



Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères

Rapport annuel au ministre de la Sécurité publique

Février 2022

DES RENSEIGNEMENTS, DES CONSEILS ET DES INTERVENTIONS FIABLES POUR UN CANADA SÛR ET PROSPÈRE.
A SAFE, SECURE AND PROSPEROUS CANADA THROUGH TRUSTED INTELLIGENCE, ADVICE AND ACTION.



Service canadien du
renseignement de sécurité

Canadian Security
Intelligence Service

Canada

Table des matières

Introduction	3
Échange d'informations avec des entités étrangères et droits de la personne	3
Mécanisme d'imposition de restrictions à une entité étrangère.....	4
Mesures d'atténuation.....	5
Comité d'évaluation des échanges d'informations (CEEI)	6
Modifications apportées au cadre d'échange d'informations avec des entités étrangères	6
Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET).....	8

Introduction

1. Le contexte de la sécurité transcende les frontières nationales et demeure mouvant et complexe. La pandémie mondiale n'a fait que rendre plus floue encore la distinction entre les menaces intérieures et étrangères. Au cours des deux dernières années, le SCRS a constaté un accroissement tant de la portée que de l'ampleur des activités menées par des auteurs de menace hostiles contre les secteurs innovants de l'économie canadienne ainsi qu'une intensification des activités d'ingérence étrangère au Canada. De ce fait, les menaces intérieures pour la sécurité nationale sont souvent influencées par des tendances ou des événements à l'extérieur du Canada auxquels elles sont liées.
2. Dans ce contexte, le SCRS compte sur des échanges d'informations effectués en temps opportun avec des partenaires étrangers pour remplir sa mission qui est de protéger le Canada contre les menaces qui pèsent sur la sécurité nationale. Il est conscient que ces échanges doivent se faire dans le respect des valeurs canadiennes, de la primauté du droit, de la *Charte canadienne des droits et libertés* et des obligations en droit international. La *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères* (LCMTIEE) de juillet 2019 énonce ces obligations et reconnaît la nécessité pour le gouvernement du Canada d'échanger des informations avec des entités étrangères pour assurer la sécurité nationale. En revanche, elle exige des ministères et organismes du gouvernement du Canada qu'ils s'assurent que leurs échanges avec des partenaires étrangers n'entraînent pas un « risque sérieux¹ » que de mauvais traitements soient infligés à une personne.
3. La LCMTIEE exige du gouverneur en conseil qu'il donne des instructions aux administrateurs généraux de certains ministères et organismes fédéraux qui échangent des informations avec des entités étrangères. Le décret signifié au directeur du SCRS en septembre 2019 énonce les responsabilités qui incombent au Service en matière de communication ou de demande d'informations à une entité étrangère, ou d'utilisation d'informations provenant d'une entité étrangère. Ces responsabilités sont conformes aux exigences qui figuraient dans l'instruction du ministre de 2017 à ce sujet. Conformément à la LCMTIEE, les administrateurs généraux à qui des instructions ont été données doivent soumettre au ministre compétent un rapport sur la mise en œuvre de ces instructions au cours de l'année civile précédente. **Le présent rapport rend compte des principaux aspects de la mise en œuvre, par le SCRS, de la LCMTIEE et du décret connexe au cours de l'année civile 2021.** Pendant cette période, comme il l'avait annoncé dans son rapport de l'an dernier, le SCRS a mis en œuvre la nouvelle approche solide adoptée à l'issue de l'examen périodique de son régime d'échange d'informations avec des entités étrangères.

Échange d'informations avec des entités étrangères et droits de la personne

4. Le SCRS a conclu des ententes avec plus de 300 entités étrangères dans plus de 150 pays. Chacune de ces ententes a été approuvée par le ministre de la Sécurité publique après consultation du ministre des Affaires étrangères, conformément à l'alinéa 17(1)b) de la *Loi sur le SCRS*. Le processus de conclusion de nouvelles ententes avec des services étrangers est rigoureux et tient

¹ L'expression « risque sérieux » (ou « risque substantiel », selon la traduction employée précédemment) n'est pas définie dans la LCMTIEE ni dans le décret connexe du 4 septembre 2019, mais le SCRS continue d'utiliser la définition qui figurait dans l'instruction du ministre de septembre 2017 : « Le terme "risque substantiel" signifie qu'une personne court un risque personnel, actuel et prévisible de subir des mauvais traitements. Pour pouvoir être qualifié de "substantiel", le risque doit être réel et ne pas être uniquement théorique ou spéculatif. Dans la plupart des cas, l'existence d'un risque substantiel est établie s'il est plus probable qu'improbable que des mauvais traitements soient infligés à la personne. Cependant, dans certains cas, en particulier lorsqu'une personne risque de subir un préjudice grave, l'existence du "risque substantiel" peut être établie à un niveau de probabilité inférieure. »

compte de divers éléments, dont les exigences en matière de sécurité du Canada, la fiabilité du service étranger et son bilan en matière de respect des droits de la personne. Si certaines considérations relatives aux droits de la personne ou à la politique étrangère s'appliquent, le SCRS consulte de façon proactive Affaires mondiales Canada (AMC) avant de demander au ministre d'approuver une nouvelle entente.

5. Depuis sa création en 1984, **le SCRS réévalue constamment l'ensemble de ses ententes avec des entités étrangères, notamment les considérations relatives aux droits de la personne.** Il résume les principales considérations relatives aux droits de la personne en se fondant sur une série de documents classifiés et de sources ouvertes, dont ses propres rapports, les rapports d'AMC sur les dossiers des pays en matière de droits de la personne et les Country Reports non classifiés du Département d'État américain. Il passe également en revue les rapports de sources ouvertes pertinents et crédibles d'entités non gouvernementales comme Amnesty International et Human Rights Watch sur tous les pays avec lesquels il a conclu des ententes. Par le fait même, le SCRS réévalue la situation sur le plan des droits de la personne au sein de l'appareil de sécurité de chaque pays et, plus précisément, la réputation des entités étrangères avec lesquelles il a conclu une telle entente.

6. Le SCRS analyse soigneusement, au cas par cas, s'il convient d'échanger des informations avec un partenaire étranger et documente sa démarche. Il analyse tout échange éventuel afin de déterminer si la communication d'informations comporte un risque sérieux que de mauvais traitements soient infligés à une personne et si ce risque peut être atténué au moyen de diverses mesures (voir ci-après). Conformément à la LCMTIEE et au décret connexe, le SCRS n'échange pas d'informations si un risque sérieux de mauvais traitements ne peut pas être atténué. Lorsqu'il échange des informations avec une entité étrangère dont le bilan en matière de respect des droits de la personne suscite des préoccupations, il emploie une approche progressive pour évaluer la fiabilité de l'entité et l'utilité de l'entente. Les échanges sont à la fois proportionnels au degré de confiance établi au fil du temps et fonction de la situation des droits de la personne dans le pays.

7. Sur demande, le SCRS continue de communiquer ses résumés sur le respect des droits de la personne par des entités étrangères aux autres ministères et organismes fédéraux qui sont assujettis à la LCMTIEE, afin de mieux coordonner la communication d'informations. Il veille en outre à en informer ces ministères et organismes lorsqu'il assortit une entente de certaines restrictions.

Mécanisme d'imposition de restrictions à une entité étrangère

8. Dans son instruction de 2017 intitulée « Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères », le ministre exigeait du SCRS qu'il limite la portée d'une entente s'il est établi qu'un partenaire étranger inflige de mauvais traitements à des individus ou qu'il y contribue. Les allégations à cet égard sont souvent difficiles à corroborer, mais en 2018 le SCRS a passé en revue toutes les entités avec lesquelles il avait conclu une entente dans les pays où le niveau de risque en matière de droits de la personne était jugé « élevé ». Il a ensuite imposé différents niveaux de « restrictions » à l'ensemble des entités concernées. À l'heure actuelle, plus de 80 entités étrangères font l'objet de restrictions.

9. Le mécanisme de restriction qui existait avant l'adoption en janvier 2021 du nouveau cadre d'échange d'informations avec des entités étrangères prévoyait trois catégories de partenaires, dont une avec lesquels les échanges classifiés étaient complètement suspendus et une autre avec

lesquels tout échange d'informations devait être automatiquement soumis à l'approbation du Comité d'évaluation des échanges d'informations (CEEI).

10. Pendant la période visée par le présent rapport, le directeur n'a apporté aucun changement à la liste des ententes « restreintes ». Le Service a cependant haussé le niveau de risque en matière de droits de la personne d'un pays avec lequel il avait conclu une entente en vertu de l'article 17, qui est passé de « faible » à « modéré », en raison d'une détérioration de la situation sur le plan des droits de la personne dans le pays au cours des dernières années.

Mesures d'atténuation

11. Lorsqu'il estime qu'une communication proposée à un partenaire étranger entraînerait un risque sérieux de mauvais traitements, le SCRS peut envisager une série de mesures pour atténuer le risque de mauvais traitements de telle façon que le risque résiduel ne soit plus sérieux. Parmi les mesures d'atténuation possibles figurent l'obtention de nouvelles garanties en matière de respect des droits de la personne de la part de l'entité étrangère, l'ajout de mises en garde aux informations communiquées et l'utilisation d'une version expurgée des informations (p. ex. une formulation des informations).

12. Depuis 2009, le SCRS demande aux entités étrangères des **garanties en matière de respect des droits de la personne** en lien avec l'utilisation qu'elles feront des informations qu'il leur communique. Il veille ainsi à ce que l'entité étrangère comprenne et respecte ses attentes (et celles du gouvernement du Canada en général) au chapitre des droits de la personne, dont le traitement des détenus. Dans sa demande de garanties, le SCRS précise qu'il s'attend à ce que personne ne subisse de mauvais traitements à la suite de l'échange d'informations et à ce que l'entité étrangère respecte le droit national et international, dont la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

13. Le SCRS assortit aussi toutes les informations qu'il communique à un partenaire étranger de **mises en garde relatives au respect des droits de la personne**. Il s'assure ainsi de bien faire connaître ses attentes à propos de l'utilisation des informations communiquées. Plus précisément, dans les mises en garde qui accompagnent les informations communiquées, le SCRS fait savoir aux destinataires qu'ils sont tenus de s'assurer que personne ne subisse de mauvais traitements à la suite de la communication de ces informations et qu'il s'attend à ce que les destinataires respectent le droit international et les exigences en matière de droits de la personne. Il ajoute également des mises en garde distinctes sur la « règle applicable aux informations fournies par des tiers », de façon à s'assurer que les destinataires ne transmettent pas ses informations à des tiers sans d'abord obtenir son consentement.

14. Les mises en garde et les garanties sont au nombre des principales mesures que le SCRS peut prendre pour atténuer le risque que des personnes subissent de mauvais traitements à la suite de l'échange d'informations avec des entités étrangères. Le SCRS s'assure de consigner les garanties qu'il reçoit d'une entité étrangère et aborde la question directement avec elle s'il la soupçonne d'avoir enfreint une garantie ou une mise en garde. Les infractions de la sorte sont très difficiles à confirmer ou à corroborer. Cependant, le SCRS entre en contact avec l'entité étrangère concernée et lui demande de nouvelles garanties s'il reçoit des rapports non corroborés qui soulèvent des préoccupations en matière de droits de la personne ou laissent croire que l'entité pourrait être complice de possibles violations des droits de la personne. Pendant la période visée par le présent rapport, le SCRS a mis en œuvre de nouvelles procédures relatives aux garanties en matière de

respect des droits de la personne qui exigent le renouvellement tous les deux ans des garanties fournies par les partenaires avec lesquels il a conclu des ententes « restreintes ».

Comité d'évaluation des échanges d'informations (CEEI)

15. Le CEEI, dont la création remonte à 2011, veille à ce que les dossiers d'échange d'informations associés à un risque élevé de mauvais traitements soient examinés par la haute direction. Le CEEI est composé de cadres supérieurs du SCRS. Des représentants du ministère de la Justice et d'AMC assistent aussi à ses réunions à titre d'observateurs et fournissent de précieuses informations au cours des discussions sur les considérations juridiques, liées à la politique étrangère et à la situation sur le plan des droits de la personne. Le CEEI évalue les demandes d'échange d'informations susceptibles de constituer un risque élevé et détermine si ces échanges peuvent avoir lieu. Pour ce faire, il tâche d'établir si la demande satisfait au critère du « risque sérieux » et, dans l'affirmative, si des mesures d'atténuation peuvent ramener le risque en deçà du seuil. Au besoin, les membres du CEEI peuvent se réunir afin de déterminer si une personne risque de subir de mauvais traitements à la suite de l'utilisation, par le SCRS, d'informations obtenues d'une entité étrangère.

16. Le CEEI approuve la demande d'échange d'informations s'il conclut à l'absence de risque sérieux ou estime qu'il est possible d'atténuer ce risque. En revanche, il la rejette s'il conclut que le risque sérieux ne peut pas être atténué. S'il existe un risque sérieux, mais que le CEEI n'est pas en mesure de déterminer s'il est possible de l'atténuer, le dossier est soumis au directeur du SCRS. À ce moment-là, le directeur examine toutes les informations disponibles pour tâcher d'établir si le risque peut être atténué, puis il approuve ou rejette la demande, selon le cas.

Modifications apportées au cadre d'échange d'informations avec des entités étrangères

17. Comme il l'avait indiqué dans son rapport de 2020 sur la mise en œuvre des exigences de la LCMTIEE et du décret connexe, **en 2021, le SCRS a modifié ses procédures et son processus en lien avec son cadre d'échange d'informations avec des entités étrangères.** Voici les principaux changements qu'il a apportés.

- Il a regroupé l'ancienne Directive du sous-directeur des Opérations sur l'échange d'informations avec des entités étrangères et les « restrictions » connexes pour en faire une vaste série de procédures sur la communication, la demande et l'utilisation d'informations, tenant compte du statut de l'entente conclue avec le partenaire étranger et des critères d'évaluation et exigeant des niveaux d'approbation proportionnels au risque.
- Il a fourni des outils à jour aux employés et aux gestionnaires pour assurer une compréhension commune des politiques et procédures.
- Il a ramené les multiples niveaux de restrictions à deux catégories (« entente suspendue » ou « entente restreinte »), rendant ainsi plus clairs et uniformes les processus d'approbation des demandes d'échange d'informations avec des entités étrangères.
- Il a axé le processus décisionnel sur le critère du « risque sérieux » (ou « risque substantiel », tel qu'il était défini dans l'instruction du ministre de 2017), qu'il continue d'appliquer en vertu de la LCMTIEE et du décret connexe.
- Il exige des organismes étrangers avec lesquels il a conclu une entente « restreinte » qu'ils renouvellent tous les deux ans les garanties qu'ils donnent au Service.

18. Ensemble, ces modifications visent à permettre au SCRS d'échanger plus facilement et de manière plus éclairée des informations avec des services étrangers et de respecter en même temps ses obligations aux termes de la LCMTIEE et du décret connexe. Elles précisent le niveau des

personnes autorisées à donner leur approbation en fonction du degré de risque. Elles simplifient les restrictions applicables aux entités étrangères et donnent aux cadres supérieurs le pouvoir non seulement de prendre des décisions dans les dossiers qui comportent un risque sérieux de mauvais traitements, mais aussi de déterminer les mesures d'atténuation appropriées. Enfin, en plus de réserver un rôle au CEEI, elles mettent en place une méthode robuste et uniforme pour demander des garanties en matière de droits de la personne.

19. En vertu du nouveau cadre, les agents du SCRS doivent évaluer toutes les propositions d'échange d'informations avec une entité étrangère en fonction de critères précis.

- a) D'après les informations disponibles sur l'entité étrangère, si les informations sont communiquées ou demandées, est-il plus probable qu'improbable que l'entité étrangère soumette une personne à des actes de torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants?
- b) Si les informations sont communiquées ou demandées, est-il plus probable qu'improbable que l'entité étrangère les transmette sans autorisation à un tiers susceptible de soumettre une personne à des actes de torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants?
- c) Si les informations sont communiquées ou demandées, est-il plus probable qu'improbable que l'entité étrangère procède à la restitution extraordinaire d'une personne qui, par la suite, serait soumise à des actes de torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants?
- d) Si les informations sont communiquées ou demandées, est-il plus probable qu'improbable que l'entité étrangère ou d'autres services de sécurité du pays concerné procèdent à l'exécution extrajudiciaire d'une personne?

De plus, toute proposition d'échange avec une entité étrangère avec laquelle le SCRS a conclu une entente « restreinte » doit être examinée et approuvée par la haute direction.

20. Après avoir sensibilisé tous les employés concernés, notamment au moyen d'une série de séances d'information, le Service a lancé officiellement le nouveau cadre à la fin de janvier 2021. Des outils de référence, de la formation et de nouvelles mesures d'évaluation des risques pour les droits de la personne accompagnent la nouvelle version des procédures. La réaction au nouveau cadre a été généralement positive, les sections opérationnelles ayant apprécié les conseils additionnels contenus dans la politique et les procédures et l'abaissement des niveaux d'approbation dans certaines situations où le risque est moins élevé. Plus précisément, certaines équipes ont souligné que le nouveau cadre avait augmenté le nombre et la rapidité des échanges, et qu'il avait donc amélioré les relations du SCRS avec ses partenaires étrangers.

21. Étant donné l'évolution constante du contexte juridique, politique et géopolitique, le SCRS compte gérer l'échange d'informations avec des services étrangers de manière dynamique et avec un souci d'amélioration constante. Au cours de l'année à venir, il a l'intention de réviser les nouvelles procédures, d'élaborer et d'offrir un cours en ligne interne et de s'efforcer d'accroître la coordination avec les autres ministères et organismes fédéraux, particulièrement lorsqu'il s'agit d'évaluer et d'atténuer le risque de mauvais traitements dans les pays qui suscitent de graves préoccupations sur le plan des droits de la personne.

Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET)

22. Au Canada, le CIET a pour mandat de produire des évaluations de la menace qui sont à la fois justes et pertinentes, et de les communiquer au gouvernement du Canada en temps opportun. Le CIET occupe des locaux à l'Administration centrale du SCRS, et le Comité des sous-ministres sur la sécurité nationale lui sert d'organisme directeur. Le CIET n'est pas mentionné dans la LCMTIEE, et aucun décret ne lui a été signifié. Toutefois, la *Loi sur le SCRS* et les politiques administratives et opérationnelles du SCRS s'appliquent au CIET, conformément à la décision de 2005 du Conseil du Trésor qui a porté création de l'organisme. Le CIET suit les instructions que le ministre donne au SCRS et adapte pour son propre usage les politiques et procédures du SCRS en matière d'échange d'informations avec des entités étrangères. Il mène ses activités conformément aux autorisations et politiques du SCRS, notamment en ce qui concerne la LCMTIEE.

Qu'il soupçonne ou non que de mauvais traitements ont été infligés, le CIET utilise les informations obtenues de détenus seulement lorsqu'elles sont essentielles pour étayer son évaluation et qu'elles ont été corroborées par d'autres sources. S'il a besoin de telles informations pour étayer son évaluation dans un rapport, seul son directeur exécutif peut examiner la demande et, le cas échéant, autoriser l'utilisation des informations. Comme il ne dispose pas des ressources nécessaires pour évaluer de façon indépendante si une entité étrangère a vraisemblablement obtenu les informations en infligeant de mauvais traitements à une personne, le CIET se fie aux évaluations du SCRS à cet égard.