doit remettre au ministre de la Défense nationale un rapport sur le résultat des activités menées au titre de l'autorisation, y compris le nombre d'opérations menées, la valeur de ces opérations et toute difficulté de mise en œuvre importante, dans les 90 jours suivant l'expiration de l'autorisation. Le CST présente également ce rapport au ministre des Affaires étrangères.

Contexte et pouvoirs

104. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait un programme. ***]^{232 233 234 235}.

105. AMC déclare que ses pouvoirs pour le programme *** découlent de la prérogative de la Couronne. [*** La fin du paragraphe a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait un pouvoir. ***]^{236 237}.

Rôle du Ministère

106. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait le rôle du Ministère. ***]²³⁸.

107. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait le rôle du Ministère. ***]^{239 240}.

²³¹ CST, « Active Cyber Operations Authorization: Communications Security Establishment Active Cyber Operations Authorization for *** Activities », août 2020.

²³² [*** Deux phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***]

²³³ [*** Deux phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***]

²³⁴ [*** Trois phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***]

²³⁵ [*** Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***]

²³⁶ [*** Deux phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***]

²³⁷ [*** Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***]

²³⁸ [*** Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***]

²³⁹ [*** Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***]

²⁴⁰ [*** Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***]

108. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait le rôle du Ministère. ***]²⁴¹.

Gouvernance

109. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait des mécanismes de gouvernance. ***]^{242 243}.

110. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait des mécanismes de gouvernance. ***]^{244 245 246}.

Gouvernance interne

111. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe indiquait que le Ministère ne possède pas de politiques, de procédures ou de documents pour régir sa participation, ni d'obligations de rendre compte au ministre. ***]²⁴⁷.

112. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe faisait état de problèmes sur le plan de la gestion des risques. ***]^{248 249 250}.

113. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait l'approche de la gestion des risques adoptée par une autre organisation. ***]^{251 252 253 254 255}.

L'avenir ***

114. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe mentionnait que le Ministère n'avait pas informé le ministre d'importants enjeux. ***]^{256 257 258 259 260}.

241 AMC, *** comparution devant le CPSNR, 11 juin 2021.

242 [*** Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***]

243 [*** Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***]

244 [*** Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***]

245 [*** Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***]

246 [*** Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***]

247 AMC, réponse écrite ***, 2021.

248 ***

249 ***

250 ***

251 ***

252 ***

253 ***

254 ***

255 ***

256 AMC, comparution devant le CPSNR, 11 juin 2021.

257 ***

258 ***

259 AMC, réponse écrite au CPSNR, 23 juin 2021.

260 AMC, comparution devant le CPSNR, 11 juin 2021.

Soutien logistique ***

Contexte et pouvoirs

115. Le dernier élément du rôle de soutien d'AMC porte sur la prestation occasionnelle, mais essentielle par AMC ***. Les pouvoirs découlant de la prérogative de la Couronne habilent le Ministère à fournir ce soutien.

116. AMC fournit ***^{261 262}.

117. Aucune politique, procédure ou ligne directrice d'AMC ne gouverne la fourniture ***, sauf à une exception près. En 2021, le Ministère a rédigé un document d'une page énonçant le processus interne ***²⁶³, ***²⁶⁴.

118. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***].^{265 266}

119. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait le rôle d'AMC dans un processus et indiquait qu'il n'y avait pas de politiques ou de procédures pour gérer ce rôle. ***]²⁶⁷.

120. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait le rôle d'AMC dans un processus et indiquait qu'il n'y avait pas de politiques ou de procédures pour gérer ce rôle. ***]^{268 269 270}.

²⁶¹ AMC, réponses additionnelles aux questions des DI n^{os} 1, 6, 9 et 11, réponse écrite au CPSNR, 5 mai 2021.

²⁶² AMC, réponses additionnelles aux questions des DI n^{os} 1, 6, 9 et 11, réponse écrite au CPSNR, 5 mai 2021.

²⁶³ AMC, ***, 2021.

²⁶⁴ AMC, réponses additionnelles aux questions des DI n^{os} 1, 6, 9 et 11, réponse écrite au CPSNR, 5 mai 2021.

²⁶⁵ ***, comparution devant le CPSNR, 11 juin 2021.

²⁶⁶ ***, comparution devant le CPSNR, 11 juin 2021.

²⁶⁷ AMC, ***, 2017.

²⁶⁸ AMC, ***, 2016.

²⁶⁹ AMC, ***, 2016.

²⁷⁰ AMC, ***, 2019.

121. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait le rôle d'AMC dans un processus et indiquait qu'il n'y avait pas de politiques ou de procédures pour gérer ce rôle. ***]^{271 272 273}.

²⁷¹ AMC, *** , 2016; et ***.

²⁷² AMC, *** , 2016.

²⁷³ AMC, *** , 2016.

Chapitre 4 : Activités liées à la sécurité nationale et au renseignement

122. AMC mène bon nombre de ses activités liées à la sécurité et au renseignement en vertu de la prérogative de la Couronne et de l'autorité que le ministre exerce sur le réseau mondial du Ministère. La section qui suit examine les activités menées par AMC qui sont ou bien exécutées intégralement par le Ministère ou bien menées sous la direction de celui-ci. Dans un premier temps, la présente section aborde les activités du Ministère sur le plan de la collecte et de l'évaluation des renseignements, lesquelles nécessitent la production de rapports diplomatiques spécialisés de la part de son réseau mondial de missions, et la réalisation d'évaluations de la menace envers le personnel et les biens gouvernementaux à l'étranger. Ensuite, elle décrit les activités qu'AMC mène dans la sphère de la sécurité nationale et qui ont pour objet de « repousser la frontière », et ce, par l'intermédiaire des programmes internationaux de sécurité. Enfin, elle présente le rôle du Ministère dans la réponse aux incidents liés à la sécurité nationale à l'étranger, les leçons apprises d'incidents antérieurs et deux études de cas sur la prise de Canadiens en otage par des terroristes.

Activités liées au renseignement dirigées par Affaires mondiales Canada

123. Les renseignements orientent un large éventail d'activités ministérielles, allant de la gestion des relations bilatérales à la promotion et à la protection des intérêts du Canada à l'étranger²⁷⁴. Étant donné le rôle essentiel que jouent les renseignements au sein de ses activités, AMC est un élément central des priorités de collecte de renseignements du gouvernement et l'un des plus grands consommateurs de renseignements au gouvernement²⁷⁵. Grâce à son réseau de missions à l'étranger, AMC est aussi un important agent de collecte et évaluateur de renseignements. Ses activités de collecte se restreignent presque totalement aux rapports diplomatiques privilégiés, qui s'étendent des rapports habituels politiques et économiques jusqu'aux rapports spécialisés sur les enjeux en matière de sécurité et de renseignement²⁷⁶. En ce qui concerne les activités d'évaluation du renseignement d'AMC, elles se concentrent sur l'évaluation des menaces pour les missions et le personnel du Canada à l'étranger. La prochaine section examine les activités de collecte et d'évaluation en matière de renseignement du Ministère, et met l'accent sur les pouvoirs, le contexte et la gouvernance entourant ces activités.

²⁷⁴ AMC, « Global Affairs Canada: Roles in the Intelligence Cycle », présentation pour la transition du prochain USS, 3 mai 2019.

²⁷⁵ L'examen réalisé par le Comité en 2018 sur le processus d'établissement des priorités en matière de renseignement faisait état du rôle de premier plan d'AMC dans l'établissement des priorités en matière de renseignement et des exigences permanentes en matière de renseignement connexes. CPSNR, *Rapport annuel 2018*, 9 avril 2019.

²⁷⁶ AMC, « Global Affairs Canada: Roles in the Intelligence Cycle », présentation pour la transition du prochain USS, 3 mai 2019.

Activités de collecte de renseignements d'AMC

124. Le Comité définit le renseignement comme étant les activités demandant l'utilisation de sources ou de méthodes sous couverture, secrètes ou privilégiées. Les activités de collecte de renseignements d'AMC se limitent aux rapports diplomatiques privilégiés sur les enjeux en matière de sécurité et de renseignement et à la liaison avec des pays en particulier. Les pouvoirs du Ministère pour recueillir ce type de renseignements découlent des pouvoirs du ministre conférés par la prérogative de la Couronne. Les rapports diplomatiques et les renseignements étrangers font partie intégrante des activités diplomatiques et sont essentiels pour appuyer les responsabilités du ministre concernant les relations étrangères énoncées à l'article 10 de la Loi sur le MAECD²⁷⁷. Les activités d'AMC sont entreprises à visage découvert et font partie des rapports diplomatiques courants. AMC mène ces activités liées aux rapports conformément à l'article 3 de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, qui définit l'une des fonctions d'une mission diplomatique comme étant de s'informer « par tous les moyens licites des conditions et de l'évolution des événements dans l'État accréditaire et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'État accréditant »²⁷⁸.

Programme des agents de liaison du renseignement

125. Les agents de liaison du renseignement (ALR) d'AMC représentent l'appareil de la sécurité et du renseignement du Canada dans les capitales alliées clés de Washington, de Londres, de Canberra ***. Le programme des ALR a vu le jour en 1946, lorsque des ministères non militaires se sont joints au Comité mixte du renseignement du Canada²⁷⁹. À l'époque, le Comité mixte du renseignement était responsable de l'orientation et de la planification stratégiques des moyens du Canada en matière de renseignement et servait de point central de liaison pour les comités homologues dans les capitales du Groupe des cinq. Au début des années 1950, des diplomates du Ministère ont été affectés comme agents de liaison du Comité mixte du renseignement à Washington et à Londres pour améliorer cette fonction de liaison²⁸⁰. En 1972, la réorganisation du Comité mixte du renseignement a donné naissance au Comité consultatif des renseignements, et le rôle de l'agent de liaison a été élargi pour ajouter un poste à Canberra. ***.

126. Depuis son apparition, le rôle de l'ALR a évolué. Au départ, l'ALR servait de point de contact principal pour les organisations de la sécurité et du renseignement des alliés les plus proches du Canada. Au fil du temps, les relations bilatérales entre les organisations homologues se sont développées et l'ALR a assumé un rôle plutôt axé sur la coordination et la liaison avec les homologues chargés des politiques et de l'évaluation du renseignement. Le Secrétariat de la sécurité et du renseignement d'AMC et du BCP gère actuellement le

²⁷⁷ Loi sur le MAECD (L.C. 2013, ch. 33, art. 174), art. 10.

²⁷⁸ *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, Article 3.

²⁷⁹ AMC, « NSICOP Briefing : Intelligence Liaison Office Program », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 18 février 2021.

²⁸⁰ AMC, « NSICOP Briefing : Intelligence Liaison Office Program », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 18 février 2021.

programme des ALR, même si le Ministère fournit les fonds et le personnel pour les postes²⁸¹. Les principales responsabilités d'un ALR sont d'échanger des informations avec les groupes chargés des politiques et de l'évaluation du renseignement du pays hôte, de surveiller les priorités en matière de renseignement et les faits nouveaux sur le plan des politiques liées à la sécurité nationale du pays hôte et d'en faire rapport, et de coordonner les activités d'autres représentants de la sécurité et du renseignement basés dans une mission²⁸². Les ALR jouent aussi un rôle important dans la promotion des contributions du Canada à l'alliance du Groupe des cinq et donnent à l'appareil de la sécurité et du renseignement une perspective stratégique sur les avancées dans les capitales de pays alliés²⁸³.

127. Le rôle de l'ALR change selon le pays. L'ALR à Washington gère la relation du Canada avec le Bureau du renseignement et de la recherche du département d'État des États-Unis, la direction de l'Analyse de la CIA et le Conseil national du renseignement. L'ALR à Londres représente le Canada au comité mixte du renseignement du Royaume-Uni, qui est l'organisation responsable de l'évaluation et de la coordination du renseignement, et fait la liaison avec l'Organisation mixte du renseignement, le secrétariat à la sécurité nationale du Bureau du Cabinet, et le Research Analyst Group du Bureau des Affaires étrangères, du Commonwealth et du Développement. À Canberra, l'ALR gère le dialogue avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et ses principaux interlocuteurs sont le bureau national du renseignement et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce de l'Australie, ainsi que le Bureau national d'évaluation et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce de la Nouvelle-Zélande.

***²⁸⁴

128. Aucune politique ou procédure ne régit le programme des ALR, qui n'est pas non plus assujetti aux exigences habituelles d'examen ou d'établissement de rapports. Les documents que le Comité a reçus sur ce programme étaient composés entièrement de descriptions de poste pour chaque mission. Le rôle de coordination des ALR dans les missions n'est pas officialisé dans des procédures écrites ou par l'entremise de structures de comité officielles. Il comprend plutôt des communications fréquentes avec des partenaires de la sécurité et du renseignement dans les missions pour échanger des informations et gérer les visites de hauts représentants canadiens. Le programme n'a jamais fait l'objet d'une évaluation ou d'un audit interne visant à établir son rendement, et le Ministère n'a pas mis en place d'exigences en matière d'établissement de rapports pour le ministre sur les activités du programme²⁸⁵.

²⁸¹ AMC, « Presentation to Outgoing Heads of Mission: Welcome to the Intelligence Community », 24 mai 2016.

²⁸² Lettre à *** du sous-ministre adjoint de la Politique de sécurité internationale, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, et du secrétaire adjoint du Cabinet, Secrétariat de la sécurité et du renseignement, Bureau du Conseil privé, 2006.

²⁸³ AMC, « NSICOP Briefing : Intelligence Liaison Office Program », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 18 février 2021.

²⁸⁴ AMC, « NSICOP Briefing : Intelligence Liaison Office Program », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 18 février 2021.

²⁸⁵ Réponse d'AMC aux questions écrites du Secrétariat, 30 mars 2021.

Programme d'établissement de rapports sur la sécurité mondiale

129. Le Programme d'établissement de rapports sur la sécurité mondiale (PERSM) est un programme d'établissement de rapports diplomatiques spécialisés visant à recueillir des informations sur la sécurité et la stabilité dans des pays précis par l'entremise de moyens diplomatiques ouverts. Après la Guerre froide, de moins en moins de rapports sur les enjeux de sécurité dans les pays et régions représentant un intérêt stratégique pour le Canada étaient produits. Puis, en 2002, le gouvernement a créé le PERSM pour accroître la capacité du Ministère de présenter ce genre de rapport²⁸⁶. Au départ, les fonds ont été obtenus par l'entremise de l'Initiative Sécurité publique et antiterrorisme, un effort gouvernemental d'ensemble visant à accroître la capacité fédérale de renforcer les moyens liés à la sécurité, à la surveillance et à la lutte internationale contre le terrorisme dans la foulée des attentats terroristes du 11 septembre 2001²⁸⁷. Dans les décennies qui ont suivi, le PERSM a grandi. En effet, il est passé de 11 postes en 2002 à 31 en 2021, assurant une couverture d'établissement de rapports dans les Caraïbes, l'Amérique centrale, l'Amérique du Sud, le Moyen-Orient, l'Afrique, l'Asie de l'Est et l'Asie du Sud-Est²⁸⁸. Même si les rapports du programme sont toujours axés sur la sécurité et la stabilité, son mandat s'est aussi élargi et comprend maintenant des rapports sur les menaces pour les missions et le personnel de mission²⁸⁹. La Direction d'analyses et de rapports de renseignement gère le programme et dispose d'un budget annuel de 1 M\$ pour mener ses opérations²⁹⁰.

130. Les agents du PERSM sont des diplomates accrédités et déclarés dont la responsabilité primaire est de recueillir des informations ouvertement par l'entremise de réseaux de contacts gouvernementaux et non gouvernementaux au sujet de priorités en matière de renseignement qui ne sont pas couvertes par d'autres membres de l'appareil de la sécurité et du renseignement²⁹¹. Ils doivent consacrer 90 pour cent de leur temps à la rédaction de rapports basés sur une source unique et qui s'appuient sur des entretiens avec des contacts locaux, y compris des représentants du gouvernement, des journalistes, des universitaires et des militants. Les rapports du PERSM sont diffusés au sein de l'appareil de la sécurité et du

²⁸⁶ AMC, Bureau de la vérification, de l'évaluation et de l'inspection, « Summative Evaluation of the Global Security Reporting Program », septembre 2013, p. 2; et AMC, Direction de l'évaluation de la diplomatie, du commerce et des affaires corporatives, « Evaluation of the Global Security Reporting Program », 28 novembre 2018, p. 4.

²⁸⁷ AMC, Bureau de la vérification, de l'évaluation et de l'inspection, *Global Security Reporting Program : Summative Evaluation Final Report*, septembre 2013.

²⁸⁸ Les agents du PERSM sont situés [*** Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. La phrase énumérait les pays où sont déployés les agents du PERSM. ***] AMC, « Global Security Reporting Program – Global Coverage », 12 septembre 2019; et AMC, Direction de l'évaluation de la diplomatie, du commerce et des affaires corporatives, *Evaluation of the Global Security Reporting Program*, 28 novembre 2018, p. 5. La division est composée du Programme des agents de liaison du renseignement, du Programme d'établissement de rapports sur la sécurité mondiale et de l'Unité du soutien au renseignement ministérielle.

²⁸⁹ AMC, Bureau de la vérification, de l'évaluation et de l'inspection, *Global Security Reporting Program : Summative Evaluation Final Report*, septembre 2013, p. 2.

²⁹⁰ AMC, Direction de l'évaluation de la diplomatie, du commerce et des affaires corporatives, *Evaluation of the Global Security Reporting Program*, 28 novembre 2018, p. 5.

²⁹¹ AMC, « Intelligence Coordination and Reporting Division », sans date; et AMC, Bureau de la vérification, de l'évaluation et de l'inspection, *Global Security Reporting Program : Summative Evaluation Final Report*, septembre 2013, p. 2.

renseignement et des membres du Groupe des cinq²⁹². Les agents du PERSM ne recrutent pas de sources et ne font pas miroiter d'argent, de service ou de promesse en échange d'informations²⁹³. D'après une évaluation interne réalisée en 2018, les partenaires nationaux et alliés tiennent en haute estime les rapports du PERSM et les décrivent comme étant [traduction] « un produit d'une valeur unique qui répond à un besoin bien précis de l'appareil de la sécurité et du renseignement²⁹⁴. »

131. La gouvernance du PERSM a évolué depuis sa création en 2002. Afin de répondre aux recommandations d'une évaluation de 2008, le programme a mis sur pied un comité interministériel pour fournir une orientation et une surveillance au programme et assurer sa conformité aux priorités en matière de renseignement²⁹⁵. En 2010, le Ministère a établi un cadre de gestion du rendement doté de normes de rendement s'appuyant sur le nombre de rapports produits, les échéanciers de ces rapports et la satisfaction des clients²⁹⁶. En 2012, le programme a élaboré le *Global Security Reporting Handbook*, énonçant les principes directeurs du programme et le processus d'établissement des rapports, et dictant les méthodes d'entretien²⁹⁷. Le Cadre de responsabilisation de gestion du programme, mis à jour en 2016, expose de façon plus détaillée la structure de gouvernance et de responsabilisation du programme dans les missions à l'étranger et à l'Administration centrale²⁹⁸. Le programme est assujéti à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor. Par conséquent, la pertinence et le rendement du programme ont fait l'objet d'évaluations internes en 2008, en 2013 et en 2018. La dernière évaluation indiquait que l'une des priorités à venir du programme est d'accroître la gouvernance et la spécialisation des agents²⁹⁹.

132. En 2020, l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) a mené un examen du PERSM. Pour éviter les chevauchements, le Comité ne s'est pas penché davantage sur le programme au-delà de ce dont le présent rapport fait état. Cela dit, plusieurs conclusions qu'a tirées l'OSSNR rejoignent les conclusions du Comité relativement à certains aspects, notamment en ce qui concerne les structures de gouvernance et d'autorisation, la surveillance, les évaluations des risques et l'harmonisation avec les autres organisations fédérales³⁰⁰. Le Comité pourrait se pencher sur ce programme au titre de son propre mandat en temps opportun.

²⁹² AMC, Direction de l'évaluation de la diplomatie, du commerce et des affaires corporatives, *Evaluation of the Global Security Reporting Program*, 28 novembre 2018.

²⁹³ AMC, « Intelligence Coordination and Reporting Division », sans date.

²⁹⁴ AMC, Direction de l'évaluation de la diplomatie, du commerce et des affaires corporatives, « Annex C: Contact Types (from sample) », *Evaluation of the Global Security Reporting Program*, 28 novembre 2018, p. 6.

²⁹⁵ AMC, Bureau de la vérification, de l'évaluation et de l'inspection, *Global Security Reporting Program : Summative Evaluation Final Report*, septembre 2013, p. 38; et AMC, GSRP [Global Security Reporting Program] Management Accountability Framework, 2016.

²⁹⁶ AMC, Bureau de la vérification, de l'évaluation et de l'inspection, *Global Security Reporting Program : Summative Evaluation Final Report*, septembre 2013, p. 32.

²⁹⁷ AMC, *Global Security Reporting Handbook*, août 2012.

²⁹⁸ AMC, *GSRP Management Accountability Framework*, 2016.

²⁹⁹ AMC, Direction de l'évaluation de la diplomatie, du commerce et des affaires corporatives, « Evaluation of the Global Security Reporting Program », 28 novembre 2018, p. 4.

³⁰⁰ OSSNR, *Review of Global Affairs Canada's Global Security Reporting Program*, décembre 2020.

Activités de l'évaluation du renseignement d'AMC

133. La Direction générale du renseignement mène des évaluations du renseignement liées aux menaces pour les missions, le personnel et les biens à l'étranger pour appuyer les délibérations politiques de hauts dirigeants et des ministres. Elle travaille aussi à la protection du réseau de communications hautement classifié du Ministère. La prochaine section survole ces responsabilités.

134. AMC gère plus de 175 missions dans 110 pays. Dans le cadre de ses responsabilités de gestion, le Ministère a une obligation de diligence à l'endroit de tout le personnel du Canada et de leurs personnes à charge 24 heures sur 24, ainsi que le personnel embauché localement pendant les heures de travail³⁰¹. La Direction générale du renseignement d'AMC surveille l'information classifiée et dans les sources ouvertes afin de cerner et d'évaluer les menaces pour les missions canadiennes³⁰². La Direction générale du renseignement produit des évaluations de la menace annuelles, bisannuelles ou triennales, selon le niveau général de menace pour la mission, qui servent de point de référence pour plus de 175 missions³⁰³. Ses évaluations examinent les menaces pour le personnel diplomatique, les biens et l'information dans six catégories : la criminalité, les troubles civils, le terrorisme et l'extrémisme, le conflit armé, l'espionnage, et les catastrophes naturelles³⁰⁴. Les évaluations mesurent la fréquence et la sévérité des événements qui pourraient avoir des répercussions sur la zone entourant la mission, et les comparent à ce à quoi les représentants pourraient s'attendre dans la région de la capitale nationale. On attribue à chaque catégorie de menace une cote d'évaluation de la menace allant de faible à critique, et l'on évalue chaque catégorie en comparaison aux dangers possibles pour le personnel, les biens et l'information³⁰⁵. Depuis 2019, la Direction générale du renseignement prépare aussi un large éventail d'évaluations du renseignement et d'autres produits d'analyse pour appuyer les délibérations politiques des hauts dirigeants et informer les ministres.

135. La responsabilité de la protection du réseau mondial des missions du Canada incombe à l'agent de sécurité du ministère du Secteur des services consulaires, de la sécurité et de la gestion des urgences. Toutefois, la Direction générale du renseignement joue un rôle important dans l'élaboration des évaluations du risque et la protection des missions reliées au Réseau canadien Très secret (RCTS). À l'heure actuelle, *** missions ont accès à ce réseau³⁰⁶. En 2017, AMC a créé une direction au sein de la Direction générale du renseignement responsable

³⁰¹ AMC, « NSICOP Briefing : Mission Security », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 15 décembre 2020.

³⁰² AMC, « NSICOP Briefing : Mission Security », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 15 décembre 2020.

³⁰³ Les évaluations pour les missions dont le risque est le plus élevé sont mises à jour chaque année. Les missions d'AMC pour lesquelles le risque est le plus élevé en date de février 2021 étaient situées aux endroits suivants : Kaboul, Afghanistan; Port-au-Prince, Haïti; Bagdad, Irak; Moscou, Russie; Juba, Soudan du Sud; Mexico, Mexique, et Dhaka, Bangladesh. Réponse d'AMC aux questions écrites du Secrétariat, 30 mars 2021; et AMC, « List of missions – high risk », février 2021.

³⁰⁴ AMC, Direction générale du renseignement, Direction des services de renseignement et de l'évaluation des menaces, « Méthodologie pour l'évaluation des menaces », 21 octobre 2020.

³⁰⁵ AMC, Direction générale du renseignement, Direction des services de renseignement et de l'évaluation des menaces, « Méthodologie pour l'évaluation des menaces », 21 octobre 2020.

³⁰⁶ AMC, ***, février 2021.

de la gestion des communications hautement classifiées dans les missions à l'étranger³⁰⁷. La Direction de l'accès au renseignement et des contre-mesures collabore étroitement avec le CST pour accréditer et protéger les zones de sécurité SIGINT (ZSS). Cette direction est chargée de la sécurité de l'infrastructure des communications Très secret à Ottawa et dans les missions à l'étranger, et son équipe d'analyse se spécialise dans les produits de la menace et d'information ciblant la sécurité et l'intégrité des zones de sécurité SIGINT d'AMC³⁰⁸.

Programmes de sécurité à l'échelle internationale

136. Le gouvernement reconnaît depuis longtemps que la sécurité nationale du Canada est inévitablement liée à la stabilité mondiale. La politique de 2004 en matière de sécurité nationale, intitulée *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, fait état des trois intérêts centraux du gouvernement en matière de sécurité nationale : protéger les Canadiens au pays comme à l'étranger; éviter que le Canada ne soit l'hôte de menaces pouvant se diriger contre ses alliés; et prendre part à la sécurisation de l'espace international. Pour arriver à protéger ces intérêts, le gouvernement s'est engagé à être proactif à l'endroit des menaces, de sorte à éviter qu'elles n'atteignent le territoire national. Pour ce faire, le gouvernement cherche à accroître la stabilité dans les États fragilisés, à prévenir la prolifération des armes de destruction massive et à renforcer la capacité des États à combattre le terrorisme et la criminalité³⁰⁹.

137. Depuis le début des années 2000, le Secteur de la sécurité internationale et des affaires politiques du Ministère a établi trois programmes clés axés sur la stabilisation et le développement des capacités. Les programmes prévoient d'abord le financement de projets à l'étranger, grâce à des subventions et à des contributions. Le plus vaste des trois, en l'occurrence, est le Programme pour la stabilisation et les opérations de paix. Il fonctionne moyennant un budget annuel de 150 M\$ et a pour mandat de réaliser, à l'étranger, des projets de prévention des conflits, de stabilisation et de consolidation de la paix³¹⁰. Pour sa part, le Programme de réduction de la menace liée aux armes fonctionne moyennant un budget annuel de 73,4 M\$ et exerce un mandat qui se concentre sur la lutte contre les menaces liées à la prolifération des armes chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires, et le terrorisme. Le Programme d'aide au renforcement des capacités antiterroristes et le Programme d'aide au

³⁰⁷ Cette demande a été financée dans le cadre des efforts d'AMC visant à renforcer son obligation de diligence, pour laquelle la Direction des services de renseignement et de l'évaluation des menaces a reçu 220 M\$ en nouveaux fonds opérationnels et pour les dépenses en capital sur une période de 10 ans afin que la Direction puisse satisfaire à l'aspect lié au renseignement pour le personnel de sécurité, les biens et l'information.

³⁰⁸ AMC, « NSICOP Briefing : Mission Security », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 15 décembre 2020.

³⁰⁹ Canada, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, 2004.

³¹⁰ L'autorisation de financement du PSOPs de l'ordre de 150 M\$ comprend des transferts de 1,6 M\$ à la Direction générale de l'assistance humanitaire internationale et de 8,7 M\$ au Bureau des droits de la personne, des libertés et de l'inclusion. Le PSOPs reçoit couramment des fonds additionnels pour soutenir les efforts de paix et de stabilisation (par exemple, au Moyen-Orient) en provenance d'autres autorisations précises. AMC, Direction générale du contre-terrorisme, du crime et du renseignement (Direction générale du renseignement), Secteur de la sécurité internationale et des affaires politiques, « Consolidation de la sécurité par les programmes d'aide au renforcement des capacités », note de service pour le SMA, Sécurité internationale et Affaires politiques, 2019; et AMC, commentaires sur la première version préliminaire du rapport du CPSNR.

renforcement des capacités de lutte contre la criminalité (ci-après désignés respectivement par les termes « Programme de lutte contre le terrorisme » et « Programme de lutte contre la criminalité ») fonctionnent grâce à un budget annuel combiné de 64,5 M\$ et exercent des mandats visant à renforcer la capacité de certains États de répondre efficacement aux menaces posées par le terrorisme ou par le crime grave organisé. De plus amples détails sur les pouvoirs du Ministère de même que sur les activités et la gouvernance sont abordés plus loin, pour chacun des programmes.

Programme pour la stabilisation et les opérations de paix

Contexte et pouvoirs

138. Le Programme pour la stabilisation et les opérations de paix (PSOPs) constitue la principale plateforme du gouvernement pour la prévention des conflits, la stabilisation et la consolidation de la paix à l'étranger. Les origines du programme remontent à 2005, soit à la création du Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction (GTSR), lequel avait été mis sur pied pour combler un écart entre, d'une part, les efforts immédiats sur le plan de l'aide humanitaire et, d'autre part, le développement à long terme et les intérêts des États fragilisés en matière de sécurité³¹¹. Le programme comportait des mécanismes permanents de surveillance des crises à l'étranger et de prestation de programmes se fondant sur les connaissances et les capacités d'autres ministères fédéraux. À la suite d'une évaluation exhaustive du programme réalisée de 2010 à 2015, le Ministère a remplacé le GTSR par le PSOPs, en 2016, mais en a réduit le mandat de sorte que désormais, celui-ci se concentrât exclusivement sur la paix et la sécurité dans les États fragilisés et touchés par les conflits, établissant ainsi un nouveau cadre de mesure de rendement et développant une multiplicité de ressources visant à réduire les pertes de la mémoire institutionnelle³¹². En 2018, le PSOPs a obtenu des autorisations permanentes et a mis à jour son cadre de référence. Le PSOPs s'est ensuite concentré plus avant sur sa stratégie de 2019-2020, en établissant une liste des pays prioritaires envers lesquels il convenait de s'engager intégralement, d'investir des efforts ciblés et de prévenir les conflits³¹³.

139. L'autorisation légale du Ministère à l'égard du PSOPs est le corollaire de la prérogative de la Couronne. Le paragraphe 10(3) de la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement* (Loi sur le MAECD) ajoute que cette autorité sert, notamment, à « élaborer et mettre en œuvre des programmes relevant de ses attributions en vue de

³¹¹ AMC, *Rapport final sur l'évaluation du Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction (GTSR) et du Fonds pour la paix et la sécurité mondiale (FPSM)*, septembre 2016.

³¹² Avant 2016, le mandat du programme du GTSR avait été élargi pour inclure de nouvelles sphères comme la promotion de la démocratie et les interventions en cas de catastrophes naturelles. L'autorité stratégique et le financement reçus en 2016 ont permis au programme de concentrer ses activités et son mandat sur les questions de paix et de sécurité dans les États fragilisés et touchés par les conflits. AMC, « Examen de progression du Programme pour la stabilisation et les opérations de paix », évaluation de l'aide internationale, octobre 2018, p. 10.

³¹³ Dans sa stratégie de 2019-2022, AMC a choisi : la Colombie, l'Irak, le Mali, le Soudan du Sud et l'Ukraine pour ce qui a trait à l'engagement intégral; l'Afghanistan, le Burkina Faso, Haïti, le Liban, le Myanmar, la Syrie, la région de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, et le Yémen pour ce qui a trait à l'investissement d'efforts ciblés; ainsi que le Cameroun, le Guyana et le Sri Lanka pour ce qui est des efforts de prévention. AMC, *Stratégie 2019-2022 : Programme pour la stabilisation et les opérations de paix (PSOPs)*, 20 mars 2021, p. 11.

favoriser les intérêts du Canada à l'étranger »³¹⁴. Comme pour tous les programmes, en ce qui a trait au PSOPs, le Ministère tire son autorité stratégique d'approbations du Cabinet³¹⁵. Quant à ses autorisations de financement, elles découlent de décisions de financement prises par le Conseil du Trésor³¹⁶.

Mandat et activités

140. Le PSOPs a notamment pour mandat de contribuer au renforcement de la paix, de la sécurité et de la stabilité pour les États fragilisés et touchés par les conflits. En considération de ce mandat, le programme exerce à la fois une fonction stratégique et une fonction programmatique³¹⁷. La fonction stratégique consiste à agir en tant que chef de file sur le plan des efforts que le gouvernement investit pour la paix et la stabilisation, notamment en coordonnant la réaction du gouvernement aux crises politiques à l'étranger. De plus, le PSOPs prodigue des conseils stratégiques sur le plan des engagements envers les États fragilisés et touchés par les conflits, et ce, à l'intention des missions, des bureaux géographiques et d'autres ministères; dirige la mise en œuvre du Programme mondial sur les femmes, la paix et la sécurité du gouvernement; et élabore les politiques du gouvernement sur les opérations de paix³¹⁸.

141. La fonction programmatique du PSOPs sert notamment à soutenir les efforts de paix et de sécurité en finançant des projets et en favorisant le déploiement d'experts du gouvernement³¹⁹. Les activités admissibles au titre du programme du PSOPs comprennent la prestation de conseils et d'assistance techniques, les programmes de formation, la fourniture d'équipements et de services, et la prestation d'une aide d'urgence³²⁰. Le PSOPs distribue annuellement plus de 110 M\$ en subventions et en contributions aux zones géographiques et aux enjeux prioritaires³²¹. Entre 2016 et 2021, le PSOPs a soutenu plus de 250 projets moyennant environ 1 M\$ par projet³²². En outre, le PSOPs finance des projets mis en œuvre par des organisations multilatérales, par exemple, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ou par des organismes de taille plus modeste, comme Avocats sans frontière. Il soutient des projets comme le Fonds de stabilisation pour la Libye, du PNUD, et le Fonds d'affectation spécial pour l'Armée nationale afghane, de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Par ailleurs, le programme affecte des policiers et des experts civils

³¹⁴ *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (Loi sur le MAECD)* (L.C. 2013, ch. 33, art. 174), parag. 10(3).

³¹⁵ AMC, « Modalités du Programme pour la stabilisation et les opérations de paix (PSOPs) », 3 décembre 2019.

³¹⁶ AMC, « Modalités du Programme pour la stabilisation et les opérations de paix (PSOPs) », 3 décembre 2019.

³¹⁷ AMC, *Stratégie 2019-2022 : Programme pour la stabilisation et les opérations de paix (PSOPs)*, 20 mars 2021.

³¹⁸ AMC, *Stratégie 2019-2022 : Programme pour la stabilisation et les opérations de paix (PSOPs)*, 20 mars 2021.

³¹⁹ AMC, *Stratégie 2019-2022 : Programme pour la stabilisation et les opérations de paix (PSOPs)*, 20 mars 2021.

³²⁰ AMC, « Modalités du Programme pour la stabilisation et les opérations de paix (PSOPs) », 3 décembre 2019.

³²¹ AMC, « Aperçu de la programmation et des déploiements du PSOPs », séance d'information pour le sous-ministre adjoint (SMA), janvier 2020.

³²² AMC, Données d'examen du CPSNR – Projets du PSOPs 2016-2021, sans date. Cette période comportait d'importantes allocations à deux projets en particulier, faussant la médiane de programmation normale pour tous les projets.

canadiens à l'étranger ainsi que dans des organisations internationales³²³. En 2018-2019, le PSOPs a coordonné le déploiement de policiers canadiens dans des missions bilatérales ou des opérations de maintien de la paix ou de soutien à la paix, notamment en Haïti, en Ukraine et au Mali, alors que 17 experts civils ont été appelés à soutenir des efforts de stabilisation alliés en Syrie et en Afghanistan³²⁴.

Gouvernance

142. La structure de gouvernance qui encadre les activités du PSOPs comprend des politiques, des procédures, des comités de surveillance et des mécanismes réguliers de surveillance et d'examen du programme. Quant aux modalités, qui établissent la politique centrale et les procédures, elles font état des objectifs du programme, des critères d'admissibilité des projets et des prestataires du financement, ainsi que des montants maximaux fixés pour les dépenses du programme³²⁵. En outre, le document décrit le processus d'approbation des projets, de même que les exigences visant la production des rapports sur les finances et le rendement³²⁶. Compte tenu des risques liés aux environnements dans lesquels les projets financés par le PSOPs sont mis en œuvre, le programme a aussi élaboré un cadre d'évaluation du risque assorti d'un guide, grâce auquel il est possible d'évaluer chacune des propositions de projets sous l'angle de la réputation ou des risques sur le plan de la sécurité³²⁷.

143. Trois conseils distincts assurent l'encadrement des activités du PSOPs. Le conseil consultatif du PSOPs est un forum interministériel tenu au niveau des directeurs généraux, dont la tâche est, notamment, de tenir des consultations et de fournir de la rétroaction relativement à la politique, à la programmation et aux priorités du PSOPs, mais aussi de discuter des objectifs en matière de politique stratégique³²⁸. Pour sa part, le conseil des politiques du PSOPs se penche sur les enjeux relatifs à la stratégie, à la politique, à l'élaboration et à la planification s'appliquant à l'ensemble du programme. Puis, l'équipe de responsabilisation dans le cadre du PSOPs donne son aval aux projets et confirme que ceux-ci s'alignent bel et bien sur le mandat et les priorités du PSOPs.

144. Les activités du PSOPs sont évaluées en considération d'un cadre complet de mesure du rendement, et sont l'objet d'évaluations et d'audits périodiques. Le programme est lui-même assujéti à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor, laquelle exige que les ministères préparent des profils d'information sur le rendement, qui donnent le détail des objectifs, des résultats escomptés et des indicateurs de rendement du programme³²⁹. Le PSOPs a créé son

³²³ Aux fins de cette responsabilité, le PSOPs agit en tant que cogestionnaire de l'Arrangement sur la police civile canadienne, aux côtés de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et de Sécurité publique Canada. AMC, *Stratégie 2019-2022 : Programme pour la stabilisation et les opérations de paix (PSOPs)*, 20 mars 2021.

³²⁴ AMC, *Programme pour la stabilisation et les opérations de paix : sommaire de fin d'année 2017-2018*.

³²⁵ AMC, *Modalités du Programme pour la stabilisation et les opérations de paix (PSOPs)*, 3 décembre 2019.

³²⁶ AMC, *Modalités du Programme pour la stabilisation et les opérations de paix (PSOPs)*, 3 décembre 2019.

³²⁷ AMC, « Annexe F : Risques et réactions aux risques », *Stratégie de 2019-2022 : Programme pour la stabilisation et les opérations de paix (PSOPs)*, 20 mars 2021.

³²⁸ AMC, « Annexe A : Gouvernance, stratégie de gestion des personnes et comment devenir une organisation hautement performante », *Stratégie 2019-2022 : Programme pour la stabilisation et les opérations de paix (PSOPs)*, 20 mars 2021.

³²⁹ *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor, section 4.5.2.

plus récent profil d'information en mars 2019³³⁰. En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le Ministère est légalement tenu de procéder à l'examen des programmes permanents tous les cinq ans³³¹. Au reste, le PSOPs a subi un examen de l'état de progression en octobre 2018, et une évaluation formelle du programme devrait être achevée en 2024³³². De plus, le programme fait annuellement rapport sur les activités et les résultats, y compris sur les résultats obtenus en matière de direction et de mobilisation sur le plan stratégique, en matière de programmation, et sur le plan du résultat des déploiements. Les activités du PSOPs sont détaillées dans le rapport annuel sur les résultats ministériels d'AMC³³³.

Programme de réduction de la menace liée aux armes

Contexte et pouvoirs

145. Le Programme de réduction de la menace liée aux armes constitue l'apport du Canada au Partenariat mondial contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes (le Partenariat mondial) du G7³³⁴. En 2002, les dirigeants réunis au sommet du G8 de l'époque ont établi un Partenariat mondial du G8, une initiative s'étendant sur dix ans et permettant l'analyse de la menace posée par les armes de destruction massive pour les acteurs non étatiques ainsi que l'observation des États qui pourraient contribuer à la prolifération³³⁵. À l'origine, l'initiative s'intéressait surtout à la Russie et aux États de l'ex-Union soviétique. Or, les dirigeants du G8 en ont élargi le mandat – à l'occasion d'un sommet tenu en 2011 – de sorte que l'initiative s'intéresse désormais à tous les États qui disposent d'armes de destruction massive ou de matériel connexe, mais qui n'ont pas les moyens de les tenir en sûreté³³⁶. En 2018, le Partenariat mondial a étendu son mandat, cette fois pour soutenir les régimes entourant les armes conventionnelles : le Traité sur le commerce des armes et la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnelles³³⁷.

146. L'autorisation légale du Ministère pour ce programme est le corollaire de la prérogative de la Couronne. Le paragraphe 10(3) de la Loi sur le MAECD ajoute que cette autorité sert, notamment, à « élaborer et mettre en œuvre des programmes relevant de ses attributions en vue de favoriser les intérêts du Canada à l'étranger »³³⁸. Pour ce qui a trait à ce programme, le Ministère tire son autorité stratégique d'un certain nombre d'approbations du Cabinet,

³³⁰ AMC, « Profil d'information sur le rendement du Programme pour la stabilisation et les opérations de paix », 28 mars 2019.

³³¹ *Loi sur la gestion des finances publiques* (L.R.C., 1985, ch. F-11), art. 41.1.

³³² AMC, « Examen des progrès réalisés par le Programme pour la stabilisation et les opérations de paix (PSOPs) », Direction de l'évaluation de l'aide internationale, octobre 2018; et AMC, « Programme pour la stabilisation et les opérations de paix : sommaire de fin d'année 2017-2018 », sans date.

³³³ AMC, « Programme pour la stabilisation et les opérations de paix : sommaire de fin d'année 2017-2018 », sans date.

³³⁴ AMC, « Modalités du Programme de réduction de la menace liée aux armes de destruction massive », 7 juin 2018.

³³⁵ AMC, « Modalités du Programme de réduction de la menace liée aux armes de destruction massive », 7 juin 2018.

³³⁶ AMC, Direction de l'évaluation, de la diplomatie, du commerce et des affaires corporatives, *Évaluation du rapport final du Programme de réduction de la menace liée aux armes de destruction massive*, décembre 2017.

³³⁷ AMC, Modalités du Programme de réduction de la menace liée aux armes de destruction massive, 7 juin 2018.

³³⁸ Loi sur le MAECD (L.C. 2013, ch. 33, art. 174), paragr. 10(3).

notamment celle de juin 2009, celle de mars 2012 et celle de décembre 2016³³⁹. Or, ses autorisations de financement découlent de deux approbations du Conseil du Trésor datant de février 2011 et de janvier 2018³⁴⁰.

Mandat et activités

147. Le mandat du programme est de réduire la menace posée par la prolifération et l'utilisation des armes de destruction massive ainsi que de certaines armes conventionnelles. Le programme exerce son mandat par le financement de projets conçus pour atténuer les menaces posées par les armes de destruction massive et pour renforcer les régimes internationaux de non-prolifération. La Division du Programme de réduction de la menace liée aux armes d'AMC gère la programmation touchant à cinq sphères prioritaires, à savoir les évaluations nucléaires et radiologiques; la sécurité biologique; les armes chimiques; les armes conventionnelles; ainsi que la résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU, laquelle a pour objet d'empêcher les acteurs non étatiques de faire l'acquisition d'armes de destruction massive³⁴¹.

148. De concert avec des partenaires nationaux, des alliés et des organisations internationales, le programme finance des projets visant une multiplicité d'enjeux. Les projets financés doivent être l'objet d'examens, envisager la prestation de formations ou d'assistance technique, prévoir des améliorations sur le plan de l'infrastructure et mener des activités de mobilisation contre les menaces de la prolifération³⁴². Entre 2015 et 2021, le programme a financé plus de 220 projets, pour un coût moyen d'environ 650 000 \$ par projet. Les initiatives qui ont reçu du financement pendant la période visée par le présent examen comprennent les activités de surveillance et de vérification du nucléaire en Corée du Nord ainsi que la recherche et le développement de vaccins contre la COVID-19³⁴³. Le programme collabore avec des partenaires nationaux et internationaux, notamment l'Agence des services frontaliers du

³³⁹ Le Cabinet a approuvé les initiatives suivantes : L'élargissement géographique du Programme de partenariat mondial, en juin 2009; Protéger le Canada contre le terrorisme au moyen d'armes de destruction massive ADM : La stratégie mondiale de réduction de la menace posée par les ADM du Programme de partenariat mondial, en mars 2012; et Bâtir un monde inclusif : Une nouvelle politique d'aide internationale pour le Canada, en décembre 2016. Voir AMC, Modalités du Programme de réduction de la menace liée aux armes de destruction massive, 7 juin 2018.

³⁴⁰ Le Conseil du Trésor a approuvé le financement des activités suivantes : le Programme de partenariat mondial – Expansion de programme pour les secteurs géographiques, en février 2011, et l'Approbation de la continuation du Programme de réduction de la menace liée aux armes de destruction massive, en [date]. Voir AMC, Modalités du Programme de réduction de la menace liée aux armes de destruction massive, 7 juin 2018.

³⁴¹ AMC, « Modalités du Programme de réduction de la menace liée aux armes de destruction massive », 7 juin 2018; et Bureau des affaires de désarmement des Nations Unies, résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité de l'ONU, <http://www.un.org/disarmament/fr/amd/resolution-1540-2004-du-conseil-de-securite>, sans date.

³⁴² AMC, « Modalités du Programme de réduction de la menace liée aux armes de destruction massive », 7 juin 2018.

³⁴³ Le financement que le programme accorde à recherche réalisée par la Coalition pour les innovations en matière de préparation aux épidémies concernant le vaccin pour la COVID-19 relève des priorités s'appliquant à la sphère de la sécurité biologique. C'est d'ailleurs dans la même sphère de priorités que le programme soutient d'autres initiatives de recherche dans le domaine vaccinal, mais aussi dans celui de la préparation aux situations d'épidémie ou de pandémie. AMC, « PRMA Liste des projets d'avril 2015 à ce jour », sans date.

Canada (ASFC) et le département de l'énergie des É.-U., de même qu'avec des organisations internationales comme l'Agence internationale de l'énergie atomique³⁴⁴.

Gouvernance

149. La structure de gouvernance qui encadre les activités du programme comprend des politiques, des procédures et des mécanismes réguliers de surveillance et d'examen du programme. D'ailleurs, c'est en considération des modalités que sont établies les politiques et les procédures du programme³⁴⁵. C'est également dans le mandat que sont décrits les objectifs et les indicateurs de rendement du programme, les critères d'admissibilité des projets et des prestataires du financement, ainsi que les détails relatifs aux dépenses³⁴⁶. Entre autres, le document décrit les processus s'appliquant à la proposition, à l'évaluation et à l'approbation des projets, et il énonce les exigences visant la production de rapports par les organisations prestataires, ce qui comprend les exigences concernant les rapports d'étapes et les rapports finaux portant sur la mise en œuvre desdits projets³⁴⁷. Par ailleurs, d'autres documents présentent le détail des rôles et des responsabilités que doivent tenir les dirigeants de projets, les prestataires du financement et les hauts gestionnaires au fil des phases d'examen, d'approbation, de mise en œuvre et de clôture des propositions de projets³⁴⁸.

150. Les priorités en matière de programme sont périodiquement examinées au niveau national et dans le cadre de l'initiative globale du G7. Le Groupe de travail sur le Partenariat mondial se réunit deux fois par année pour évaluer les menaces que posent les armes de destruction massive et pour établir les priorités du programme³⁴⁹. Le Canada a coprésidé plusieurs groupes de travail au cours de sa participation au sein du Partenariat mondial, notamment le groupe de travail sur la sécurité chimique, en 2016, et le groupe de travail sur la sécurité biologique, en 2018³⁵⁰. En outre, le programme réalise des exercices annuels d'examen permettant de valider, voire de mettre à jour les priorités de son programme. Aux fins

³⁴⁴ Parmi les exemples de financement au titre du Programme de réduction de la menace liée aux armes, il faut compter, notamment, une contribution de 741 967 \$ à INTERPOL aux fins du Projet d'exploitation d'éléments de preuve en matière de bioterrorisme en Irak et dans l'Asie du Sud-Est (de 2016 à 2018), qui avait pour but d'accroître les capacités d'exécution de la loi devant permettre de répondre aux attaques biologiques; et d'un projet de trois ans mis sur pied par l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) dans le but de soutenir les efforts visant à détruire les armes chimiques qui subsistaient en Libye (de 2016 à 2019). AMC, « Exploitation d'éléments de preuve en matière de bioterrorisme Assistance for Iraq and South East Asia », *Global Partnership Program Final Report*, 28 juin 2018; et Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, entente de Grant : soutien à l'OIAC pour les activités visant la destruction complète des armes chimiques restantes en Libye, 29 mars 2019.

³⁴⁵ AMC, « Modalités du Programme de réduction de la menace liée aux armes de destruction massive », 7 juin 2018.

³⁴⁶ Suivant les modalités du Programme de réduction de la menace liée aux armes de destruction massive, le montant maximum qu'il convient de verser à un prestataire admissible est de 10 M\$ par projet, par année. AMC, « Modalités du Programme de réduction de la menace liée aux armes de destruction massive », 7 juin 2018.

³⁴⁷ AMC, « Modalités du Programme de réduction de la menace liée aux armes de destruction massive », 7 juin 2018.

³⁴⁸ AMC, « Déroulement des opérations du Programme de réduction de la menace liée aux armes de destruction massive », sans date.

³⁴⁹ AMC, Direction de l'évaluation, de la diplomatie, du commerce et des affaires corporatives, *Évaluation du rapport final du Programme de réduction de la menace liée aux armes de destruction massive*, décembre 2017.

³⁵⁰ AMC, résumé des consultations formelles 2019-2020 du PRMA [Programme de réduction de la menace liée aux armes de destruction massive], sans date.

de cet examen, le programme consulte les intervenants concernés d'AMC ainsi que les intervenants d'autres ministères, notamment le MDN/FAC, l'ASFC, la GRC, l'Agence de la santé publique du Canada et Ressources naturelles Canada³⁵¹. Le programme a formalisé et renforcé son processus d'établissement des priorités en 2018, faisant ainsi suite à des recommandations issues d'une évaluation de programme réalisée en interne³⁵². Suivant les obligations du Ministère énoncées dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le programme doit se soumettre périodiquement à des évaluations et à des audits internes, les derniers ayant eu lieu en 2017³⁵³. Les activités du programme et les résultats de la programmation sont également compris dans le plan ministériel ainsi que dans le rapport annuel sur les résultats ministériels d'AMC³⁵⁴.

Programmes d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité et antiterroristes

Contexte et pouvoirs

151. Les programmes d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité et antiterroristes ont été créés suite au constat que la criminalité organisée et le terrorisme à l'échelle internationale constituaient une menace pour la sécurité nationale et la prospérité des Canadiens. Le Programme d'aide au renforcement des capacités antiterroristes (PARCA) a été établi en 2005, au titre de la politique gouvernementale de 2004 sur la sécurité nationale intitulée *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*. Le gouvernement a confié au PARCA le mandat général de fournir une assistance aux États qui cherchent à se doter de capacités de lutte contre le terrorisme³⁵⁵. En 2010 et 2016, dans le cadre de la stratégie pour le Moyen-Orient, le gouvernement s'est servi de l'enveloppe réservée au Sahel pour accorder un financement additionnel à des activités du programme menées dans la région africaine du Sahel, mais aussi au Moyen-Orient et en Afrique du Nord³⁵⁶. Pour sa part, le Programme d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité (PARCLC) a été établi en 2009 en réaction aux menaces que les activités criminelles posent pour la sécurité régionale, nationale et internationale. Il se concentre sur les activités programmatiques menées

³⁵¹ AMC, résumé des consultations formelles 2019-2020 du PRMA, sans date.

³⁵² AMC, Suivi des recommandations d'évaluation : rapport d'étape annuel sur la mise en œuvre de la réponse et du plan d'action de la direction (RPAD) pour l'exercice s'étendant d'avril 2018 à mars 2019, sans date.

³⁵³ *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C., 1985, ch. F-11, art. 41.2.; et AMC, Direction de l'évaluation, de la diplomatie, du commerce et des affaires corporatives, *Évaluation du rapport final du Programme de réduction de la menace liée aux armes de destruction massive*, décembre 2017.

³⁵⁴ AMC, « Modalités du Programme de réduction de la menace liée aux armes de destruction massive », 7 juin 2018.

³⁵⁵ AMC, « Modification des modalités s'appliquant aux subventions et aux contributions pour les programmes d'aide au renforcement des capacités de lutte contre le terrorisme et la criminalité; Programme de lutte contre la drogue en Afghanistan »; et Contributions volontaires annuelle à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et à la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues de l'Organisation des États américains, septembre 2018.

³⁵⁶ AMC, Direction de l'évaluation du Bureau de l'inspecteur général, « Évaluation sommative de l'enveloppe pour le Sahel du Programme d'aide au renforcement des capacités antiterroristes : conclusions et recommandations de l'évaluation », mai 2015; et AMC, Secteur de la sécurité internationale et des affaires politiques, Direction générale de renseignement, « Accroître la sécurité au moyen de programmes de renforcement des capacités », 2019.

dans les Amériques³⁵⁷. Par ailleurs, c'est au titre du PARCLC que le gouvernement a consenti, en 2012, des fonds additionnels visant à soutenir les efforts de prévention et d'intervention à l'égard du trafic de personnes à destination du Canada.

152. L'autorisation légale du Ministère pour ce programme est le corollaire de la prérogative de la Couronne. Le paragraphe 10(3) de la Loi sur le MAECD ajoute que cette autorité sert, notamment, à « élaborer et mettre en œuvre des programmes relevant de ses attributions en vue de favoriser les intérêts du Canada à l'étranger »³⁵⁸. Comme pour tous les programmes, en ce qui a trait à ces deux programmes, le Ministère tire son autorité stratégique d'approbations du Cabinet signifiées. Quant à ses autorisations de financement, elles découlent de décisions de financement prises par le Conseil du Trésor.

Mandat et activités

153. Le groupe de la criminalité internationale et du terrorisme d'AMC gère les programmes de lutte contre le terrorisme et la criminalité. Dans l'absolu, les programmes ont pour objet d'outiller les États dont les ressources et l'expertise sont insuffisantes pour faire face au crime organisé ou au terrorisme. Du coup, les programmes cherchent également à accroître la sécurité des Canadiens et des intérêts du Canada. Les deux programmes financent des projets de concert avec les partenaires nationaux et internationaux. Ces programmes tentent d'atteindre leurs objectifs par le financement de projets d'aide au renforcement des capacités à l'étranger, en coordination avec des partenaires nationaux et internationaux, notamment des ministères fédéraux et des organisations non gouvernementales³⁵⁹.

154. Le PARCA mise sur un budget annuel de 21 M\$³⁶⁰. Son mandat consiste à prêter assistance aux États qui cherchent à se doter d'outils leur permettant de prévenir le terrorisme (sinon d'y répondre) grâce à la prestation de formations, à l'acquisition d'équipement, au financement ainsi qu'à une aide technique et juridique³⁶¹. Le programme offre de l'assistance pour des enjeux que l'on répartit dans six sphères : la sécurité des frontières, des transports et des infrastructures essentielles; l'assistance juridique; l'exécution de la loi, la sécurité, l'armée

³⁵⁷ AMC, « Modification des modalités s'appliquant aux subventions et aux contributions pour les programmes d'aide au renforcement des capacités de lutte contre le terrorisme et la criminalité; Programme de lutte contre la drogue en Afghanistan »; et Contributions volontaires annuelles à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et à la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues de l'Organisation des États américains, septembre 2018.

³⁵⁸ Loi sur le MAECD (L.C. 2013, ch. 33, art. 174), paragr. 10(3).

³⁵⁹ AMC, « Modification des modalités s'appliquant aux subventions et aux contributions pour les programmes d'aide au renforcement des capacités de lutte contre le terrorisme et la criminalité; Programme de lutte contre la drogue en Afghanistan »; et Contributions volontaires annuelles à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et à la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues de l'Organisation des États américains, septembre 2018.

³⁶⁰ Outre le budget annuel de 21 M\$ accordé au PARCA pour les années 2016 à 2019, le PARCA a reçu 15 M\$ annuellement par l'entremise de la stratégie du gouvernement pour le Moyen-Orient et 4,5 M\$ pour 2019-2021. Comme mentionné ci-après, le MDN a transféré 90 M\$ à AMC pour soutenir les programmes du PARCA consacré projet de réfection d'une route en Jordanie. AMC, commentaires sur la première version préliminaire du rapport du CPSNR; et AMC, « Examen des priorités du PARCLC et du PARCA pour l'exercice 2017-2018 », mars 2017; et AMC, Secteur de la sécurité internationale et des affaires politiques, Direction générale du renseignement, *Accroître la sécurité au moyen de programmes de renforcement des capacités*, 2019.

³⁶¹ AMC, « Examen des priorités du PARCLC et du PARCA pour l'exercice 2017-2018 », mars 2017.

et le renseignement; le financement du terrorisme; la lutte contre l'extrémisme violent et les combattants terroristes étrangers; et la lutte contre les engins explosifs improvisés³⁶². Entre 2015 et 2020, le PARCA a financé plus de 130 projets, pour un coût moyen de 500 000 \$ par projet³⁶³. La mise en œuvre a été possible grâce à la participation de partenaires comme le MDN/FAC, ^{***}, la GRC, INTERPOL, le Bureau de lutte contre le terrorisme de l'ONU, et la Banque mondiale. Parmi les exemples de projets menés par le PARCA, citons la formation sur le renseignement dans les sources ouvertes ^{***} ou encore le programme de lutte contre l'extrémisme violent ^{***}, qui a été mis sur pied en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture³⁶⁴.

155. Le PARCLC fonctionne grâce à un budget annuel de 26 M\$³⁶⁵. Le programme fournit de l'assistance dans six grands domaines : les drogues illicites; la corruption; le trafic de personnes et l'immigration illégale; le blanchiment d'argent; la réforme du système de sécurité; et la prévention de la criminalité (y compris la cybercriminalité)³⁶⁶. La programmation se concentre surtout sur les projets réalisés dans la zone des Amériques et – grâce aux fonds de l'enveloppe consacrée à l'immigration illégale – en Asie du Sud-Est et en Afrique de l'Ouest. L'enveloppe comprend 14 M\$ pour l'ensemble du programme, 8,5 M\$ pour l'immigration illégale, et une somme additionnelle de 3,5 M\$ affectée aux contributions à l'Organisation des États américains et à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. Parmi les exemples de projets menés par le PARCLC, citons la formation sur la gestion du renseignement et des opérations préparant à la lutte contre l'immigration illégale en Asie ^{***} ainsi que le Renforcement des capacités des organismes d'exécution de la loi de l'Afrique de l'Ouest en matière de prévention du trafic de personnes, réalisé en collaboration avec INTERPOL³⁶⁷.

Gouvernance

156. La structure de gouvernance des programmes de lutte contre le terrorisme et la criminalité consiste en une série de procédures et de mécanismes de supervision, de surveillance et d'évaluation. Le document énonçant les modalités du programme fait office, en quelque sorte, de guide principal. Il énonce les objectifs du programme, les résultats escomptés de même que les indicateurs de rendement. De plus, il décrit les types de projets qu'il convient de financer ainsi que les sommes maximales qu'il convient de verser annuellement à chacun

³⁶² AMC, « Modification des modalités s'appliquant aux subventions et aux contributions pour les programmes d'aide au renforcement des capacités de lutte contre le terrorisme et la criminalité; Programme de lutte contre la drogue en Afghanistan »; et Contributions volontaires annuelles à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et à la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues de l'Organisation des États américains, septembre 2018.

³⁶³ AMC, Programme d'aide au renforcement des capacités antiterroristes (PARCA) Liste de projets opérationnels, février 2020.

³⁶⁴ AMC, Programme d'aide au renforcement des capacités antiterroristes (PARCA) Liste de projets opérationnels, février 2020; et AMC, Liste principale des projets de CIC de 2015-2016 à 2019-2020, 16 février 2021.

³⁶⁵ AMC, « Examen des priorités du PARCLC et du PARCA pour l'exercice 2017-2018 », mars 2017.

³⁶⁶ AMC, « Modalités modifiées pour les subventions et les contributions pour les programmes d'aide au renforcement des capacités de lutte contre le terrorisme et la criminalité; Programme de lutte contre la drogue en Afghanistan »; et Contributions volontaires annuelles à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et à la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues de l'Organisation des États américains, septembre 2018.

³⁶⁷ AMC, « Examen des priorités du PARCLC et du PARCA pour l'exercice 2017-2018 », mars 2017.

des projets³⁶⁸. Enfin, il fait état des processus de demande et d'examen visant les projets ainsi que des exigences en matière de production de rapports³⁶⁹. En outre, les modalités indiquent que les projets sont évalués en fonction de leur admissibilité, laquelle fait fond sur les modalités et la complexité du projet, sur les risques et sur le pourcentage de la contribution financière du Canada.

157. La gouvernance des programmes repose sur une structure de comités à deux niveaux, qui offre une orientation stratégique et une surveillance des projets. Le premier niveau consiste en un comité directeur formé de directeurs généraux et présidé par AMC. Ce comité fournit des directives stratégiques, veille à ce que les programmes s'alignent sur les priorités du gouvernement en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité, et il examine le rendement annuel desdits programmes. Le second niveau se compose des comités d'examen – l'un pour le PARCA, l'autre pour le PARCLC – et appuie le comité directeur des directeurs généraux. Ces comités d'examen se concentrent sur les enjeux opérationnels ayant trait à la mise en œuvre et au déroulement des deux programmes. Ils sont également chargés d'examiner et, le cas échéant, d'approuver les propositions de projets. Le comité directeur compte des directeurs généraux qui représentent toutes les organisations fédérales exerçant un mandat de lutte contre la criminalité internationale et le terrorisme, à savoir le SCRS, l'ASFC, la GRC et le MDN/FAC, tandis que les comités d'examen se composent de directeurs et d'agents sur le terrain issus des mêmes organisations³⁷⁰.

158. Les programmes sont régulièrement l'objet d'examens. Par ailleurs, ils tiennent un exercice annuel d'établissement des priorités en collaboration avec les partenaires du gouvernement, ce qui permet de veiller à ce que les activités s'alignent sur les politiques, les pratiques et les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale et de politique étrangère. Pendant cet exercice, les représentants du programme consultent les intervenants issus du Ministère et de l'ensemble du gouvernement pour établir les priorités des trois années suivantes. Ces priorités sont évaluées en fonction de plusieurs éléments, à savoir les priorités stratégiques déjà établies en matière de politique étrangère, les menaces et les risques pour les intérêts du Canada, la mesure dans laquelle les programmes de renforcement des capacités permettent d'affronter les menaces, l'aptitude à se coordonner avec les principaux alliés, et l'aptitude de l'État prestataire à mettre en pratique un programme de renforcement des capacités³⁷¹. Les programmes sont tenus de suivre la politique du Conseil du Trésor sur les résultats et ont élaboré leur plus récent profil d'information sur le rendement en mars 2022³⁷².

³⁶⁸ AMC, « Modalités modifiées pour les subventions et les contributions pour les programmes d'aide au renforcement des capacités de lutte contre le terrorisme et la criminalité; Programme de lutte contre la drogue en Afghanistan »; et Contributions volontaires annuelles à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et à la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues de l'Organisation des États américains, septembre 2018.

³⁶⁹ AMC, « Modalités modifiées pour les subventions et les contributions pour les programmes d'aide au renforcement des capacités de lutte contre le terrorisme et la criminalité; Programme de lutte contre la drogue en Afghanistan »; et Contributions volontaires annuelles à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et à la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues de l'Organisation des États américains, septembre 2018.

³⁷⁰ AMC, « Structure de gouvernance pour les programmes d'aide au renforcement des capacités », 24 janvier 2012.

³⁷¹ AMC, « Examen des priorités du PARCLC et du PARCA pour l'exercice 2017-2018 », mars 2017.

³⁷² AMC, « Profil d'information sur le rendement pour le PARCLC et le PARCA », 25 janvier 2017.

De plus, les programmes doivent se soumettre régulièrement à des évaluations et audits internes, la plus récente a eu lieu en 2016³⁷³.

Étude de cas : Le projet de réfection d'une route en Jordanie

159. Pour illustrer les activités de programme du Ministère en matière de sécurité internationale, le Comité s'est attardé au projet de réfection d'une route en Jordanie du PARCA. Réalisé entre 2016 et 2020, ce projet porte sur la réfection et la construction d'une route le long de la frontière que la Jordanie partage, dans le nord-ouest, avec la Syrie. Cette route devait servir, notamment, à renforcer la sécurité frontalière dans la région et à soutenir la lutte contre le terrorisme³⁷⁴. Le projet était d'intérêt pour le Comité en raison de son coût, de sa complexité et de sa conformité aux priorités globales en matière de sécurité frontalière, de politique étrangère et de défense.

160. En février 2016, des représentants d'AMC et du MDN/FAC se sont rendus en Jordanie pour recenser les occasions de renforcement des capacités pouvant favoriser la stratégie gouvernementale pour le Moyen-Orient et l'opération IMPACT des FAC³⁷⁵. Pendant ce voyage, les représentants ont pris acte de la porosité de la frontière entre la Jordanie et la Syrie, et ont conclu que l'état de cette frontière pouvait constituer une menace pour la sécurité et la stabilité dans cette région. En juillet 2016, les forces armées jordaniennes ont formellement demandé au Canada de prendre part au projet de réfection d'un tronçon de route d'environ 60 km longeant sa frontière nord-ouest, en faisant valoir les difficultés causées par la contrebande d'origine terroriste dans ladite région³⁷⁶. Après avoir brièvement analysé ses propres autorisations et ses propres capacités techniques en considération de la demande soumise par la Jordanie, le MDN/FAC a consulté AMC et les ministères ont convenu, en juin 2017, qu'AMC assurerait la gestion et la mise en œuvre du projet au nom du MDN/FAC, compte tenu des autorisations de programme et de l'expérience d'AMC dans la réalisation de projets de cette nature et de cette ampleur³⁷⁷.

161. En août 2017, le gouvernement a octroyé au MDN/FAC l'autorité stratégique pour ce qui a trait aux projets de renforcement des capacités en Jordanie, au Liban et en Irak, sous l'égide de l'opération IMPACT. Cependant, l'autorisation de programme permettant la mise en œuvre de projets de cette nature relevait d'AMC, conformément aux lignes directrices et aux règlements établis par le Conseil du Trésor. Trois mois plus tard, le premier ministre approuvait l'affectation, par le MDN/FAC, du financement de l'opération IMPACT pour les projets de renforcement des capacités, pour peu que ces projets soient mis en œuvre en étroite

³⁷³ AMC, « Examen des priorités du PARCLC et du PARCA pour l'exercice 2017-2018 », mars 2017.

³⁷⁴ AMC, Programme d'aide au renforcement des capacités (PARC) d'AMC, propositions de projets d'autres ministères et document d'approbation – « Initiative de conception d'une route frontalière et d'évaluation environnementale 2017-2018 », 19 mars 2017.

³⁷⁵ AMC, Rapport d'évaluation des besoins – Jordanie et Liban, 10 juin 2016.

³⁷⁶ AMC, « Protocole d'entente entre le ministère de la Défense nationale et Affaires mondiales Canada concernant la programmation de l'opération IMPACT », juillet 2018.

³⁷⁷ Ministère de la Défense nationale et Forces armées canadiennes (MDN/FAC), « Projet d'expansion d'une route frontalière en Jordanie », note d'information à l'intention du Chef d'état-major de la Défense, 28 juin 2017.

collaboration avec AMC. En juillet 2018, AMC et le MDN ont signé un protocole d'entente devant régir la mise en œuvre collaborative des projets de renforcement des capacités dans la région. Le MDN devait alors transférer la somme de 54,2 M\$ à AMC pour le renforcement des capacités sous les auspices de l'opération IMPACT, y compris pour la réfection de la route en Jordanie, en échange de laquelle AMC assumait la gestion de ces projets par l'intermédiaire du PARCLC. Le coût particulièrement élevé du projet de route en Jordanie – environ 18 M\$ – a nécessité une augmentation de la limite budgétaire enregistrée dans les modalités du programme, augmentation que la ministre des Affaires étrangères a approuvée en septembre 2018³⁷⁸.

162. Géré par le programme, le projet a été soumis à de rigoureux processus d'examen et d'approbation. En octobre 2018, le MDN/FAC et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets ont déposé leur proposition de projet³⁷⁹. Pendant les deux mois suivants, le comité d'examen du programme s'est affairé à garantir la valeur stratégique globale du projet de même que sa conformité aux principes de viabilité et aux considérations sur l'égalité des sexes s'appliquant aux programmes de renforcement des capacités³⁸⁰. Les représentants du programme ont également soutenu l'élaboration d'un cadre exhaustif pour la mesure du rendement et la gestion responsable des projets. Le comité d'examen a finalement approuvé le projet en novembre, et celui-ci a reçu l'aval de la ministre des Affaires étrangères deux mois plus tard.

163. Le projet de réfection de la route frontalière a duré de février 2019 à juillet 2020. La mise en œuvre a nécessité une étroite coordination entre les partenaires nationaux et internationaux. Les représentants du programme à Ottawa ont géré le projet en concertation avec le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets qui, de son côté, a produit des rapports mensuels sur la progression des travaux de construction routière. C'est le personnel de mission d'AMC en Jordanie qui a facilité les discussions entre le représentant à Ottawa, les interlocuteurs de la Jordanie et les partenaires de l'ONU³⁸¹. Dans l'intervalle, les membres des FAC postés en Jordanie se sont chargés des relations avec les forces armées jordaniennes et ont réussi à faciliter l'accès à la zone entourant la route, à résoudre leurs points de préoccupation concernant la mise en œuvre du projet et à fournir à AMC des mises à jour additionnelles sur l'état des travaux³⁸². La route a été construite dans le respect des limites budgétaires, et les représentants du programme n'ont signalé aucune difficulté importante pour l'ensemble de la mise en œuvre.

164. Fondée sur de bonnes capacités de reconnaissance et de mise en œuvre, la réussite du projet montre la solidité de la gouvernance du programme et son aptitude à répondre aux

³⁷⁸ La limite a été augmentée à 15 M\$ par année par projet, mais à 25 M\$ pour le projet de réfection d'une route en Jordanie, en 2018-2019.

³⁷⁹ AMC, *Rétroaction et commentaires du comité d'examen de projet visant la proposition de projet de l'opération IMPACT « Réfection d'une route frontalière en Jordanie »*, 24 octobre 2018.

³⁸⁰ AMC, *PARCA-MDN – Proposition de projet pour l'opération IMPACT (23 octobre 2018) Examen de projet : commentaires généraux*, 24 octobre 2018.

³⁸¹ AMC, « RE : JAF Road Project Scope Revision », courriel, 9 septembre 2016.

³⁸² AMC, exposé devant le CPSNR concernant l'étude de cas sur le renforcement des capacités antiterroristes, 29 avril 2021.

priorités sur le plan de la politique étrangère, de la sécurité et de la défense. De plus, le fait que le MDN/FAC reconnaisse la compétence et l'autorité d'AMC en matière de programmation et de renforcement des capacités a permis une répartition optimale des tâches de financement, de gestion et de mise en œuvre du projet. Établi de longue date, le mécanisme de gouvernance a favorisé, d'une part, l'évaluation rigoureuse de la valeur stratégique du projet ainsi que l'alignement sur les principes de renforcement des capacités, et, d'autre part, le développement de solides mécanismes de responsabilisation et de mesure du rendement. De l'étape de la reconnaissance jusqu'à celle de la conclusion des travaux, la collaboration exemplaire entre AMC et le MDN/FAC représente bien le degré de cohérence qu'il est possible d'atteindre entre la politique étrangère et la politique de défense, et montre que le programme est apte à soutenir les priorités globales en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense.

Intervenir face aux incidents critiques internationaux

165. L'une des principales activités en matière de sécurité nationale du Ministère consiste à diriger la coordination de l'intervention du gouvernement face aux incidents critiques internationaux. Par « incidents critiques », le Ministère entend des [traduction] « incidents de sécurité imprévus pouvant présenter un risque important à la sécurité d'un citoyen canadien et avoir une incidence sur les intérêts plus larges en matière de sécurité nationale du Canada³⁸³. » Des incidents critiques pourraient avoir des répercussions sur la sécurité nationale selon l'identité des auteurs de l'attaque ou de la prise d'otage (p. ex., un groupe terroriste), les motifs ou les objectifs de l'attaque (p. ex., un gain financier ou une concession en matière de politique), et l'identité de la victime (p. ex., un employé du gouvernement ou une personne canadienne jouissant d'une protection internationale)³⁸⁴. Les prises d'otage par des entités terroristes constituent la majorité des incidents critiques internationaux.

166. L'intervention du Ministère face aux prises d'otage à l'étranger diffère grandement de son intervention face aux enlèvements³⁸⁵. Les enlèvements liés à la criminalité sont gérés par l'équipe des Opérations consulaires d'AMC en collaboration avec le service de police local, qui se charge principalement de mener l'enquête sur l'incident et de le résoudre³⁸⁶. Pour les prises d'otage par des entités terroristes, le Groupe de travail sur les incidents critiques internationaux (FCID) d'AMC est chargé de coordonner l'intervention du gouvernement. Dans ces cas, des organisations militaires, policières et du renseignement collaborent pour obtenir la libération et le retour sécuritaires des otages.

³⁸³ AMC, « Managing International Critical Incidents », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 17 février 2021.

³⁸⁴ AMC, « Managing International Critical Incidents », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 17 février 2021.

³⁸⁵ La différence entre la prise d'otage et l'enlèvement est décrite au paragraphe 279(1) du *Code criminel*. Une prise d'otage est commise par « quiconque, dans l'intention d'amener une personne, ou un groupe de personnes, un État ou une organisation internationale ou intergouvernementale à faire ou à omettre de faire quelque chose comme condition, expresse ou implicite, de la libération de l'otage », tandis qu'un enlèvement s'entend de la séquestration d'une personne contre son gré. AMC, « Managing International Critical Incidents », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 17 février 2021; et *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, paragraphes 279(1) et 279.1(1).

³⁸⁶ AMC, « Government of Canada Response to International Critical Incidents », 10 décembre 2020; et AMC, « Terms of Reference – Interdepartmental Task Force on International Critical Incidents », janvier 2019.

167. La prochaine partie porte sur le rôle d'AMC dans l'intervention plus large du gouvernement face aux prises d'otage par des entités terroristes. On y examine les pouvoirs du Ministère pour faire face aux incidents critiques internationaux, les mesures qu'il prend pour élaborer un cadre stratégique destiné à orienter l'intervention du gouvernement, et les responsabilités d'AMC dans ce domaine. La partie se conclut par deux études de cas, dans le cadre desquelles on examine l'application pratique du rôle d'AMC dans l'intervention du gouvernement face à deux prises d'otage récentes : un Canadien en *** en 2016 et une Canadienne dans la région du Sahel en 2018.

Pouvoirs

168. Les pouvoirs du ministre lui permettant de diriger la coordination de l'intervention du gouvernement face aux incidents critiques internationaux font partie de la prérogative de la Couronne, qui comprennent le mandat du ministre de mener toutes les affaires diplomatiques et consulaires au nom du Canada³⁸⁷. Ces pouvoirs s'étendent à la prestation plus large de services d'assistance d'urgence offerts aux Canadiens à l'étranger, notamment le rapatriement, l'évacuation et l'aide humanitaire en réponse aux catastrophes naturelles, aux pandémies ou aux attentats terroristes³⁸⁸. Les deux principales responsabilités d'AMC dans le cadre de l'intervention face aux urgences à l'étranger sont décrites dans le [Cadre d'intervention en cas d'urgence internationale] du gouvernement du Canada : assurer la surveillance des événements internationaux en vue de cerner des menaces potentielles et immédiates contre les Canadiens ou les intérêts du Canada, et diriger la coordination de l'intervention en mobilisant les ressources pertinentes de l'ensemble du gouvernement au moyen de la création d'un groupe de travail interministériel³⁸⁹. Le cadre est examiné plus en profondeur au paragraphe 175.

L'approche stratégique du gouvernement par rapport aux prises d'otage terroristes

169. Au cours des 20 dernières années, le Ministère a tenté d'élaborer un cadre stratégique pour la gestion des prises d'otage terroristes à l'étranger. Les politiques visaient à établir un cadre de gouvernance présentant les objectifs et les principes du gouvernement et à expliquer les rôles et responsabilités des organisations fédérales concernées. Malgré ces efforts, aucune politique officielle n'a été adoptée. Cela dit, les ministères concernés se servent de certains éléments du cadre proposé pour déterminer si un enlèvement constitue un incident critique nécessitant une approche interministérielle. Le premier ministre a également déclaré publiquement la position et les principes du gouvernement : le Canada ne versera aucune rançon pour libérer des citoyens canadiens pris en otage par des organisations terroristes³⁹⁰.

³⁸⁷ AMC, [Cadre d'intervention en cas d'urgence internationale], décembre 2016, p. 6; et *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement* (L.C. 2013, ch. 33, art. 174), paragraphe 10(2).

³⁸⁸ AMC, [Cadre d'intervention en cas d'urgence internationale], décembre 2016, p. 6.

³⁸⁹ AMC, [Cadre d'intervention en cas d'urgence internationale], décembre 2016, p. 6.

³⁹⁰ Toronto Star, « Canada does not negotiate with terrorists. Except ... », 4 décembre 2016, www.thestar.com/news/canada/held-hostage/2016/12/04/canada-does-not-negotiate-with-terrorists-except-.html.

Dans le cadre de l'approche, AMC a, de manière générale, effectué des analyses rétrospectives de l'efficacité de l'intervention au moyen de divers exercices sur les leçons apprises.

Tentatives d'élaboration d'un cadre stratégique

Premières versions de politiques

170. Le ministère a entrepris l'élaboration d'un cadre stratégique officiel en matière d'incidents critiques au milieu des années 2000, après un incident d'enlèvement terroriste en Irak en novembre 2005. De 2006 à 2009, le Ministère a ébauché des cadres stratégiques en vue d'établir les objectifs généraux, les principes et les activités propres aux organisations, et ainsi d'orienter l'intervention du gouvernement face aux prises d'otage par des entités terroristes. La première version de 2006 visait à établir les objectifs suivants :

- obtenir la libération rapide et sécuritaire des victimes kidnappées;
- favoriser la poursuite en justice des ravisseurs;
- intervenir face aux incidents d'enlèvement par des entités terroristes à l'étranger de manière à prévenir et à limiter d'autres enlèvements³⁹¹.

171. En outre, les principes d'intervention clés du gouvernement étaient décrits dans l'ébauche du cadre stratégique. Le principe le plus notable portait sur le fait que le gouvernement n'accorderait aucune concession importante aux ravisseurs : il n'apporterait aucune modification importante aux politiques, n'échangerait aucun prisonnier contre des victimes, n'accorderait aucune immunité contre des poursuites en justice, et ne faciliterait et ne verserait aucune rançon. Dans l'ébauche de 2006, on a indiqué qu'AMC serait le ministère fédéral chargé de coordonner et de faciliter l'intervention, on a proposé la création d'un groupe de travail interministériel et l'on a décrit les procédures d'intervention préliminaires des principales organisations de la sécurité et du renseignement participant au groupe de travail proposé³⁹². Se fondant sur cette ébauche de politique, AMC a commencé à définir ses propres rôles et responsabilités en établissant des procédures internes en 2007. La politique de 2006 et les procédures d'AMC de 2007 n'ont jamais été achevées.

172. En 2009, le Ministère a modifié l'ébauche de politique. La nouvelle version reprenait les objectifs de 2006 et définissait plus en détail certains des principaux éléments d'un possible cadre de gouvernance. D'un point de vue stratégique et de gouvernance, l'ébauche de politique établissait les rôles et responsabilités des hauts dirigeants, notamment le ministre des Affaires étrangères, les administrateurs généraux de la GRC, du SCRS, des FAC et du CST, de même que des chefs de mission d'AMC. Le groupe de travail interministériel devait être présidé par le sous-ministre adjoint (SMA) de la Sécurité internationale d'AMC (ou un membre de la haute direction d'AMC désigné par le sous-ministre) et devait servir de principal organe pour déterminer la mise en œuvre de la politique et l'intervention du gouvernement. D'un point de vue opérationnel, le document décrivait les rôles et responsabilités entourant la gestion des incidents (p. ex., ***)³⁹³.

³⁹¹ AMC, « Canadian Framework Document on International Terrorist Kidnapping, Version 5 Draft », 30 mars 2006.

³⁹² AMC, « Canadian Framework Document on International Terrorist Kidnapping, Version 5 Draft », 30 mars 2006.

³⁹³ AMC, « Draft Canadian Policy for International Security-Related Kidnapping », 4 février 2009.

173. Les facteurs à prendre en compte pour déterminer si l'on applique la politique sont indiqués dans l'ébauche de politique de 2009. Voici des exemples de facteurs à l'appui de l'application de la politique : si la victime est un citoyen ou une citoyenne du Canada, et si l'identité présumée des ravisseurs pourrait être liée à un groupe terroriste. À l'opposé, on ne devrait pas appliquer la politique selon les facteurs suivants : le principal motif de l'incident est de nature financière, l'emplacement de l'incident (surtout si un avis aux voyageurs d'AMC est en place), ***. Selon l'ébauche de politique, les décideurs devaient effectuer une évaluation contextuelle pour chaque cas afin de déterminer l'applicabilité de la politique³⁹⁴.

174. Dans l'ébauche de 2009, on mettait l'accent sur le fait que les représentants devaient se fier au principe selon lequel le gouvernement ne fait aucune concession, et l'on donnait des instructions dans l'éventualité où une tierce partie décidait de verser une rançon ***³⁹⁵. Tout comme l'ébauche de 2006, la politique n'a pas été officiellement approuvée, mais les ministères s'en sont servi au cours des années suivantes comme fondement dans le cadre de son intervention face à des prises d'otage par des entités terroristes à l'étranger.

Initiatives stratégiques plus récentes

175. En décembre 2016, le gouvernement a publié le [Cadre d'intervention en cas d'urgence internationale]. Le Cadre fournit une approche intégrée globale à AMC pour diriger une intervention « tous risques » face aux urgences à l'étranger (p. ex., des catastrophes naturelles, des catastrophes accidentelles ou intentionnelles découlant de l'activité humaine comme le terrorisme, ou un incident technologique)³⁹⁶. Le cadre a également officialisé la mise sur pied du Groupe de travail interministériel (ci-après « le Groupe de travail ») pour faciliter la coordination des opérations, les échanges d'information, l'élaboration de recommandations stratégiques et la prise de décision dans le cadre des interventions d'urgence. Le cadre prévoit également le regroupement fonctionnel de divers rôles, responsabilités et activités qui pourraient s'avérer nécessaires pour intervenir face à une urgence, notamment la mobilisation diplomatique, l'aide humanitaire, les communications, l'aide en matière de sécurité et de renseignement, et la logistique. Il y est également indiqué qu'AMC doit coordonner les échanges d'information en transmettant des rapports de situation normalisés aux partenaires gouvernementaux concernés.

176. En 2018, le Ministère a cherché à peaufiner le mandat et le cadre stratégique de son Groupe de travail en ce qui concerne l'intervention face aux prises d'otage terroristes. Par son ébauche du mandat de janvier 2019 pour le Groupe de travail, AMC cherchait à établir les critères selon lesquels on peut décider d'utiliser le mécanisme de coordination³⁹⁷. Il y reprenait les principes de 2006 et de 2009 relatifs à l'intervention du gouvernement ***³⁹⁸.

³⁹⁴ AMC, « Draft Canadian Policy for International Security-Related Kidnapping », 4 février 2009.

³⁹⁵ AMC, « Draft Canadian Policy for International Security-Related Kidnapping », 4 février 2009.

³⁹⁶ AMC, [Cadre d'intervention en cas d'urgence internationale], décembre 2016.

³⁹⁷ Par exemple, si une entité terroriste est liée à la prise d'otage, s'il existe un risque que les otages fassent l'objet d'une vente ou d'un échange auprès d'un groupe terroriste, ou si l'otage est une personne canadienne jouissant d'une protection internationale. AMC, « Terms of Reference – Interdepartmental Task Force on International Critical Incidents », ébauche approuvée par les SMA, janvier 2019.

³⁹⁸ AMC, « Terms of Reference – Interdepartmental Task Force on International Critical Incidents », ébauche approuvée par les SMA, janvier 2019.

177. Les principales fonctions stratégiques et opérationnelles du Groupe de travail et des organisations participantes étaient décrites dans le cadre stratégique préliminaire en matière d'incidents critiques de 2019. Sur le plan de la gestion stratégique, il était indiqué dans l'ébauche que le Groupe de travail formulerait une recommandation à l'intention des sous-ministres en vue d'établir les paramètres généraux de l'intervention du gouvernement lors de la réception d'un avis concernant un incident critique connu ou soupçonné. En établissant l'orientation stratégique, le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement (chargé de la coordination de l'appareil de la sécurité nationale et du renseignement) peut collaborer avec les sous-ministres avant de communiquer avec le premier ministre et de recommander de tenir une réunion du Groupe d'intervention en cas d'incident, un comité ad hoc présidé par le premier ministre et composé des ministres et représentants compétents.

178. Sur le plan opérationnel, on a indiqué dans la version préliminaire du cadre stratégique en matière d'incidents critiques les organisations participantes de même qu'une série de fonctions ou de mesures non exhaustives que doivent prendre en compte les ministères lorsqu'il est déterminé qu'on utilisera le cadre (p. ex., ***)³⁹⁹. En outre, dans l'ébauche du cadre, on a établi des rôles et des fonctions pour le coordonnateur du FCID, qui préside le Groupe de travail sous la supervision du sous-ministre des Affaires étrangères. Le président du Groupe de travail convoque les réunions du Groupe de travail et coordonne ses activités, notamment en établissant les priorités, en coordonnant l'attribution de tâches, en rédigeant des rapports de situation et en animant les réunions en vue de résoudre les conflits entre les partenaires⁴⁰⁰. En pratique, le Groupe de travail a adopté une structure par niveau, qui comprend des groupes de travail au niveau des directeurs généraux, des SMA et des sous-ministres, qui sont tous convoqués sur une base ponctuelle.

179. Le gouvernement n'a pas officiellement adopté la politique en 2019, comme en 2009. Les ressources ministérielles consacrées à l'élaboration de l'ébauche de politique ont été réaffectées à l'intervention face à la prise en otage d'Edith Blais à la fin de 2018, mais des représentants du gouvernement ont souligné que l'ébauche de l'approche a servi de fondement à leur intervention.

Principales leçons tirées d'incidents critiques antérieurs

180. De manière générale, le gouvernement produit des comptes rendus après action après la clôture de chaque cas. Le ministère a fourni tous les rapports concernant les prises d'otage liées à la sécurité nationale préparés au cours de la période allant de 2010 à 2021. Malgré le fait que la portée et la méthode des exercices sur les leçons apprises variaient, en général, les exercices permettaient de cerner les pratiques exemplaires et les préoccupations ou les problèmes liés à la démarche. Les exercices permettaient de relever des considérations opérationnelles et stratégiques, mais le Comité s'est concentré principalement sur les questions

³⁹⁹ AMC, « Terms of Reference – Interdepartmental Task Force on International Critical Incidents », ébauche approuvée par les SMA, janvier 2019.

⁴⁰⁰ AMC, « Terms of Reference – Interdepartmental Task Force on International Critical Incidents », ébauche approuvée par les SMA, janvier 2019.

relatives à la gestion stratégique des cas, aux considérations stratégiques et aux rôles et responsabilités d'AMC quant à la coordination interministérielle.

2009 : Le rapport Coulter

181. En 2009, le Ministère et le BCP ont demandé à Keith Coulter, ancien chef du CST, d'évaluer l'intervention du gouvernement face à la prise en otage ****⁴⁰¹. Le rapport présentait des conclusions et des recommandations dans divers domaines, notamment l'établissement des priorités pour les efforts déployés par le gouvernement, sa prise de décision stratégique, sa coordination et sa direction.

182. Premièrement, en ce qui a trait à la détermination du niveau d'effort du gouvernement et à l'établissement des priorités à cet égard, il était indiqué dans le rapport Coulter que les organisations ont coordonné une intervention face à la prise d'otage terroriste dont l'ampleur et les activités étaient sans précédent, et qu'il s'agissait du niveau d'effort approprié. Les organisations ont elles-mêmes déterminé le niveau d'effort. Parmi les pratiques exemplaires énoncées dans le rapport, on comptait ***, la mise en place du processus relatif au Comité interministériel, l'élaboration d'une intervention robuste fondée sur les renseignements, et la mise à profit de la mobilisation diplomatique. Toutefois, il était également indiqué dans le rapport qu'aucune décision stratégique n'a été prise pour déterminer le niveau de priorité ou pour évaluer les intérêts en matière de sécurité nationale du gouvernement, et que cette lacune relative à l'établissement des priorités et à la prise de décision s'avérerait critique pour déterminer le niveau d'effort ou établir les priorités dans le cadre de prochains incidents :

[traduction] Évidemment, la réalité est que tous les cas d'enlèvement à l'étranger ne peuvent être gérés de la même façon. Même si la valeur de la vie humaine est égale dans tous les cas, il existe des différences évidentes en ce qui a trait aux intérêts plus larges qui sont en jeu, notamment les intérêts stratégiques étrangers et en matière de sécurité nationale. [...] Nous devons être en mesure de reconnaître les différences et de prendre des décisions difficiles, et les intérêts en matière de sécurité nationale doivent constituer le facteur décisif lorsqu'il est question de déterminer les priorités⁴⁰².

183. Deuxièmement, selon le rapport, lorsqu'il existe des contradictions entre la « politique de ne payer aucune rançon et de ne faire aucune concession » et de possibles options visant à assurer la libération sécuritaire des otages, le gouvernement doit être prêt à prendre une décision claire en ce qui concerne des options qui n'impliquent pas des concessions ou le paiement des rançons. [*** Deux phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases décrivaient une situation où le gouvernement a refusé

⁴⁰¹ AMC, « Managing International Critical Incidents », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 17 février 2021.

⁴⁰² Keith Coulter, *Response to the Kidnapping of ***: Independent Assessment and Recommendations*, 26 octobre 2009.

de prendre une décision. ***] Au bout du compte, le rapport présentait trois recommandations pour résoudre ces questions :

- Le Canada doit maintenir sa politique déclarée de ne payer aucune rançon et de ne faire aucune concession et continuer de faire pression sur les États où les enlèvements ont lieu afin de trouver des solutions.
- Lorsqu'une pression exercée sur des États entraîne des tensions apparentes avec la politique de ne payer aucune rançon et de ne faire aucune concession, le BCP et AMC doivent collaborer afin que les options et répercussions soient pleinement examinées, selon le cas, aux fins de prise de décision par les sous-ministres, les ministres et le premier ministre.
- *** le BCP et AMC doivent collaborer afin qu'un plan d'action de suivi exhaustif soit approuvé par le gouvernement et comprenne des objectifs, des livrables, des échéanciers et des responsabilités clairs⁴⁰³.

184. Troisièmement, selon le rapport, des lacunes relatives à la prise de décision et à la direction au niveau des cadres supérieurs ont posé des difficultés par rapport à la coordination et à la gestion des activités interministérielle du Groupe de travail. Par exemple, il était indiqué dans le rapport que l'absence de consensus au sein du Groupe de travail concernant les opérations de sauvetage a créé un clivage entre les positions de certains ministères participants et a fait en sorte que d'autres devaient prendre des décisions de manière autonome. Dans le même ordre d'idée, on a mentionné dans le rapport que le fait que la GRC mettait l'accent sur l'enquête criminelle nuisait à la capacité des autres organisations de réaliser, dans le cadre de leurs mandats respectifs, des activités axées sur le retour sécuritaire des otages. L'absence d'entente et de coordination par rapport à ces questions de même que les lacunes en matière de direction au sein du Groupe de travail ont empêché les décideurs de la haute direction d'établir l'ordre de priorités de certaines activités ou options⁴⁰⁴.

185. Quatrièmement, le rapport a permis de constater que la formule du Groupe de travail interministériel était bien établie et fonctionnait efficacement de manière générale. Toutefois, le rapport a également démontré que les sous-ministres n'ont pas joué un rôle de gestion important dans la prestation de conseils stratégiques visant à déterminer les paramètres de l'intervention du gouvernement, ce qui a fait en sorte qu'on n'avait aucune notion des paramètres relatifs à la gestion du cas sur le plan opérationnel. D'un autre côté, les membres au niveau opérationnel et au sein du Groupe de travail interministériel n'ont pas cherché à obtenir de plus amples directives stratégiques de la part des sous-ministres, ce qui a causé un manque global de clarté entourant les éléments qui pourraient limiter la position du gouvernement ou guider ses activités en réponse à l'incident⁴⁰⁵.

⁴⁰³ Keith Coulter, *Response to the Kidnapping of ***: Independent Assessment and Recommendations*, 26 octobre 2009.

⁴⁰⁴ Keith Coulter, *Response to the Kidnapping of ***: Independent Assessment and Recommendations*, 26 octobre 2009.

⁴⁰⁵ Keith Coulter, *Response to the Kidnapping of ***: Independent Assessment and Recommendations*, 26 octobre 2009.

186. En résumé, selon le rapport, le gouvernement devait améliorer sa gestion de l'incident sur le plan stratégique, notamment en ce qui a trait aux décisions relatives aux positions de principe du gouvernement, à la détermination du niveau d'effort et à l'établissement de l'ordre de priorité des activités opérationnelles. Toujours selon le rapport, il est essentiel d'établir un rôle de direction dans le cadre de la structure en vue de clarifier la gestion stratégique et opérationnelle de l'intervention⁴⁰⁶. Le gouvernement a donné suite à certaines de ces questions en mettant officiellement une ressource permanente au sein d'AMC pour diriger et coordonner le Groupe de travail : le FCID.

Leçons apprises de 2005 à 2009

187. Le Ministère a fourni au Comité un aperçu qui résumait les principales leçons tirées de quatre prises d'otage survenues au cours de la période allant de 2005 à 2009, puis un autre document sur les leçons apprises dans le cadre d'un incident ayant eu lieu en 2008. Les documents ne comportaient pas de description de la méthode ou des participants, mais ils présentaient une série de problèmes récurrents.

188. Dans le cadre d'une évaluation des considérations stratégiques relatives à un incident de 2005, le Ministère a souligné que l'absence de politique écrite limitait l'intervention du gouvernement dans la mesure où les ministères participants n'avaient accès à aucune orientation clairement délimitée⁴⁰⁷. À la suite d'un incident survenu en 2008, AMC a cerné le besoin d'élaborer des procédures normales d'exploitation et des protocoles officiels pour que les représentants puissent rapidement acquérir des connaissances sur la façon dont le gouvernement intervient face aux prises d'otage et approfondir leur compréhension à cet égard⁴⁰⁸. AMC a également insisté sur l'importance d'établir un cadre stratégique visant à déterminer les paramètres de l'intervention et le niveau d'effort du gouvernement, en précisant que [traduction] « le fait de déterminer pour quels cas le groupe doit intervenir et à quel niveau il doit le faire constitue une autre question cruciale nécessitant une orientation stratégique : il est important de définir où les cas se situent par rapport aux intérêts nationaux⁴⁰⁹. » Comme pour d'autres cas, l'absence d'un plan d'établissement des priorités ou d'un cadre officiel a fait ressortir des questions récurrentes auxquelles se heurtent les décideurs lorsqu'un nouvel incident survient.

189. En 2009, le Ministère a effectué un exercice sur les leçons apprises qui a confirmé les conclusions du rapport Coulter dans la mesure où aucune capacité permanente n'existait au sein d'un ministère ou d'un organisme fédéral pour intervenir face aux prises d'otage à l'étranger. Les ministères et les organismes coordonnaient leurs activités au moyen d'un comité interministériel spécial, mais il n'existait aucune entité centrale pour officialiser des politiques ou conserver les connaissances et l'expertise. Cette lacune relative aux ressources permanentes a été soulevée par le Ministère en réponse à la prise d'otage ***. Dans le même ordre d'idée que

⁴⁰⁶ Keith Coulter, *Response to the Kidnapping of ***: Independent Assessment and Recommendations*, 26 octobre 2009.

⁴⁰⁷ AMC, « Kidnapping Lessons Learned », sans date.

⁴⁰⁸ AMC, « Kidnapping Lessons Learned », sans date.

⁴⁰⁹ AMC, « Kidnapping of *** – Lessons Learned – DFAIT/ICT, GSD/*** », sans date.

les conclusions du rapport Coulter, AMC a cerné le besoin de mettre sur pied des ressources internes permanentes afin d'établir et de maintenir un cadre approprié pour gérer les affaires consulaires complexes⁴¹⁰.

*2014 : Incident critique ****

190. Après la résolution d'un incident critique *** en 2014, AMC a distribué un questionnaire à réponses libres aux membres du Groupe de travail pour leur demander de fournir des recommandations à l'appui de l'élaboration d'une politique officielle. Les répondants ont indiqué que la démarche du gouvernement était toujours limitée en raison de l'absence d'une politique officielle pour guider la prise de décision stratégique. Par exemple, les organisations faisant partie du Groupe de travail ont soulevé la nécessité que des décideurs de la haute direction résolvent les possibles différences ou contradictions entre les positions de principe du gouvernement du Canada (c.-à-d. ne verser aucune rançon et ne faire aucune concession) avec le droit d'un pays hôte de gérer un incident⁴¹¹.

191. Les participants du Groupe de travail ont également fait part de la nécessité d'élaborer un document à jour et concis définissant les rôles et responsabilités de chaque ministère participant dans le but d'éviter toute confusion ou préoccupations lorsqu'un nouvel incident survient. Les participants ont ajouté que l'absence d'une politique officielle contribue également au retard de l'échange d'information et de renseignements, et ont recommandé d'établir des lignes directrices claires pour gérer le flux d'information⁴¹².

2017 : Ateliers sur les politiques

192. En 2017, AMC et le BCP ont organisé une série d'ateliers en réponse à une instruction de sous-ministres demandant la rédaction d'un document d'orientation sur l'évaluation des principales questions stratégiques relatives à l'intervention du gouvernement face aux prises d'otage. On a rédigé l'ébauche du document d'orientation pour les sous-ministres, mais AMC a informé le Comité qu'il ne pourrait pas avoir accès au document étant donné qu'il est considéré comme étant un document confidentiel du Cabinet dans son entièreté. L'atelier était destiné aux organisations membres du Groupe de travail et portait sur quatre questions d'ensemble : politiques et pratique; cadre de gouvernance; soutien militaire; et échanges avec la famille, médias et communications. Aux fins du présent examen, le Comité s'est penché sur les principales questions stratégiques et de gouvernance abordées dans le cadre des ateliers.

193. Les participants des ateliers ont, encore une fois, cerné la nécessité d'établir une orientation stratégique claire sur la gestion des incidents⁴¹³. Ils ont proposé un modèle inspiré de celui *** , selon lequel le *** convoque une réunion lorsqu'un nouvel incident survient en vue de favoriser l'établissement [traduction] « d'intentions et de pouvoirs clairs à partir de ce

⁴¹⁰ AMC, « Kidnapping Lessons Learned », sans date.

⁴¹¹ AMC, « After Action Lessons Learned Report – Case : *** », 12 septembre 2014.

⁴¹² AMC, « After Action Lessons Learned Report – Case : *** », 12 septembre 2014.

⁴¹³ AMC, « Military Support Workshop Summary », 24 mars 2017.

moment⁴¹⁴ ». Dans le même ordre d'idées, les participants ont rappelé que l'absence d'un cadre stratégique clair entraîne des difficultés quant à la façon dont les ministères interviennent face aux incidents et en établissent l'ordre de priorité⁴¹⁵. Plus précisément, les participants ont indiqué que les sous-ministres doivent prendre une décision^{***416}. Les participants de l'atelier ont insisté sur le fait qu'il importe que les politiques, les rôles et responsabilités du gouvernement et ses décisions relativement à la gestion d'un incident doivent être clairement énoncés et raisonnables afin d'éviter les allégations de négligence et une responsabilité légale⁴¹⁷.

Rôle opérationnel d'AMC dans le cadre des interventions face aux incidents critiques internationaux

194. Avant 2009, le Ministère assurait la gestion opérationnelle des incidents critiques internationaux de manière ponctuelle et ne disposait d'aucune unité permanente chargée de résoudre les cas à mesure qu'ils survenaient. Pour donner suite à une série d'incidents critiques survenus entre 2005 et 2008 ainsi qu'au rapport Coulter de 2009, le Ministère a mis sur pied le FCID à titre d'unité permanente chargée d'appuyer la gestion opérationnelle de ce type de cas. L'unité a d'abord relevé du Secteur des services consulaires, de la sécurité et de la gestion des urgences d'AMC, puis, en 2010, elle a été déplacée au sein de la Direction générale du contre-terrorisme, du crime et du renseignement, qui fait partie du Secteur des affaires politiques et de la sécurité internationale, puisque le FCID gère des cas fondés sur le renseignement⁴¹⁸.

195. La principale responsabilité du FCID consiste à servir de secrétariat au Groupe de travail. L'unité se compose de trois employés à temps plein : un coordonnateur, un coordonnateur adjoint et un agent d'intervention auprès des familles⁴¹⁹. En étroite collaboration avec le Centre de surveillance et d'intervention d'urgence du Ministère, le FCID offre un service d'intervention en tout temps pour les nouveaux incidents, informe les membres du Groupe de travail d'incidents critiques possibles et convoque une réunion du Groupe de travail afin de coordonner une intervention⁴²⁰. Une fois que le Groupe de travail a déterminé qu'un cas constitue un incident critique international, le coordonnateur du FCID préside le Groupe de travail et le [groupe du renseignement conjoint]⁴²¹; coordonne les activités du Groupe de travail; offre un soutien logistique au Groupe de travail, notamment la distribution de rapports de situation aux membres; gère les relations avec les familles en collaboration avec la GRC; et agit à titre de ressource principale pour assurer la liaison avec les^{***422}. Le FCID se charge également de préparer et de faciliter l'accueil et le rapatriement des otages advenant leur libération.

⁴¹⁴ AMC, « Military Support Workshop Summary », 24 mars 2017.

⁴¹⁵ AMC, « Policy and Practice Workshop Summary », 20 mars 2017.

⁴¹⁶ AMC, « Policy and Practice Workshop Summary », 20 mars 2017.

⁴¹⁷ AMC, « Governance Framework Workshop Summary », 31 mars 2017.

⁴¹⁸ AMC, « Managing International Critical Incidents », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 17 février 2021.

⁴¹⁹ AMC, « Managing International Critical Incidents », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 17 février 2021.

⁴²⁰ AMC, « Government of Canada Response to International Critical Incidents », 10 décembre 2020.

⁴²¹ Le [groupe du renseignement conjoint] est composé de représentants des organisations faisant partie du Groupe de travail interministériel. Il est chargé de fournir des évaluations du renseignement au Groupe de travail à l'appui de la prise de décisions.

⁴²² AMC, « Terms of Reference – Interdepartmental Task Force on International Critical Incidents », 8 avril 2019.

196. En plus de ses activités liées aux interventions face aux incidents critiques, le FCID doit également élaborer des politiques, des procédures et des documents de formation à l'appui de l'intervention du gouvernement face à ce type d'incident⁴²³. Le FCID a mis en place bon nombre de procédures internes destinées à guider l'intervention initiale du Ministère face à un incident, notamment des directives relatives aux protocoles de notification à l'intention du Centre de surveillance et d'intervention d'urgence du Ministère; des indications à l'intention des missions sur les prises d'otage terroristes; et une série de questions et de considérations à prendre en compte dans les premières 24 à 48 heures d'un cas⁴²⁴. Récemment, l'unité a rédigé des ébauches présentant les stratégies du Ministère relatives aux communications et aux médias concernant les incidents critiques, ainsi que des modèles destinés aux représentants chargés de communiquer avec les familles des victimes⁴²⁵. En ce qui concerne les documents de formation, le FCID a fourni au Comité des documents récents concernant les programmes de formation sur le soutien aux victimes et la libération prévue des otages⁴²⁶.

197. Le FCID existe depuis 2009, et il semble s'être principalement concentré sur la gestion des incidents critiques en tant que tels plutôt que sur la préparation en vue de ceux-ci. Ce n'est qu'au cours de la période allant de 2018 à 2021 qu'il a produit des ébauches de documents liés aux responsabilités et aux processus internes du Ministère. Les ressources limitées de l'unité et son besoin de privilégier la gestion des cas ont fait place à d'importantes lacunes stratégiques. Il n'a pas soutenu son rôle plus large consistant à assurer la coordination à l'échelle du gouvernement : il n'a rédigé aucun document visant à coordonner les activités des autres ministères ou à les aider. En ce qui a trait à la formation, les documents internes du Ministère tiennent compte de la participation d'autres ministères et organismes faisant partie du Groupe de travail, mais aucune formation à l'intention des membres du Groupe de travail n'était prévue avant 2021, et le FCID n'a pas effectué d'exercices de simulation de routine avec les membres du Groupe de travail en préparation à de futurs cas⁴²⁷.

198. En résumé, plusieurs thèmes principaux sont ressortis régulièrement des exercices et des rapports sur les leçons apprises du gouvernement : la nécessité d'élaborer une politique claire sur l'intervention du gouvernement face aux prises d'otage terroristes, l'importance d'une direction et d'une prise de décision claires tout au long d'un incident, ainsi que le besoin de préciser les rôles et responsabilités. Le Comité examinera l'application pratique du cadre d'intervention du gouvernement dans le contexte de deux études de cas récentes.

⁴²³ AMC, « Managing International Critical Incidents », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 17 février 2021.

⁴²⁴ AMC, « Government of Canada Response to International Critical Incidents », 10 décembre 2020; AMC, « Critical Incident Reports – Template », sans date; AMC, « Emergency Watch and Response Centre – Notification Protocol for Hostage Takings Overseas and FCID on-Call Duty Roster », mars 2021; AMC, « Questions – First 24-48 hours », sans date; AMC, « Reception and Repatriation Plan », sans date; et AMC, « Hostage Takings – Guidance to Missions », sans date.

⁴²⁵ AMC, « Communications Approach », sans date; AMC, « Communications Strategy for Terrorist Hostage Taking Cases », sans date; AMC, « Government of Canada Family Engagement Team Communication and Support Plan », sans date; et AMC, « Family engagement report », sans date.

⁴²⁶ AMC, « Conceptual outline of GOC Hostage Recovery Training », mars 2021; AMC, « Task Force on International Critical Incidents (FCID) Training Proposal », sans date; et Hostage International, « GAC Family and Hostage Support: Training Workshop Proposal », 2021.

⁴²⁷ AMC, « Managing International Critical Incidents », exposé devant le Secrétariat du CPSNR, 17 février 2021.

Études de cas d'incidents critiques internationaux

199. [*** Ce paragraphe a été revu pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Quatre phrases ont été supprimées. Elles décrivaient le fondement sur lequel s'est appuyé le Comité pour choisir les études de cas, ainsi que leurs similitudes et leurs différences. ***] Le Comité a décidé d'examiner deux études de cas (l'enlèvement d'Edith Blais au Sahel en 2018 et le kidnappage de *** en *** en 2016) où des citoyens canadiens ont été pris en otage et les événements ont été déclarés des incidents critiques. Le Comité s'est penché sur ces incidents pour mieux comprendre une activité pour laquelle le ministère indique jouer un rôle de direction clair et est responsable de la coordination des activités d'autres organisations de la sécurité et du renseignement participant à la réponse du gouvernement. Le Comité a déterminé que les cas comportaient d'importantes différences et similitudes et, parfois, ont renforcé les conclusions d'études du gouvernement sur des incidents antérieurs. Les deux cas ont eu lieu dans des régions à risque élevé pour lesquelles des avis aux voyageurs avaient été publiés et où le gouvernement hôte disposait de moyens limités pour répondre aux incidents⁴²⁸.

200. Le Comité n'a pas présenté de demande de renseignements à tous les ministères concernant ces incidents. Il s'est plutôt concentré sur les documents reçus par le Ministère. Par conséquent, la majorité de l'évaluation porte sur le rôle qu'a joué AMC dans le cadre des incidents. Toutefois, le Comité ne peut faire abstraction d'autres questions qui ont été portées à son attention pendant l'examen. Puisqu'il n'examine pas le cadre d'intervention global du gouvernement face aux prises d'otage par des groupes terroristes, le Comité a limité son examen au rôle et aux activités du Ministère et les questions qui le touchent particulièrement.

201. Le Comité est conscient que les prises d'otage par des groupes terroristes sont difficiles à régler. Elles concernent plusieurs personnes, groupes, partenaires et alliés canadiens et étrangers, dont les motifs sont parfois inconnus, malveillants ou, à tout le moins, différents de ceux du Canada. Les employés du gouvernement qui travaillent au retour sécuritaire d'un otage le font dans un contexte stressant, où ils ont accès à une quantité limitée d'information et où les enjeux sont considérables^{***}. En outre, le Comité reconnaît que les familles des personnes retenues en otage vivent des expériences très difficiles, qui s'étendent souvent sur de longues périodes et dont les conséquences sont parfois tragiques. Par conséquent, le Comité estime que le gouvernement doit disposer d'une méthode claire et fondée sur des principes pour intervenir face à ce type d'incident.

202. Le Comité a plusieurs préoccupations quant au dossier documentaire fourni par AMC. Le Ministère a fourni des documents concernant les études de cas, et la majorité de ceux-ci constituait des rapports de situation envoyés par courriel et quelques notes d'information à l'intention des sous-ministres. Le Comité a constaté des lacunes manifestes en matière d'information en ce qui a trait aux aspects où il se serait attendu à recevoir un dossier

⁴²⁸ AMC, « Interdepartmental Task Force (IDTF) on *** critical incident », *** 2016; AMC, « Meeting on *** critical incident: Talking Points », *** 2016; AMC « Second DM-level meeting on critical incident in ***: USS talking points », *** 2016; et AMC « Foreign Policy Engagement Strategy », 22 juillet 2019.

documentaire (pour la résolution des cas, par exemple). En outre, le Comité n'a reçu aucun document rédigé par le Ministère à l'intention du ministre des Affaires étrangères (le Ministère a précisé que les représentants informent souvent le ministre et leur personnel de vive voix; néanmoins le Comité s'attend à ce que le Ministère conserve les documents préparatoires utilisés dans ces situations). Le Comité est d'avis que ces lacunes révèlent des failles inquiétantes dans les pratiques de gestion et de conservation de l'information qui, en retour, ont d'importantes répercussions sur la gouvernance et la responsabilisation du Ministère dans le cadre de ces incidents.

*Étude de cas : ***, 2016 (***)*

203. Le *** 2016, le Canadien *** est arrivé en *** au nom de son employeur, situé à Montréal, pour travailler sur un projet ***. Le ***, *** et deux de ses collègues *** ont été kidnappés sous la menace d'une arme à feu⁴²⁹. À peine quelques heures plus tard, AMC a été informé de la prise d'otage. L'information initiale laissait entendre que l'auteur de l'incident était un groupe criminel local et non une entité terroriste. Il s'agit d'une distinction importante : les enlèvements criminels sont gérés par le Secteur des services consulaires, de la sécurité et de la gestion des urgences d'AMC, et les prises d'otage terroristes sont considérées comme étant des incidents de sécurité nationale et sont gérées par la structure distincte du FCID. Le FCID a organisé la première réunion de directeurs généraux du Groupe de travail le *** et a déterminé que le cas constituait un incident critique⁴³⁰. La GRC a informé la famille puis, au cours des jours suivants, a communiqué avec l'employeur de ***⁴³¹.

204. Le Groupe de travail a entrepris des mesures préliminaires afin de recueillir plus d'information⁴³², notamment :

- confirmer que *** est un citoyen canadien (certaines informations laissaient entendre qu'il avait une citoyenneté canadienne et ***), pour déterminer les intérêts du Canada dans le cas;
- identifier les ravisseurs (c.-à-d. des criminels ou des terroristes), pour orienter la façon de procéder du gouvernement;
- comprendre le niveau de participation attendu du gouvernement de ***, pour déterminer les possibles ressources affectées et le niveau d'effort du gouvernement⁴³³.

Dans le cadre de ces activités, AMC a entrepris une mobilisation diplomatique par l'entremise de ses missions à *** et à Tunis⁴³⁴. De son côté, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada a confirmé *** que *** était un citoyen canadien. En ce qui concerne l'identité des ravisseurs,

⁴²⁹ AMC, « FCID Sitrep: Canadian hostage-taking in *** », courriel, *** 2016.

⁴³⁰ Le groupe de travail est composé de membres d'AMC, du SCRS, du CST du MDN/FAC, du Secrétariat de la sécurité et du renseignement du BCP, de Sécurité publique Canada et de la GRC. AMC, « IDTF on *** critical incident », *** 2016.

⁴³¹ AMC, « *** Critical Incident: Summary of Interactions », sans date.

⁴³² AMC, « Hostage taking of Cancit in ***: guidance to missions and request for info », *** 2016.

⁴³³ AMC, « Interdepartmental Task Force (IDTF) on *** critical incident », *** 2016.

⁴³⁴ Le Canada a fermé son ambassade *** en 2014 et maintient sa présence diplomatique pour *** à Tunis.

l'information recueillie a permis de déterminer que l'endroit où il a été enlevé constituait une voie de transit terroriste connue entre *** et l'Algérie⁴³⁵.

205. *** , AMC a convoqué la première réunion du Groupe de travail au niveau des sous-ministres adjoints (SMA) pour se pencher sur les principes opérationnels et établir la stratégie préliminaire du gouvernement face à l'incident. Il était indiqué dans les documents d'information de la réunion que la situation difficile sur le plan de la sécurité de *** limiterait les options d'intervention du gouvernement ***. On a également informé les SMA des différents mécanismes d'intervention de *** et de ses règles relatives au dialogue pour ce type d'incident, ***. Lors de la réunion, AMC a indiqué ***⁴³⁶. Les SMA ont souligné que les expériences antérieures appuient également cette façon de procéder, et que le fait de mener une série d'activités parallèles pourrait compromettre les négociations avec les ravisseurs⁴³⁷. Des représentants d'AMC ont mené des consultations auprès du ministère de la Justice et étaient convaincus que cette façon de procéder correspondrait aux obligations consulaires du Ministère⁴³⁸.

206. Le Groupe de travail au niveau des SMA a également discuté des rôles et responsabilités ministérielles lors de la réunion. ***. AMC devait [traduction] « convoquer le Groupe de travail et coordonner l'intervention du gouvernement du Canada, notamment la mobilisation diplomatique et le soutien opérationnel de la part des missions⁴³⁹ ». Les SMA ont également examiné des messages clés à utiliser auprès de *** , notamment le fait que les trois otages devraient être considérés comme un groupe⁴⁴⁰.

207. Le gouvernement rappelait continuellement que le Canada souhaitait que les victimes soient considérées comme un groupe tout au long de l'incident. Lors d'un appel avec l'ambassadeur de *** , le SMA d'AMC s'est servi des messages clés pour souligner l'importance de considérer les victimes comme un groupe⁴⁴¹. Le FCID a indiqué de nouveau à la mission à *** que les interactions générales avec le gouvernement *** devaient faire passer ce type de message, tout en mentionnant que [traduction] « on ne voudrait pas que l'otage canadien soit laissé derrière⁴⁴² ». ***⁴⁴³. Au cours des jours suivants, *** a répondu que les victimes seraient considérées comme un groupe si elles demeuraient ensemble, mais que la situation pourrait changer si les ravisseurs séparaient les victimes⁴⁴⁴. Même si le fait de garder les otages ensemble comportait d'importantes considérations stratégiques, notamment le fait de limiter le

⁴³⁵ AMC, « SitRep_***_*** abduction », courriel, *** 2016.

⁴³⁶ AMC, « Interdepartmental Task Force (IDTF) on *** critical incident », *** 2016; et AMC, « Meeting on *** critical incident: Talking Point », *** 2016.

⁴³⁷ AMC, « Interdepartmental Task Force (IDTF) on *** critical incident », *** 2016.

⁴³⁸ AMC, « Meeting on *** critical incident: Talking Points », *** 2016.

⁴³⁹ AMC, « Interdepartmental Task Force (IDTF) on *** critical incident », *** 2016; et AMC, « Meeting on *** critical incident: Talking Points », *** 2016.

⁴⁴⁰ AMC, « Interdepartmental Task Force (IDTF) on *** critical incident », *** 2016.

⁴⁴¹ AMC, « SitRep_***_*** abduction », courriel, *** 2016.

⁴⁴² AMC, « Questions for the Crisis Unit », *** 2016.

⁴⁴³ AMC, « Questions for the Crisis Unit », *** 2016.

⁴⁴⁴ AMC, « SitRep_***_*** abduction », courriel, *** 2016.

nombre de voies de communication possibles avec les ravisseurs, ce qui aurait pu soulever de possibles demandes, le Comité a constaté que le Canada ***.

208. Au cours des deux semaines suivantes, il n'y a eu aucun changement ou nouvelle information. Le FCID a organisé plusieurs réunions du Groupe de travail, distribué régulièrement des rapports de situation aux membres du Groupe de travail, et collaboré avec la GRC pour communiquer avec la famille ***.

209. Le Comité a reçu une quantité limitée d'information concernant les rôles qu'ont joués les ministres tout au long de l'incident. Le ministre des Affaires étrangères a tenu un appel avec la famille *** pour l'informer que le premier ministre serait tenu au courant de l'évolution de la situation⁴⁴⁵. Après cet appel, le bureau du ministre a demandé plus d'information au Groupe de travail ***⁴⁴⁶. Par la suite, on a demandé au [groupe du renseignement conjoint] d'élaborer un profil du renseignement pour les cadres supérieurs [traduction] « sur ce à quoi s'attendre à mesure que la situation progresse⁴⁴⁷ ». Le Comité ne peut recevoir de renseignements confidentiels du Cabinet. Toutefois, selon les dossiers reçus, le Comité n'a pas constaté une orientation stratégique des hauts dirigeants à l'intention du Groupe de travail qui laisse entendre qu'une réunion au niveau des ministres ou du Cabinet a été convoquée concernant l'incident.

210. ***, le Groupe de travail a organisé une réunion avec le [groupe du renseignement conjoint] afin de passer le dossier en revue. Le Groupe a conclu que le gouvernement n'avait pas recueilli suffisamment de renseignements pour déterminer correctement l'identité des ravisseurs, mais qu'on ne pouvait écarter la possibilité de la participation d'al-Qaïda dans le Maghreb islamique⁴⁴⁸. Le lendemain, le FCID a convoqué la seconde réunion du Groupe de travail au niveau des SMA. Les membres ont examiné plusieurs questions, notamment le manque d'information pour identifier les ravisseurs ou localiser les victimes. [*** Deux phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases décrivaient des éléments pris en considération par le gouvernement. ***]

211. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait des éléments pris en considération par le gouvernement, notamment le fait que le cas répondait aux critères d'un incident critique « étant donné le risque substantiel qu'un groupe terroriste participe à la prise d'otage ». ***]^{449 450 451}.

212. ***, le sous-ministre d'AMC a fait le point sur la situation auprès du Comité *** (qui se distingue du Groupe de travail au niveau des sous-ministres). [*** La fin de ce paragraphe a été

⁴⁴⁵ AMC, « Report on MINA call to family – *** critical incident », *** 2016.

⁴⁴⁶ AMC, « RE: *** Update », courriel, *** 2016.

⁴⁴⁷ AMC, « RE: *** Update », *** 2016. La réponse à l'attribution des tâches se trouve dans AMC, « JIG Discussion », 3 octobre 2016.

⁴⁴⁸ AMC, « ADM-level IDTF Meeting on *** critical incident », points de discussion et document de travail de l'IFM, ***.

⁴⁴⁹ AMC, « ADM-level IDTF Meeting on *** critical incident », points de discussion de l'IFM, *** 2016.

⁴⁵⁰ AMC, « ADM-level IDTF Meeting on *** critical incident », points de discussion et document de travail de l'IFM, ***.

⁴⁵¹ AMC, « ADM-level IDTF Meeting on *** critical incident », points de discussion de l'IFM, *** 2016.

supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait des éléments pris en considération par le gouvernement. ***]^{452 453 454 455}.

213. Après la réunion qui a eu lieu à la mi-octobre, le Groupe de travail a peaufiné les options d'intervention du gouvernement. [*** La fin de ce paragraphe a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait des éléments pris en considération par le gouvernement. ***]⁴⁵⁶.

214. Lors de la deuxième réunion du Groupe de travail au niveau des sous-ministres qui a eu lieu ***, le sous-ministre d'AMC a fourni une mise à jour importante sur le cas : il a indiqué que, ***, l'ambassadeur du Canada en *** a été informé de l'existence de deux vidéos des victimes, et que les ravisseurs étaient un groupe de criminels qui menaçait de transférer les otages à Daech si l'on ne répondait pas à leurs demandes. [*** La fin de ce paragraphe a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait des éléments pris en considération par le gouvernement. ***]⁴⁵⁷.

215. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait des éléments pris en considération par le gouvernement. ***]⁴⁵⁸.

216. Ces options se sont avérées inutiles. ***, des représentants *** ont informé le gouvernement que *** et les deux ressortissants *** avaient été libérés après 47 jours de captivité. *** a été transporté par avion à ***, où il a reçu du soutien consulaire, puis il est retourné au Canada le 6 novembre. Aucun document du Ministère ne portait sur la résolution de l'incident, mais il était indiqué dans un autre document préparé pour un cas distinct ***⁴⁵⁹.

Leçons tirées

217. ***, le FCID a organisé un exercice sur les leçons apprises avec le Groupe de travail afin d'examiner la gestion de l'incident par le gouvernement. En ce qui concerne la prise de décision et l'orientation des cadres supérieurs, les représentants ministériels étaient d'accord, de manière générale, que [traduction] « le manque de directives claires ressorties des réunions au niveau des SMA et des sous-ministres a nui à la capacité du Groupe de travail de gérer la situation et d'harmoniser les ressources de manière efficace⁴⁶⁰. » Le Groupe a recommandé que le FCID élabore un modèle de demande de décisions prises lors des réunions au niveau des SMA et des sous-ministres. En ce qui a trait aux rapports de situation et aux rapports généraux, les participants ont convenu que chaque organisation devait créer des documents

⁴⁵² AMC, « DM-level meeting on critical incident in *** », *** 2016.

⁴⁵³ AMC, « USS talking points – critical incident in ***: DMOC Meeting », *** 2016.

⁴⁵⁴ AMC, « DM-level meeting on critical incident in *** », *** 2016; et AMC, « DM-level meeting on critical incident in ***: USS talking points », *** 2016.

⁴⁵⁵ AMC, « DM-level meeting on critical incident in *** », *** 2016.

⁴⁵⁶ AMC, « *** Critical Incident – Possible Scenarios and Government of Canada (GoC) Response », *** 2016.

⁴⁵⁷ AMC, « Second DM-level meeting on critical incident in ***: USS talking points », *** 2016.

⁴⁵⁸ AMC, « *** Critical Incident – Possible scenarios for further Government of Canada Actions », *** 2016.

⁴⁵⁹ AMC, « Foreign Policy Engagement Strategy », 22 juillet 2019.

⁴⁶⁰ AMC, « Hotwash on *** Critical Incident: Meeting Report », *** 2016.

d'information sur mesure pour leurs priorités et leurs mandats respectifs, mais que le FCID devait [traduction] « élaborer un modèle plus rigoureux pour les rapports de situation afin de veiller à tenir compte de tous les aspects d'un incident critique⁴⁶¹ ». On n'a pas effectué d'exercice sur les leçons apprises semblable au niveau des SMA ou des sous-ministres.

Étude de cas : Sahel, de 2018 à 2020 (Edith Blais)

218. Le 17 décembre 2018, la Canadienne Edith Blais et l'Italien *** ont été pris en otage au Burkina Faso, alors qu'ils se rendaient au Togo en voiture à partir de l'Italie. Le 31 décembre, la mère de *** a déclaré les deux voyageurs disparus auprès de la mission canadienne à Rome. Initialement, AMC a considéré la situation comme un cas de personnes disparues, puis le FCID a convoqué une réunion du Groupe de travail le 5 janvier 2019, lors de laquelle le cas a été déclaré comme étant un incident critique en raison de l'emplacement, des tendances en matière de prise d'otage dans la région et de la durée de l'absence de nouvelles de la part des victimes. Ensuite, le sous-ministre et le ministre des Affaires étrangères ont approuvé cette décision⁴⁶².

219. S'appuyant sur les documents reçus, le Comité n'a pas été en mesure de constater que le Ministère mettait en œuvre une orientation stratégique pour établir la portée de l'intervention du gouvernement au début de l'affaire. En réponse aux questions du Comité, le Ministère a indiqué que [traduction] « rien dans nos dossiers n'indique le rôle joué par la ministre des Affaires étrangères au commencement de l'affaire », mais que « la ministre et son cabinet sont demeurés informés de la situation⁴⁶³. » À la mi-janvier 2019, la ministre des Affaires étrangères s'est réunie avec la famille Blais ***⁴⁶⁴. À la fin de janvier, le Cabinet du premier ministre a demandé qu'une séance d'information soit présentée au premier ministre quelques jours après la diffusion d'un rapport sur la prise d'otage de TVA⁴⁶⁵, puis une autre fois en février⁴⁶⁶.

220. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait des mesures prises par le gouvernement, notamment que la GRC avait lancé une enquête criminelle. ***]^{467 468 469 470 471}.

⁴⁶¹ AMC, « Hotwash on *** Critical Incident Meeting Report », *** 2016.

⁴⁶² AMC, « SITREP:BLAIS/Burkina Faso », 5 janvier 2019; et AMC, sans titre, 8 janvier 2019.

⁴⁶³ AMC, vérification de l'exactitude des faits – première version préliminaire du rapport du CPSNR sur les activités liées à la sécurité nationale et au renseignement d'AMC, 11 avril 2022.

⁴⁶⁴ AMC, « Sitrep #12: BLAIS, Burkina Faso (2019-01-17) », 17 janvier 2019.

⁴⁶⁵ AMC, « Sitrep #18: BLAIS, Burkina Faso (2019-01-28) », 28 janvier 2019.

⁴⁶⁶ AMC, « Sitrep #24: BLAIS, Burkina Faso (2019-02-20) », 20 février 2019; AMC, « UPDATE: BLAIS », 20 février 2019; et BCP, « The potential hostage taking of Canadian Edith Blais in Burkina Faso », mémoire à l'intention du premier ministre, sans date.

⁴⁶⁷ Le Groupe des cinq est composé du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et des États-Unis.

⁴⁶⁸ Comme pour l'étude de cas en Libye présentée aux pages précédentes, le Comité n'a reçu aucun document relatif aux réunions du [groupe de renseignement conjoint] du gouvernement. AMC, « Burkina Faso : Sitrep #3 (2019-01-07) », 7 janvier 2019; et AMC, « Guidance to missions re: hostage-taking », 6 janvier 2019.

⁴⁶⁹ AMC, « Joint Deputy Ministers' Brief on the Blais Case », 5 février 2019.

⁴⁷⁰ AMC, « Burkina Faso: Sitrep #3 (2019-01-07) », 7 janvier 2019; et AMC, « Burkina Faso: Sitrep #5 (2019-01-09) », 9 janvier 2019.

⁴⁷¹ AMC, « Burkina Faso: Sitrep #3 (2019-01-07) », 7 janvier 2019.

221. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait des mesures prises par le gouvernement et indiquait que le Comité n'avait constaté d'aucune façon que le Groupe de travail avait mené une évaluation pangouvernementale de la meilleure voie à suivre, coordonné l'approche ou défini le niveau d'efforts global du gouvernement, tous des enjeux soulevés auparavant dans des exercices sur les leçons tirées. ***]^{472 473}.

222. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait des mesures prises par le gouvernement et mentionnait un incident mineur qui a fait ressortir des lacunes dans la direction centrale, la prise de décision et la coordination qui ont subsisté tout au long de la situation. ***]^{474 475 476}.

223. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait des mesures prises par le gouvernement. ***]^{477 478 479}.

224. À la fin de janvier et au début de février, des représentants ont élaboré de possibles options et scénarios de résolution. Le Groupe de travail a déterminé qu'aucune option de résolution ne devait être ignorée, mais qu'il serait difficile de planifier et d'approuver une opération de sauvetage des otages sans un niveau de confiance plus élevé quant à l'emplacement des victimes et du groupe de ravisseurs⁴⁸⁰. Des représentants d'AMC et du MDN/FAC ont convenu qu'une demande d'assistance officielle du sous-ministre d'AMC à l'intention du chef d'état-major de la défense ⁴⁸¹ ***.

225. Le 8 février, les sous-ministres ont tenu leur première réunion et on leur a présenté une séance d'information conjointe sur l'affaire. [*** Une phrase a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. La phrase décrivait des délibérations du gouvernement. ***]⁴⁸². Dans la séance d'information conjointe, on a également recommandé que le Groupe de travail examine toutes les options de résolution de l'incident, et l'on a soulevé les considérations suivantes :

[traduction] en l'absence d'une politique officielle sur la prise d'otage, l'intervention du gouvernement du Canada et la poursuite de ses objectifs relatifs à la résolution d'un incident de

⁴⁷² AMC, « Burkina Faso: Sitrep #7 (2019-01-11) », 11 janvier 2019; AMC, « Burkina Faso: Sitrep #8 (2019-01-13) », 13 janvier 2019; et AMC, « Joint Deputy Ministers' Brief on Blais Case », sans date.

⁴⁷³ AMC, « Burkina Faso: Sitrep #10 (2019-01-15) », 15 janvier 2019.

⁴⁷⁴ AMC, « Burkina Faso : Sitrep #8 (2019-01-13) », 13 janvier 2019.

⁴⁷⁵ AMC, « UPDATE: Sitrep #16: BLAIS, Burkina Faso (2019-01-23) », 23 janvier 2019.

⁴⁷⁶ AMC, « Burkina Faso : Sitrep #13 (2019-01-18) », 18 janvier 2019; et AMC, « Sitrep #15: BLAIS, Burkina Faso (2019-01-21) », 21 janvier 2019.

⁴⁷⁷ AMC, « Sitrep #17: BLAIS, Burkina Faso (2019-01-25) », 25 janvier 2019.

⁴⁷⁸ *** AMC, « Sitrep 5: IDTF In-Theatre Coordinator », 25 janvier 2019.

⁴⁷⁹ AMC, « Sitrep #17: BLAIS, Burkina Faso (2019-01-25) », 25 janvier 2019.

⁴⁸⁰ AMC, « Sitrep #18: BLAIS, Burkina Faso (2019-01-28) », 28 janvier 2019.

⁴⁸¹ AMC, « FW: Message from DM [AMC] to DM [MDN] and [FAC/CEMD », courriel, 7 février 2019.

⁴⁸² AMC, « DM IDTF mtg 8 February 2019: key issues and decisions », 2 février 2019; et AMC, « Sitrep #23: BLAIS, Burkina Faso (2019-02-14) », 14 février 2019.

*prise d'otage reposent sur un ensemble de principes consistant à ne verser aucune rançon et à ne faire aucune concession. Dans tous les cas d'enlèvement, le gouvernement du Canada a pour principal objectif la préservation de la vie, de même que la libération rapide et sécuritaire des otages, puis comme objectif secondaire l'enquête criminelle. [...] Dans les cas de prise d'otage multinationale, les pratiques exemplaires des partenaires du Groupe des cinq, de même que les pratiques antérieures du gouvernement du Canada consistaient ***⁴⁸³.*

Comme pour la première étude de cas et comme indiqué dans la partie sur les leçons apprises du présent chapitre, le gouvernement devait, encore une fois, jongler avec ses principes de ne faire aucune concession et son objectif relatif au retour sécuritaire de la victime.

226. [*** Ce paragraphe a été supprimé pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait des éléments pris en considération par le gouvernement au sujet de voies à suivre, notamment une opération de sauvetage des otages. ***]^{484 485}.

227. Le 11 avril 2019, les sous-ministres des organisations faisant partie du Groupe de travail ont tenu une réunion pour discuter de l'incident et fournir une orientation stratégique. Pour commencer, les sous-ministres ont demandé au Groupe de travail d'élaborer un ensemble de scénarios, ***. Le Groupe de travail devait déterminer les autorisations requises, les risques ainsi que les besoins en matière de ressources pour chaque option et scénario. Les sous-ministres ont souligné l'importance de tenir les ministres informés de l'affaire pour qu'ils puissent prendre des décisions à court préavis. Dans le résumé de la réunion d'AMC, il était également indiqué *** des questions à soulever auprès des ministres⁴⁸⁶.

228. Le 6 mai, le nouveau sous-ministre d'AMC a suggéré de tenir une réunion au niveau des sous-ministres. [*** La fin de ce paragraphe a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait des décisions prises par les sous-ministres en juin de demander au Groupe de travail de préparer un breffage aux ministres et de maintenir le niveau d'efforts actuel du gouvernement. Tous les documents liés au breffage et le contenu de ce dernier étaient caviardés ou n'ont pas été fournis en raison de renseignements confidentiels du Cabinet. ***]^{487 488 489}.

229. [*** Ce paragraphe a été revu pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***] À la mi-juin, le Groupe de travail a décidé de mettre au premier plan la planification de la mission de sauvetage des otages. Lors d'une réunion des sous-ministres, le chef d'état-major de la défense a mentionné que le gouvernement doit mettre en place un processus pour documenter

⁴⁸³ AMC, « Joint Deputy Ministers' Brief on Blais Case », 2 février 2019.

⁴⁸⁴ AMC, « Sitrep #27: BLAIS, Burkina Faso (2019-03-04) », 4 mars 2019.

⁴⁸⁵ AMC, « Joint Deputy Ministers' Brief on Blais case », 26 mars 2019.

⁴⁸⁶ AMC, « Sitrep #37: BLAIS, Burkina Faso (2019-04-12) », 12 avril 2019.

⁴⁸⁷ AMC, « Sitrep #48: BLAIS, Burkina Faso (2019-05-23) », 23 mai 2019.

⁴⁸⁸ AMC, « Sitrep #52: BLAIS, Burkina Faso (2019-06-03) », 3 juin 2019.

⁴⁸⁹ AMC, « Sitrep #55: BLAIS, Burkina Faso (2019-06-13) », 13 juin 2019.

la décision du premier ministre concernant l'opération, et le Groupe de travail a recommandé que le mécanisme soit « simple » étant donné que la décision établit un précédent^{490 491 492 493}.

230. Au cours des mois suivants, la faisabilité de l'opération de sauvetage diminuait de façon constante. [*** La fin de ce paragraphe a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait des difficultés. ***]^{494 495 496 497}.

231. Les sous-ministres se sont réunis régulièrement au début d'août. [*** La fin de ce paragraphe a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait des délibérations du gouvernement. ***]^{498 499}.

232. À la mi-septembre, les élections fédérales ont été déclenchées, et le gouvernement est entré en convention de transition⁵⁰⁰. [*** La fin de ce paragraphe a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait des délibérations du gouvernement. ***]^{501 502 503}.

233. [*** Ce paragraphe a été revu pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***] À la suite des élections fédérales, les sous-ministres se sont réunis avant que les nouveaux membres du Cabinet ne soient nommés. Leurs discussions ont porté certains enjeux et ils ont accepté d'informer leurs ministres séparément avant d'organiser une séance d'information mixte au début de 2020^{504 505}.

⁴⁹⁰ AMC, « Edith Blais case – High level Chronology: Provided by GAC in advance of may 12, 2021 NSICOP Briefing », 12 mai 2021.

⁴⁹¹ AMC, « Sitrep #57: BLAIS, Burkina Faso (2019-06-20) », 25 juin 2019.

⁴⁹² AMC, « Sitrep #58: BLAIS, Burkina Faso (2019-06-27) », 27 juin 2019.

⁴⁹³ AMC, « Sitrep #58: BLAIS, Burkina Faso (2019-06-27) », 27 juin 2019.

⁴⁹⁴ AMC, « Sitrep #62 BLAIS, Burkina Faso (2019-07-19) », 19 juillet 2019.

⁴⁹⁵ AMC, « Sitrep #63 BLAIS, Burkina Faso (2019-07-25) », 26 juillet 2019; et AMC, « Executive Summary: Closure of the hostage case of Edith Blais », sans date.

⁴⁹⁶ AMC, « Terrorist Hostage Taking: Edith Blais », 29 juillet 2019.

⁴⁹⁷ AMC, « Sitrep #64 BLAIS, Burkina Faso (2019-09-01) », 13 août 2019; AMC, « Sitrep #65 BLAIS, Burkina Faso (2019-08-12) », 13 août 2019; AMC, « Sitrep #66 BLAIS, Burkina Faso (2019-08-19) », 19 août 2019; AMC, « Sitrep #67 BLAIS, Burkina Faso (2019-08-22) », 23 août 2019; AMC, « Sitrep #68 BLAIS, Burkina Faso (2019-08-26) », 26 août 2019; et AMC, « Sitrep #74 BLAIS, Burkina Faso (2019-09-23) », 23 septembre 2019.

⁴⁹⁸ AMC, « Sitrep #65 BLAIS, Burkina Faso (2019-08-12) », 13 août 2019.

⁴⁹⁹ AMC, « Sitrep #67 BLAIS, Burkina Faso (2019-08-22) », 23 août 2019; AMC, « Update: Blais case, 27 Aug 2019 », 27 août 2019; et AMC, « Sitrep #68 BLAIS, Burkina Faso (2019-08-26) », 26 août 2019.

⁵⁰⁰ La convention de transition entre en vigueur lorsqu'une élection est déclenchée et que le parlement est dissous. Selon la convention, les activités du gouvernement doivent se limiter aux questions qui sont de nature courante; qui ne suscitent pas la controverse; qui sont urgentes et dans l'intérêt public; qui peuvent être annulées par un nouveau gouvernement sans entraîner des dépenses ou des perturbations indues; ou qui ont reçu l'agrément de l'opposition. Bureau du Conseil privé, *Lignes directrices régissant la conduite des ministres, ministres d'État, membres du personnel exonéré et fonctionnaires en période électorale*, septembre 2019.

⁵⁰¹ AMC, « Update: Blais case, 3 September 2019 », 4 septembre 2019.

⁵⁰² AMC, « Sitrep #71 BLAIS, Burkina Faso (2019-09-09) », 9 septembre 2019; AMC, « Sitrep #73 BLAIS, Burkina Faso (2019-09-18) », 19 septembre 2019; AMC, *Foreign policy engagement strategy*, sans date; et AMC, « Sitrep #74 BLAIS, Burkina Faso (2019-09-23) », 23 septembre 2019.

⁵⁰³ AMC, « Joint Deputy Ministers' Brief on Blais Case », joint au sitrep n° 87, sans date.

⁵⁰⁴ AMC, « Sitrep #78 BLAIS, Burkina Faso (2019-11-14) », 19 novembre 2019; et AMC, « Sitrep #79 BLAIS, Burkina Faso (2019-11-21) », 22 novembre 2019.

⁵⁰⁵ AMC, « Sitrep #82 BLAIS, Burkina Faso (2019-12-19) », 22 décembre 2019.

234. À la mi-janvier 2020, le ministre des Affaires étrangères s'est rendu au Mali. [*** La fin de ce paragraphe a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait des délibérations du gouvernement. ***]⁵⁰⁶.

235. La résolution du cas s'est déroulée sur trois semaines. [*** Cinq phrases ont été supprimées pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Les phrases décrivaient des mesures prises par le gouvernement. ***]^{507 508}. Le 13 mars, les Nations Unies ont informé l'ambassade du Canada au Mali que M^{me} Blais et *** se trouvaient maintenant à la base de l'ONU dans le nord du Mali, après 452 jours de captivité. Ensuite, M^{me} Blais a été transportée à un établissement médical des forces armées américaines en Allemagne, puis elle est retournée au Canada; et *** a été rapatrié en Italie⁵⁰⁹.

Difficultés

236. Il est inévitable qu'un groupe de travail composé de multiples ministères et qui doit s'employer à résoudre un incident critique sur des périodes indéterminées et parfois longues rencontre des difficultés. En voici quelques-unes qu'il convient de souligner.

- La GRC a offert du soutien au Groupe de travail de manière inconstante dans les débuts de l'affaire. [*** La fin de ce paragraphe a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait comment le soutien inconstant a touché le Groupe de travail. ***]⁵¹⁰.
- L'échange d'information posait problème, surtout au début. [*** La fin de ce paragraphe a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe donnait des exemples où l'échange d'information était problématique. ***]⁵¹¹.
- Il existait des lacunes en matière de gouvernance et un manque de clarté concernant les rôles et les responsabilités. [*** La fin de ce paragraphe a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait des cas précis de lacunes dans la gouvernance et de manque de clarté sur les rôles et les responsabilités. ***]⁵¹².

⁵⁰⁶ AMC, « Sitrep #85 BLAIS, Burkina Faso (2020-01-23) », 27 janvier 2020.

⁵⁰⁷ AMC, « RE: Sitrep #88 BLAIS, Burkina Faso (2020-02-24) », 26 février 2020; et AMC, « Sitrep #90 BLAIS, Burkina Faso (2020-02-27) », 28 février 2020.

⁵⁰⁸ AMC, « Sitrep #90/#91 BLAIS, Burkina Faso (2020-03-02/2020-03-05) », 8 mars 2020.

⁵⁰⁹ AMC, « Executive Summary: Closure of the hostage case of Edith Blais », sans date.

⁵¹⁰ Information tirée des sitrep d'AMC n° 19 (1^{er} février 2019); n° 21 (6 février 2019); n° 27 (4 mars 2019); n° 29 (14 mars 2019); n° 34 (2 avril 2019); n° 43 (2 mai 2019); n° 55 (13 juin 2019); et n° 57 (25 juin 2019).

⁵¹¹ Information tirée des sitrep d'AMC n° 24 (20 février 2019) et n° 26 (27 février 2019).

⁵¹² Information tirée des sitrep d'AMC n° 41 (26 avril 2019) et n° 44 (6 mai 2019).

Leçons apprises

237. Deux réunions ont eu lieu en juin pour discuter de la conclusion de l'affaire. [*** La fin de ce paragraphe a été supprimée pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. Le paragraphe décrivait des discussions de travail précises. ***]^{513 514}.

238. Les sous-ministres se sont également réunis pour discuter de l'incident. Parmi les principales questions abordées, les sous-ministres ont été informés que :

- l'absence d'un cadre stratégique et de gouvernance officiel a eu une incidence négative sur la coordination interministérielle efficace à tous les niveaux;
- l'approche du gouvernement était ponctuelle et n'était pas institutionnalisée;
- il s'est avéré difficile d'établir le niveau d'effort et d'uniformité pour déterminer l'ordre de priorité des ressources dans l'ensemble des organisations;
- l'affaire nécessitait un effectif important et le gouvernement n'avait pas de mécanismes de financement appropriés en place, et ces difficultés étaient accentuées par l'expertise limitée des ressources humaines.

Les sous-ministres ont accepté que l'intervention du gouvernement dans cette affaire et celle de *** , pris en otage le 15 janvier 2019 au Burkina Faso et assassiné par ses ravisseurs deux jours plus tard, fasse l'objet d'un examen indépendant⁵¹⁵. L'examen en question allait porter sur le cadre stratégique et de gouvernance, *** , la participation des principaux partenaires, le soutien aux victimes et à leur famille, la mobilisation des médias, et la viabilité globale du point de vue des ressources humaines et financières⁵¹⁶.

239. Le Comité a reçu une ébauche de l'examen indépendant en juillet 2021. Le rapport, rédigé par Ward Elcock, ancien directeur du SCRS et sous-ministre de la Défense nationale, reprend certaines conclusions tirées d'exercices antérieurs sur les leçons apprises (voir les paragraphes 92-103), notamment :

- que la structure de gouvernance en place n'est pas efficace;
- qu'aucune décision n'a été prise quant au niveau d'effort lié à l'intervention du gouvernement face à la prise d'otage, faisant en sorte que chaque ministère devait déterminer lui-même sa propre intervention;
- que des directives ministérielles sont nécessaires en ce qui concerne la politique du Canada sur la prise d'otage, ***;
- que les organisations concernées doivent s'entendre sur les rôles et les responsabilités⁵¹⁷.

⁵¹³ AMC, « Executive Summary: Closure of the hostage case of Edith Blais », sans date; AMC, « MALI: Review of the resolution of Edith Blais's hostage taking », 9 avril 2021.

⁵¹⁴ SCRS, *** , 2021. Dans son livre sur l'incident, Edith Blais décrit comment elle a échappé à ses ravisseurs. Edith Blais, *Le sablier : Otage au Sahara pendant 450 jours*, Éditions de l'Homme, 2021.

⁵¹⁵ AMC, « Terrorist Hostage Taking: Edith Blais – Key Takeaways and Initial Lessons Learned », 29 mai 2020.

⁵¹⁶ AMC, « Terms of Reference for Lessons Learned: Reviewing the Government of Canada response to the hostage taking of Edith Blais and *** », 3 juillet 2020.

⁵¹⁷ AMC, « After Action Review – BLAIS and *** », 2021.

Dans l'Évaluation du Comité qui suit, le Comité se penchera sur les répercussions plus générales des études de cas ainsi que sur les questions soulevées ci-dessus.

Chapitre 5 : Évaluation du Comité

240. Le présent examen du Comité visait à étudier les activités liées à la sécurité nationale et au renseignement d'AMC, les pouvoirs dont ce dernier dispose pour les mener ainsi que leur gouvernance. Le Comité a ainsi pu constater qu'en vertu de sa responsabilité de gérer les relations internationales et le réseau mondial de missions du Canada, le Ministère joue un rôle fondamental au sein de l'appareil de la sécurité et du renseignement. Parmi ses rôles principaux, AMC veille à ce que les activités de ses partenaires de la sécurité et du renseignement s'harmonisent aux intérêts et aux objectifs élargis du gouvernement en matière de politique étrangère, soutient la collecte de renseignements étrangers à l'intérieur et à l'extérieur du Canada, et favorise les intérêts de sécurité nationale du Canada à l'étranger à l'aide de son programme de sécurité internationale et de ses interventions en cas de prise d'otage par des entités terroristes.

241. L'examen des activités du Ministère a révélé un profond déséquilibre entre ses rôles vastes et importants et les mécanismes de gouvernance qui sous-tendent de telles responsabilités. La gouvernance consiste en la combinaison de structures et de processus internes et externes – y compris les politiques et procédures officialisées et les comités de surveillance – qui assurent la continuité et la mémoire institutionnelle et qui appuient la prise de décisions et la responsabilisation. Autrement dit, la gouvernance est la pierre angulaire de la prise de décisions, de la conduite des activités et du maintien de la responsabilisation. Le Comité a cerné trois aspects de la gouvernance qui présentent des failles particulièrement importantes : le rôle du Ministère dans l'intervention du gouvernement en cas de prise d'otage terroriste, l'appui d'AMC aux activités liées au renseignement étranger et la gestion par le Ministère du risque lié à la politique étrangère. Ces aspects sont tour à tour examinés ci-dessous.

Coordination de l'intervention du gouvernement en cas de prise d'otage par des entités terroristes

242. L'intervention du gouvernement face aux prises d'otage terroristes se heurte à d'importantes difficultés. Certaines de ces difficultés reviennent à AMC, l'organisation chargée de diriger la coordination de l'intervention du gouvernement. Bien que le Ministère ait immanquablement effectué un certain exercice sur les leçons apprises après chaque incident critique, il est évident que les conclusions présentées dans ces examens ne sont pas adoptées. Bon nombre des mêmes difficultés ressortaient chaque fois, y compris lors des derniers incidents : l'absence d'une gouvernance et d'une politique claires sur les paramètres de l'intervention du gouvernement; des lacunes sur le plan de la direction et d'une prise de décision centralisée tout au long d'un incident; des rôles et responsabilités mal définis; et l'absence d'une approche institutionnalisée. Au moins une partie de ces difficultés pourraient être réglées par l'élaboration de politiques, protocoles et procédures normales d'exploitation officiels afin d'orienter l'intervention du Ministère et de ses partenaires. L'unité spécialisée créée par le Ministère en 2009 en vue d'élaborer lesdits documents a jusqu'à présent failli à la tâche.

243. Ainsi, l'affirmation par le Ministère qu'il est chargé de « diriger la coordination » des interventions du gouvernement face aux incidents critiques est réfutée. À la suite de son examen, le Comité estime que le Ministère prend peu en charge la coordination ou la gestion de l'intervention du gouvernement, ***. Cela dit, il lui est impossible de le faire dans le contexte actuel. D'autres organisations clés faisant partie du Groupe de travail, c'est-à-dire le ministère de la Défense nationale/les Forces armées canadiennes (MDN/FAC), le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC), jouent des rôles opérationnels beaucoup plus importants pour résoudre de réels incidents, ***. Ils mettent à profit, dans chaque incident, un grand nombre d'outils opérationnels et une vaste expérience qui sont tous assujettis à différentes responsabilités ministérielles. Entre autres, les ministères tendent ainsi à déterminer leur propre niveau d'effort, ce qui oriente la démarche du gouvernement vers le mandat de l'organisation qui offre le plus de moyens dans une situation (par exemple, mettre la priorité sur une enquête criminelle dans le cas de la GRC et sur des éléments militaires dans le cas des FAC). De façon plus générale, le Comité a constaté que les ministères sont aux prises avec des ambiguïtés lorsqu'il est question de définir les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale de chaque incident ***.

244. Toutefois, le Comité constate que la difficulté la plus importante est de nature systémique. Un aspect qui ressort constamment des exercices sur les leçons apprises et fréquemment des documents de travail est que les gouvernements successifs n'ont pas établi un cadre stratégique global visant à orienter les activités des ministères et à fournir des directives précises à l'aube de chaque nouveau cas. Alors qu'AMC et ses ministères partenaires devraient améliorer leur façon de procéder face aux incidents critiques en élaborant des politiques et procédures formelles et un modèle clair de direction centralisée, ces efforts ne s'avéreront réellement efficaces que dans la mesure où l'on adopte des réformes systémiques connexes sur le plan politique. Les incidents critiques sont rares, mais perturbent lourdement les organisations responsables de l'intervention, ainsi que les victimes et leur famille.

Soutien aux partenaires du renseignement

245. Le Comité a trouvé intéressant d'en apprendre au sujet du soutien *** qu'a apporté AMC à ses partenaires nationaux *** en matière d'activités de collecte de renseignements sensibles. Depuis les années 1980 au moins, AMC joue un rôle central *** pour ce qui est de la collecte de renseignements étrangers au pays ***. Il a par ailleurs fourni une assistance de couverture essentielle aux partenaires internationaux du renseignement menant des opérations à l'étranger. Récemment, le Ministère a acquis un rôle important concernant la formulation de demandes ou l'approbation de cyberactivités au titre des nouvelles autorisations du CST. Ces activités en soi comportent des risques considérables pour les relations étrangères du Canada et sa réputation internationale ***. Le Comité s'est réjoui de constater l'évolution et le renforcement de mécanismes de gouvernance interministériels depuis 2019, lesquels régissent bon nombre de ces activités très sensibles, y compris la collecte de renseignements étrangers au Canada en vertu de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* ainsi que la conduite de cyberopérations actives en vertu de la *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications*.

246. Étant donné qu'il s'agit d'un soutien de longue date et qu'une gouvernance externe robuste encadre les diverses activités, le Comité a été frappé par l'absence quasi totale de gouvernance interne concernant le rôle d'AMC. La Direction générale du renseignement, le groupe responsable de la contribution du Ministère à ces activités, n'a élaboré que peu de politiques, procédures ou structures de comité interne pour gouverner et surveiller le rôle d'AMC dans ces activités de renseignement sensibles (fait exception un comité de planification interne sur les cyberopérations). Malgré le rôle essentiel du Ministère, celui-ci ne dispose d'aucune documentation officielle précisant comment il s'en acquitte, quels intervenants internes sont consultés lors de la préparation d'une justification au titre de l'article 16 ***, ni comment le risque est évalué et atténué. Par ailleurs, AMC n'a mis en place aucune exigence relative à la production de rapports qui permettrait au ministre des Affaires étrangères d'être tenu informé du soutien apporté par son Ministère à d'autres ministères ***. Cette absence de gouvernance est d'autant plus étonnante lorsqu'on pense aux risques que posent ces activités aux relations étrangères du Canada et à sa réputation internationale. Si le Comité reconnaît que ce n'est pas AMC qui recueille les renseignements, c'est sans conteste au ministre des Affaires étrangères qu'il incombera de réagir dans l'éventualité de répercussions causées par le dévoilement ou la découverte de l'activité. L'absence de gouvernance interne, notamment d'exigences en matière de production de rapports, soulève des préoccupations quant à la connaissance et à la responsabilisation du ministre sur une base continue en ce qui a trait à la participation du Ministère à des activités de collecte de renseignements sensibles.

Gestion des risques liés à la politique étrangère

247. Au cours de l'examen, des représentants d'AMC ont insisté sur le fait que le risque lié à la politique étrangère « appartient » au ministre des Affaires étrangères. Ainsi, l'un des rôles principaux d'AMC au sein de l'appareil de la sécurité et du renseignement est de veiller à la cohérence des politiques étrangères. Il s'agit d'un rôle se déclinant en deux responsabilités interreliées : demeurer informé des activités de ses partenaires de la sécurité et du renseignement et faire en sorte que le large éventail des intérêts canadiens soit pris en compte lors de la planification de ces activités et du choix de l'intervention face à une menace donnée. La reconnaissance de l'importance accordée à ce rôle par le gouvernement s'est accrue depuis 2016, avec la promulgation d'instructions du ministre, des modifications de lois et la délivrance de lettres de mandats ministériels. Elles ont davantage mis de l'avant le rôle clé d'AMC dans la cohérence des politiques étrangères au sein de l'appareil de la sécurité et du renseignement.

Gouvernance externe

248. Les mécanismes de gouvernance externes officialisés constituent un outil essentiel permettant à AMC de renforcer la cohérence des politiques étrangères. Ce sont les ambassades et les missions à l'étranger qui donnent le coup d'envoi. Les organismes semblaient partager une opinion uniforme des responsabilités de leur personnel envers les chefs de mission à l'étranger, à une exception près : la GRC, qui a indiqué que son personnel déployé n'avait aucune relation hiérarchique, contrairement à ce qui est énoncé dans la Loi sur

le MAECD, c'est-à-dire que le chef de mission contrôle l'activité officielle des organismes qui travaillent à la mission. *** Un incident *** a mis davantage en lumière les difficultés associées à la sensibilisation des chefs de mission sur les activités qui se déroulent dans les endroits où ils sont accrédités. Les ministères doivent reconnaître leurs responsabilités au titre de la Loi.

249. Dans une plus large mesure, AMC assure l'uniformité en matière de politique étrangère par la mobilisation interministérielle. Le Comité s'est réjoui de constater que des mécanismes de consultation robustes étaient en place entre AMC, le SCRS et le CST, gouvernant le large éventail de leurs activités collaboratives et de leurs occasions de coopération futures. En particulier, la contribution officialisée d'AMC aux évaluations du risque lié à la politique étrangère concernant les activités du SCRS ayant un lien avec la politique étrangère ainsi que les cyberopérations actives et de défense du CST représentent la reconnaissance des parts et des responsabilités partagées d'AMC en ce qui a trait aux activités liées à la sécurité et au renseignement ayant un lien avec l'étranger. Une telle officialisation permet d'établir des lignes de communication claires, une transparence dans le processus, une atténuation exhaustive du risque et des voies de résolution des différends et d'incompatibilités.

250. On observe un contraste frappant entre le caractère officiel des consultations entre AMC, le SCRS et le CST et les mécanismes en place entre AMC et le MDN/FAC. Au cours des trois dernières années, les deux organisations ont reçu la directive du premier ministre et de leur ministre respectif de renforcer et d'officialiser les consultations afin d'assurer la cohérence des politiques étrangères en lien avec les déploiements des FAC à l'étranger, les cyberopérations actives, et les activités dans la mer de Chine méridionale. Le Comité a aussi relevé la nécessité de renforcer les consultations entre le MDN/FAC et AMC pour veiller à la cohérence des activités du renseignement de défense des FAC sur le plan des politiques étrangères. Bien que le Comité reconnaisse les efforts constants déployés à l'heure actuelle pour élaborer des mécanismes de consultation en réponse à l'instruction du ministre, il remarque que, plus de trois ans après la directive du premier ministre, ces derniers demeurent à un stade embryonnaire. Des représentants des deux organisations ont fait entendre que des communications fréquentes concernant le large éventail de leurs activités avaient lieu à tous les paliers de leurs organisations. Néanmoins, le Comité continue de croire que des mécanismes de consultation officiels et bien documentés contribueraient à assurer la transparence, l'atténuation du risque et la résolution d'incompatibilités nécessaires aux activités du MDN/FAC à l'étranger.

Gouvernance interne

251. Il est tout aussi important qu'une gouvernance interne robuste soit en place. Toutefois, tout comme pour les activités de soutien du Ministère auprès de ses partenaires du renseignement, le Comité a relevé des lacunes considérables dans les mécanismes internes qui gouvernent le rôle du Ministère lié à la cohérence des politiques étrangères. Mis à part les gabarits d'autorisation rédigés en 2021, le Ministère n'a pas élaboré de politiques ou de procédures, et n'a mis sur pied aucun comité pour orienter, mettre en œuvre et surveiller les activités d'évaluation du risque lié à la politique étrangère menées par AMC pour d'autres

ministères. La documentation est aussi primordiale, car elle constitue un fondement précieux afin de comprendre le processus adopté par les organisations pour leur évaluation, ce qui garantit à la fois la transparence et la responsabilisation entourant la prise de décisions. Si des représentants d'AMC ont expliqué leur processus interne d'évaluation du risque au Comité et fait valoir leurs consultations internes, le Comité doute de la rigueur et de l'uniformité au fil du temps du processus d'évaluation du risque du Ministère en l'absence de documentation officielle l'étayant. Comme l'a fait remarquer le Comité, ces processus devraient soutenir la responsabilisation du ministre : lorsqu'ils sont imprécis ou absents, la responsabilisation est atténuée. Par ailleurs, l'absence de processus et de documentation officialisés a des conséquences à plus large échelle pour les organisations partenaires. Pour mener leurs évaluations globales du risque, le SCRS et le CST ont recours à une méthode rigoureuse et à des exigences strictes en matière de documentation. Or, ils se fient en partie à l'évaluation du risque d'AMC. Le processus ad hoc d'AMC pourrait entraîner des lacunes dans l'évaluation élargie du risque du gouvernement, et par le fait même, compromettre la viabilité des opérations et des activités.

Comparateurs internes et externes

252. Les lacunes sur le plan de la gouvernance sont particulièrement frappantes lorsqu'on compare AMC à ses partenaires du renseignement. Le Ministère collabore avec le SCRS et le CST dans le cadre d'un large éventail d'activités sensibles liées au renseignement, allant de la collecte de renseignements étrangers au Canada en vertu de la Loi sur le SCRS *** et aux cyberopérations actives et de défense en vertu de la Loi sur le CST. Dans le cadre de tous ces programmes, le SCRS et le CST ont élaboré des politiques claires, des procédures détaillées et des structures de comités de surveillance afin de gouverner leurs contributions aux activités menées en partenariat avec AMC. De même, leurs processus d'évaluation du risque internes comprennent une méthode rigoureuse et des exigences en matière de documentation pour les consultations internes. Enfin, les deux organisations doivent régulièrement faire rapport à leur ministre respectif relativement à l'ensemble de leurs activités. Le Comité reconnaît que, contrairement à AMC, le SCRS et le CST ont des pouvoirs conférés par des lois, et que leurs activités font l'objet d'examins depuis des décennies. Leur loi respective s'accompagne d'un certain nombre d'exigences en matière de gouvernance et de rapports, et au fil du temps, les examens minutieux dont ils ont fait l'objet les ont poussés à élaborer et à peaufiner leurs pratiques de gouvernance. Nonobstant le fait que son mandat et ses pouvoirs diffèrent, le Ministère devrait s'inspirer de ces organisations pour créer ses propres mécanismes de gouvernance interne.

253. Le Ministère dispose aussi de modèles en son sein. Le Comité considère que la gouvernance des directions des programmes de sécurité internationale d'AMC est un modèle pour l'ensemble des activités du Ministère en matière de sécurité nationale et de renseignement. Ces directions ont élaboré des modalités et des conditions liées à chaque volet de leurs programmes qui décrivent les critères d'admissibilité pour les projets individuels ainsi que les processus pour les propositions, examens et approbations de projets. Elles sont encadrées par une structure de comité par niveaux, qui leur fournissent des conseils allant de

l'orientation stratégique globale à la surveillance directe de projets. Chaque année, les programmes sont soumis à un examen des priorités et à des audits et évaluations internes sur une base régulière. Contrairement à la Direction générale du renseignement d'AMC, les programmes de sécurité internationale sont assujettis aux exigences d'évaluation de programme conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à la Politique des résultats du Conseil du Trésor. De manière analogue au SCRS et au CST, les exigences réglementaires et les évaluations régulières ont permis à ces programmes de perfectionner leurs pratiques de gouvernance au fil du temps. Le Comité convient que la nature du programme de sécurité internationale diffère de celle de la Direction générale du renseignement, mais croit que les mécanismes de gouvernance en soi constituent un exemple interne précieux de l'importance de mettre en place des processus précis et transparents.

Cohérence, mémoire institutionnelle et responsabilisation

254. Dans tous ces examens précédents, le Comité a beaucoup insisté sur l'importance de la gouvernance. Il s'agit ici de la principale préoccupation du Comité. La raison est simple : la gouvernance appuie la responsabilisation. En effet, les mécanismes de gouvernance créent un lien évident entre les pouvoirs d'un ministre et les activités menées en vertu de ceux-ci. En outre, ils permettent de fournir la documentation nécessaire et d'afficher une transparence afin de rendre compte des décisions. En retour, les mécanismes de gouvernance solides – instructions du ministre, politiques et procédures officialisées, comités de surveillance et exigences relatives à la production régulière de rapports – assurent la cohérence et la mémoire institutionnelle au sein d'une organisation. L'élaboration et la documentation des processus et des procédures permettent aux pratiques et aux processus judiciaires d'être appliqués systématiquement, sans qu'un représentant ait à faire preuve de bon jugement. Dans ces deux sphères, le Ministère a des lacunes à combler. Le Comité les examine tour à tour.

255. La responsabilisation ministérielle est minée par l'absence d'exigences officialisées en ce qui a trait à la production de rapports sur une base régulière. Peu d'exigences liées aux rapports à l'intention du ministre des Affaires étrangères sont en place en ce qui a trait aux activités liées à la sécurité nationale et au renseignement, notamment celles menées au titre de l'article 16 de la Loi sur le SCRS, ***, le processus d'évaluation du risque lié à la politique étrangère et les ententes étrangères en vertu de la Loi sur le SCRS et de la Loi sur le CST. Le ministre des Affaires étrangères approuve plutôt des cibles pour la collecte de renseignements étrangers, *** ou des ententes étrangères, sans qu'il y ait de mécanisme officiel lui permettant de *demeurer* informé du déroulement de ces activités et des risques qu'elles comportent. L'absence de mécanismes liés à la production de rapports pourrait limiter la compréhension qu'a le ministre de la portée des activités du Ministère en matière de sécurité nationale et de renseignement, de la manière dont elles ont évolué, et des risques connexes changeants, ce qui nuirait réellement à sa capacité de rendre compte de ces activités au fil du temps (comme exemple récent, AMC n'a pas informé le ministre ***). Si le Ministère a fait remarquer que le ministre est régulièrement informé des activités sensibles du Ministère, il a reconnu les lacunes concernant les exigences en matière de production de rapports officiels, qui seront comblées

sous peu au moyen d'une instruction du ministre⁵¹⁸. Le Comité félicite AMC de reconnaître ces lacunes, mais insiste sur le fait que l'instruction du ministre n'est qu'un élément d'un vaste ensemble de politiques, de procédures et de structures de surveillance permettant de former un cadre de gouvernance robuste.

256. Par ailleurs, ces consultations ad hoc et informelles au sein du Ministère affaiblissent la cohérence et la mémoire institutionnelle de ses contributions à l'appareil de la sécurité et du renseignement. La question de la cohérence concerne particulièrement le rôle d'AMC dans l'assurance de la cohérence en matière de politique étrangère. Même si AMC assure que les intervenants internes pertinents sont consultés au cours de ses processus d'évaluation du risque internes, y compris les bureaux géographiques et les chefs de missions, il est difficile de déterminer si ces pratiques sont appliquées de manière uniforme au fil du temps et dans tous les cas. Il en est de même pour les contributions du Ministère aux examens de la sécurité nationale en vertu de la *Loi sur Investissement Canada*, où les processus de consultation internes sont appliqués au besoin, et les intervenants pertinents, déterminés au cas par cas. Les défis liés à la cohérence et à la mémoire institutionnelle sont exacerbés par les systèmes des ressources humaines du Ministère. En effet, la rotation d'une partie du personnel fait en sorte que leurs rôles changent aux deux ou trois ans. Dans le contexte de rotations fréquentes du personnel, il importe encore davantage de documenter les politiques et les procédures afin que les représentants soient au courant des pratiques antérieures et capables de veiller à la qualité et à la rigueur des processus sur une base continue.

⁵¹⁸ AMC, comparution devant le CPSNR, 11 juin 2021.

Conclusion

257. Le présent rapport du Comité marque son troisième examen d'un membre clé de l'appareil de la sécurité et du renseignement. Lorsqu'en 2018, le Comité a entamé ses activités d'examen, il était motivé par deux objectifs : mettre en lumière les activités méconnues des organisations n'ayant jamais fait l'objet d'un examen, et acquérir une meilleure compréhension du fonctionnement global des organisations liées à la sécurité et au renseignement. L'examen du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes a servi d'initiation à la prérogative de la Couronne et au large éventail des activités du renseignement de défense. Quant à l'examen de l'Agence des services frontaliers du Canada, il a permis de constater la portée plus concentrée et spécialisée des activités menées pour assurer la sécurité des frontières. Les deux examens ont permis de voir comment ces organisations exercent leurs rôles relativement discrets et précis au sein de l'appareil élargi de la sécurité et du renseignement.

258. Les activités d'AMC relatives à la sécurité nationale et au renseignement sont plutôt diffuses. Ses activités en matière de sécurité nationale couvrent un large spectre, allant des efforts diplomatiques visant à favoriser la paix et la sécurité à l'échelle internationale au financement des projets de lutte contre le terrorisme dans les États vulnérables, en passant par la coordination des efforts pour le retour sécuritaire des Canadiens enlevés par des terroristes à l'étranger. Les activités liées au renseignement du Ministère englobent la production de rapports diplomatiques à visage découvert comme l'appui à ses partenaires en ce qui a trait aux activités de collecte de renseignements au Canada. Le Ministère joue un rôle global en veillant à ce que les activités de l'appareil de la sécurité et du renseignement soient harmonisées aux intérêts élargis du gouvernement en matière de politique étrangère. Ensemble, ses responsabilités placent le Ministère au centre de la gestion des risques liés à la politique étrangère du gouvernement pour toutes les activités liées à la sécurité et au renseignement du Canada ayant un lien avec l'étranger.

259. Les structures de gouvernance et de responsabilisation d'Affaires mondiales Canada ne sont pas adaptées à l'importance de ses responsabilités. Le Ministère présente des lacunes sur le plan des politiques, de la surveillance et des mécanismes de responsabilisation, lesquels sont caractéristiques d'une organisation de sécurité et de renseignement robuste. Il possède peu de cadres ni de procédures pour orienter la réalisation de ses activités liées au renseignement les plus sensibles. Il s'avère d'autant plus préoccupant qu'il n'a pas de processus en place pour la production de rapports officialisés visant à informer le ministre des Affaires étrangères du large éventail d'activités en matière de sécurité nationale et de renseignement et des risques connexes. Une telle disparité nuit à la cohérence des politiques et des opérations, à la mémoire institutionnelle ainsi qu'à la responsabilisation du Ministère. En outre, elle peut avoir une incidence sur d'autres ministères ayant des programmes de sécurité et de renseignement appuyés par AMC. Une gouvernance lacunaire ajoute aussi des difficultés sur le plan de la cohérence en matière de politique étrangère, particulièrement entre Affaires mondiales Canada et le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes,

où la mobilisation est irrégulière et ponctuelle. Le Comité estime que le Ministère doit faire mieux s'il compte s'acquitter du rôle qui est le sien dans l'appareil de la sécurité et du renseignement au Canada. Il s'attend à ce que les conclusions et les recommandations présentées lui apportent le soutien pour ce faire.

Conclusions

260. Le Comité formule les conclusions suivantes :

- C1. Affaires mondiales Canada (AMC ou le Ministère) fait partie intégrante de l'appareil de la sécurité et du renseignement. Le Ministère appuie les intérêts en matière de sécurité nationale du Canada à l'étranger, offre un soutien essentiel à ses partenaires du renseignement quant à la collecte de renseignements étrangers au Canada et ailleurs dans le monde, et joue un rôle principal pour veiller à ce que les activités de ses partenaires de la sécurité et du renseignement correspondent aux objectifs et aux intérêts liés à la politique étrangère du gouvernement. (Paragraphe 53, 37 et 19)
- C2. AMC assure la cohérence de l'appareil de la sécurité et du renseignement en matière de politique étrangère au moyen de mécanismes de consultation officiels. Le Ministère a mis en place des mécanismes de consultation efficaces avec le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) afin d'assurer la cohérence de leurs activités avec la politique étrangère. Les consultations entre AMC et le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes demeurent, en grande partie, informelles et ponctuelles, et les deux organisations tardent à répondre à l'instruction du ministre sur le sujet. (Paragraphe 48-57, 59-64 et 66-68)
- C3. La gouvernance interne d'AMC par rapport à ses activités liées à la sécurité nationale et au renseignement n'est pas uniforme, voire absente pour certains secteurs. En ce qui concerne ses programmes de sécurité internationale, le Ministère dispose de mécanismes de gouvernance rigoureux, notamment des politiques détaillées, des procédures et des structures de comité de surveillance. À l'inverse, pour ses activités liées au renseignement les plus sensibles, le Ministère est dépourvu de politiques, de procédures ou de documents d'orientation, notamment en ce qui a trait à son rôle de premier plan dans la collecte de renseignements étrangers au Canada *** et à la réalisation d'évaluations du risque lié à la politique étrangère pour les activités du SCRS et du CST. (Paragraphe 142-144, 149-150, 156-158, 94, 101-103 et 117)
- C4. L'absence de gouvernance pour les activités liées au renseignement les plus sensibles d'AMC crée une importante lacune quant à la responsabilisation ministérielle. Il n'existe aucune exigence selon laquelle le Ministère doit rendre des comptes régulièrement au ministre des Affaires étrangères au sujet de l'ensemble de ses activités en matière de sécurité nationale et de renseignement. Cette lacune soulève des préoccupations concernant le fait que le ministre devrait continuellement être tenu courant des risques liés aux activités les plus sensibles du Ministère, et nuit à la responsabilisation du ministre à l'égard de ces activités. (Paragraphe 94, 101, 112, 121 et 128)
- C5. Le rôle du Ministère dans le cadre de l'intervention face aux prises d'otage terroristes à l'étranger ne consiste pas à en assurer la direction et la coordination, mais plutôt à

assurer la facilitation et l'échange d'informations. Au mieux, AMC convoque les ministères concernés, qui eux disposent de rôles opérationnels beaucoup plus importants et de responsabilités précises, et cherche à établir une démarche cohérente, sans avoir le pouvoir de diriger une intervention à l'échelle du gouvernement. Le Ministère est lui-même responsable de l'une des difficultés auxquelles il fait face : au cours des dix dernières années, il n'a pas mis en place les mécanismes opérationnels et stratégiques de même que les mécanismes de formation nécessaires permettant aux organisations gouvernementales concernées d'intervenir de manière uniforme face aux incidents. Outre ces lacunes, le problème le plus grave est de nature politique : les gouvernements successifs n'ont pas fourni d'orientation relativement à la mise en place d'un cadre visant à gérer les incidents critiques, ou fourni de directives propres à des cas en particulier. Ensemble, ces difficultés limitent la capacité du Ministère et de ses partenaires de la sécurité et du renseignement d'intervenir efficacement face aux prises d'otage terroristes. (Paragraphe 169-198)

Recommandations

261. Le Comité formule les recommandations suivantes :

- R1. Le ministre des Affaires étrangères collabore avec le ministre de la Défense nationale pour instaurer des mécanismes de consultation proactifs, réguliers et exhaustifs afin d'assurer l'harmonisation des opérations militaires et de politiques en matière de défense du Canada aux objectifs en matière de politique étrangère du pays.
- R2. Le ministre des Affaires étrangères fournit une orientation écrite au Ministère au sujet de ses activités liées à la sécurité nationale et au renseignement. Cette orientation doit comprendre des attentes claires en matière de responsabilisation, ainsi que des exigences en matière de présentation régulière de rapports.
- R3. Le ministre des Affaires étrangères met en place des mécanismes de gouvernance exhaustifs pour les activités du Ministère liées à la sécurité et au renseignement et pour celles des organisations partenaires qu'il appuie ou auxquelles il contribue. Ces mécanismes doivent mieux faire état des processus et points de décision visant à renforcer la responsabilisation et la mémoire institutionnelle.
- R4. Le gouvernement du Canada établit un cadre clair pour répondre aux prises d'otages, y compris établir des principes pour guider l'intervention du gouvernement, définir les déclencheurs relatifs à l'orientation et à la participation ministérielles, mettre sur pied l'équipe de direction de l'intervention de l'ensemble du gouvernement aux incidents précis et fournir suffisamment de ressources pour répondre aux exigences opérationnelles pendant les incidents critiques.

Annexe A : Liste de témoins

Service canadien du renseignement de sécurité

- Sous-directeur, Opérations
- Directeur général, Sources humaines et Soutien aux opérations
- Sous-directeur général, Région internationale

Centre de la sécurité des télécommunications

- Chef adjoint, Renseignement électromagnétique
- Chef adjoint intérimaire, Politiques et Communications

Affaires mondiales Canada

- Sous-ministre, Affaires étrangères
- Sous-ministre adjoint, Affaires politiques et Sécurité internationale
- Directeur général, Direction générale du renseignement
- Directeur général, Direction générale de la politique de sécurité internationale
- Chef, Groupe de travail sur les incidents critiques internationaux

Annexe B : Abréviations

AMC	Affaires mondiales Canada (titre d'usage du MAECD)
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
BCP	Bureau du Conseil privé
***	Comité ***
COSM	Comité des opérations des sous-ministres
CPSNR	Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement
CST	Centre de la sécurité des télécommunications
DAO	directeur adjoint des Opérations
DI	Demande d'information (système de gestion informatisée des dossiers d'AMC)
ERPE	Évaluation du risque lié à la politique étrangère
FAC	Forces armées canadiennes
FCID	Groupe de travail d'AMC sur les incidents internationaux critiques (qui agit à titre de secrétariat pour soutenir le Groupe de travail interministériel)
G7	Groupe des Sept, formé du Canada, de l'Allemagne, de l'Italie, du Japon, du Royaume-Uni, des États-Unis et de l'Union européenne
G8	Groupe des Huit, formé du G7 et de la Russie
GRC	Gendarmerie royale du Canada
Groupe de travail	Groupe de travail interministériel
IFM	Direction de la sécurité internationale et des affaires politiques d'AMC
MAECD	Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (appellation légale d'AMC)
MCB	mécanisme de consultation bilatérale
MDN	Ministère de la Défense nationale
OIAC	Organisation pour l'interdiction des armes chimiques
ONU	Organisation des Nations Unies
OSSNR	Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PARCA	Programme d'aide au renforcement des capacités antiterroristes

PARCLC	Programme d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité
PRMA	Programme de réduction des menaces liées aux armes
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SIGINT	renseignement d'origine électromagnétique
SMA	sous-ministre adjoint
USS	sous-ministre des Affaires étrangères
***	***