



**National Security
and Intelligence
Review Agency**

**Office de surveillance des
activités en matière de sécurité
nationale et de renseignement**

Examen des mécanismes de reddition de comptes de Sécurité publique et du Service canadien du renseignement de sécurité

OSSNR // Examen n° 22-12 TRÈS SECRET//RAC

TRÈS SECRET//RAC

Table des matières

Sigles et acronymes	ii
Sommaire	iii
1. Introduction.....	1
Fondements législatifs	1
Portée de l'examen.....	1
Méthodologie	1
Énoncés généraux.....	2
2. Contexte	2
Le renvoi – Le Ministre disposait-il de l'information nécessaire?.....	2
La source, l'opération et l'arrêt [nom de code]	3
3. Constatations, analyse et recommandations.....	5
Reddition de comptes et conséquences de l'arrêt de l'opération de [nom de code]	5
Responsabilité d'informer le Ministre au sujet de [nom de code]	9
Rôle de Sécurité publique à l'égard du SCRS	14
Instructions du ministre à l'intention du SCRS	18
Objectif et historique	19
Processus d'évaluation des risques du SCRS.....	22
Objectif et historique	23
Pilier opérationnel	24
Pilier juridique	25
Pilier de la politique étrangère	27
Pilier de la réputation.....	29
4. Conclusion.....	33
Annexe A. De [nom de code] : étude de cas	34
Annexe B. Rôle du ministre	46
Élaboration de la Loi sur le SCRS	46
La Loi sur le SCRS	48
Annexe C. Constatations et recommandations.....	51

TRÈS SECRET//RAC

Sigles et acronymes

AMC	Affaires mondiales Canada
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
BCP	Bureau du Conseil privé
CSARS	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
CSNR	Conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre
ERO	Évaluation du risque opérationnel
FAC	Forces armées canadiennes
GC	Gouvernement du Canada
GRC	Gendarmerie royale du Canada
IGSCRS	Inspecteur général, Service canadien du renseignement de sécurité
IM	Instructions du ministre
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
MJ	Ministère de la Justice
OSSNR	Office de surveillance des activités en matière de renseignement et de sécurité
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité (le Service)
SDO	Sous-directeur des opérations
SM	Sous-ministre
SP	Sécurité publique Canada

Notes explicatives des caviardages:

* = [Acteurs au niveau politique]

** = [Décision au niveau politique]

TRÈS SECRET//RAC

Sommaire

Le présent examen fait suite à une demande de renvoi présentée par le ministre de la Sécurité publique (SP) en septembre 2022. En l'occurrence, le Ministre a demandé que l'OSSNR se prononce à savoir si le modèle d'évaluation des risques du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS, le Service), les Instructions du ministre (IM) et les autres mécanismes d'échange de l'information permettaient au Ministre d'exercer efficacement ses responsabilités en rapport avec le SCRS. Les inquiétudes du Ministre quant à la convenance de tels mécanismes se sont manifestées lorsque le SCRS a [participation à...] une opération qui a suscité de nombreux débats au sein de la collectivité de la sécurité et du renseignement, et qui a incité [] à intervenir.

Parmi les quatre ensembles d'instructions que le Ministre a transmis au SCRS, trois ont eu trait à la reddition de comptes dans le contexte des opérations : instructions du Ministre sur les menaces à la sécurité du Canada dirigées contre le Parlement et les parlementaires (2023), sur les opérations (2023) et sur la reddition de comptes (2019). En réponse à la demande de renvoi du Ministre, l'OSSNR a examiné la façon dont le SCRS a mis les instructions ministérielles en œuvre ainsi que les modalités selon lesquelles le Service a établi un processus de consultation interministérielle faisant appel à SP, à Affaires mondiales Canada (AMC) et au ministère de la Justice (MJ) quant à l'évaluation des risques en matière de politique étrangère et d'atteinte à la réputation, et aux lois applicables liées aux opérations proposées par le Service. Au reste, l'OSSNR a également décidé d'examiner l'activité dont il a été question plus tôt, à savoir l'opération [] réalisée par le SCRS.

L'OSSNR a constaté que la décision de stopper cette opération active [] par le SCRS n'avait pas été prise par le directeur du SCRS au titre du paragraphe 6(1) de la Loi sur le SCRS. De même, aucune directive écrite ayant pu faire état de ladite décision n'a été émise par le ministre de la Sécurité publique au titre des paragraphes 6(1) ou 6(2) de la Loi sur le SCRS. Qui plus est, [] de mettre un terme à l'opération active a créé sans raison valable un danger pour l'équipe du SCRS, [] et a porté atteinte à la réputation du Canada sur la scène internationale.

Bien que le Ministre soit tenu de rendre des comptes quant aux activités du SCRS, il faut aussi noter que SP et le Service doivent soutenir cette obligation redditionnelle en informant adéquatement le Ministre. À ce sujet, l'examen a permis de constater que SP et le SCRS avaient failli à leur responsabilité suivant laquelle ils devaient, en temps opportun, fournir au Ministre de l'information exacte et précise concernant [] source humaine [] une opération [] L'OSSNR attribue ces lacunes au fait que SP a consenti à demeurer dépendant du SCRS lorsqu'il

TRÈS SECRET//RAC

s'agit de reconnaître et de recevoir l'information pertinente, consentement qui mine la capacité de SP à formuler en toute indépendance des conseils destinés au Ministre concernant les activités et les opérations du SCRS.

L'OSSNR a constaté que plusieurs des IM destinées au SCRS faisaient l'objet d'interprétations incohérentes, voire contradictoires de la part des responsables de l'application desdites IM. L'OSSNR a aussi constaté que pendant la préparation des IM destinées au SCRS, SP ne consultait pas suffisamment les représentants d'AMC et du SCRS.

Le processus que le SCRS applique en matière d'évaluation des risques a évolué et est devenu le mécanisme central de la planification des opérations et de la gestion des risques connexes. Or, bien qu'il soit généralement opérant, ce processus affiche des lacunes sur le plan de la clarté des directives aux employés quant aux étapes où il convient de réévaluer les risques pendant le déroulement des opérations. Pour ce qui a trait aux évaluations des risques sur le plan de la politique étrangère, AMC et le SCRS ne partageaient pas la même vision quant au rôle qu'AMC devrait tenir à l'égard du processus.

L'OSSNR a également constaté que les documents faisant part de l'évaluation finale des risques pour les opérations du SCRS ne s'appuyaient souvent sur aucun conseil juridique. En outre, la portée des considérations juridiques abordées par ces évaluations des risques s'avère trop limitative.

La dépendance de SP à l'égard du SCRS pour ce qui a trait à la reconnaissance de l'information pertinente se remarque facilement par le caractère inadéquat de la contribution de SP à la préparation des évaluations des risques d'atteinte à la réputation. Certes, le SCRS doit assurer le contrôle et la gestion de ses activités opérationnelles, mais il n'en demeure pas moins que SP doit assumer sa responsabilité, celle de veiller à ce que le Ministre dispose d'une information pertinente et complète grâce à laquelle il sera en mesure de prendre des décisions éclairées et de répondre aux exigences qui lui incombent en matière de reddition de comptes. L'opération [REDACTED] – laquelle s'avérerait exceptionnelle sans être une nouveauté – illustre les conséquences négatives de l'approche que SP applique actuellement.

En tout, l'examen fait part de onze constatations, auxquelles répondent six recommandations, à savoir :

1. que dès lors qu'une décision déterminante pour une opération active du SCRS n'est pas prise par le directeur du SCRS ou par son mandataire, cette décision doit découler d'instructions du ministre de la Sécurité publique en application du paragraphe 6(1) de la Loi sur le SCRS, lesquelles instructions devraient être fournies par écrit en application du paragraphe 6(2).

TRÈS SECRET//RAC

2. que le ministre de la Sécurité publique prenne les mesures nécessaires pour veiller à ce que le sous-ministre obtienne l'information requise pour exercer en toute indépendance sa responsabilité de fournir des conseils au Ministre concernant les activités et les opérations du SCRS;
3. que le ministre de la Sécurité publique regroupe les instructions ministérielles dans des instruments clairs, concis et harmonisés qui découleront de consultations significatives entre les intervenants chargés de leur mise en œuvre;
4. que le SCRS, en collaboration avec le ministère de la Justice et Affaires mondiales Canada, s'assure que les évaluations des risques juridiques seront exhaustives et consignées par écrit;
5. que tout changement devant être apporté par le SCRS au processus d'évaluation des risques prévoie des consultations approfondies et s'appuie sur des mécanismes d'échange d'information entre Affaires mondiales Canada et le SCRS;
6. que Sécurité publique et le SCRS créent un mécanisme de consultation plus rigoureux pour les évaluations des risques d'atteinte à la réputation posés par les activités opérationnelles du SCRS, et que ces évaluations fassent spécifiquement état du risque de discrédit du gouvernement du Canada.

TRÈS SECRET//RAC

1. Introduction

Fondements législatifs

1. Le présent examen a été réalisé en application des alinéas 8(1)a), 8(1)b) et 8(1)c) ainsi que de l'alinéa 8(2.1)a) de la *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement* (Loi sur l'OSSNR).

Portée de l'examen

2. Le présent examen a été l'occasion d'établir si le modèle d'évaluation des risques du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS, le Service), les instructions du ministre (IM) et les autres mécanismes d'échange de l'information permettaient aux décideurs, notamment le ministre de la Sécurité publique (SP), d'obtenir en temps opportun une information qui soit exacte et précise. Aux fins de cette évaluation, l'OSSNR s'est penché sur les consultations que le SCRS a menées auprès de SP, d'Affaires mondiales Canada (AMC) et du ministère de la Justice (MJ) concernant les évaluations des risques du Service. Réalisé à la lumière des IM et des risques énoncés, l'examen rigoureux du programme [REDACTED] du SCRS s'est limité au contexte entourant une opération [REDACTED] menée par le SCRS [REDACTED]. Or, la période visée par l'examen s'étend du 1^{er} janvier 2015 au 31 juillet 2023.

Méthodologie

3. L'OSSNR a interrogé le fonds de renseignement du SCRS directement et a pu consulter l'information d'AMC par l'intermédiaire d'un portail distant. L'OSSNR a également soumis 27 demandes d'information, a assisté à 13 séances d'information et a réalisé 17 entrevues. L'examen de l'information provenant des quatre ministères s'est appuyé sur nombre de documents jugés pertinents : les lois applicables, des IM, les politiques, les procédures, des dossiers [REDACTED] des exposés, des notes d'information, des résumés de réunions, des conseils et opinions juridiques, des cadres/des mécanismes de coopération, et de la correspondance administrative et opérationnelle (p. ex. des notes de service, des courriels et des messages textes).

TRÈS SECRET//RAC

4. Pour ce qui concerne l'année civile [REDACTED] l'OSSNR a évalué plus de 50 notes ministérielles accompagnées de documents à l'appui. [REDACTED] de ces notes comportaient des avis de « risque élevé » à l'intention du ministre de la Sécurité publique. L'OSSNR a également examiné ce qui suit : environ 100 évaluations des risques issues de divers environnements opérationnels (notamment des évaluations réalisées [types d'activités...] [REDACTED] toutes les évaluations des risques liés à [REDACTED] ainsi qu'un certain nombre d'opérations au sein d'institutions fondamentales canadiennes (c.-à-d. des universités, des syndicats, des institutions gouvernementales et politiques, et des médias). Enfin, l'OSSNR a examiné toutes les évaluations qu'AMC a réalisées quant au risque sur le plan de la politique étrangère (c.-à-d. [REDACTED] en tout, dont [REDACTED] faisaient état d'un risque élevé).

Énoncés généraux

5. L'OSSNR estime que ses attentes ont été comblées pour ce qui concerne la réactivité des organismes ayant fait l'objet du présent examen. En outre, l'OSSNR est satisfait de la démarche proactive affichée par le SCRS et AMC en matière de communication de l'information pertinente. Enfin, l'OSSNR tient à remercier les employés du MJ, de SP et du SCRS qui se sont prêtés de bon gré aux entrevues qu'il a menées.
6. L'OSSNR a été en mesure de vérifier de manière satisfaisante l'information requise aux fins du présent examen.

2. Contexte

Le renvoi – Le Ministre disposait-il de l'information nécessaire?

7. Le présent examen fait suite à une demande de renvoi présentée à l'OSSNR par l'ancien ministre de la Sécurité publique le 15 septembre 2022. En l'occurrence, le Ministre a demandé à l'OSSNR d'établir si les mécanismes de reddition de comptes du Service fournissaient au Ministre une information suffisante pour que celui-ci soit apte à exercer efficacement ses responsabilités en tant que ministre responsable du SCRS. Les préoccupations à l'égard de la pertinence de tels mécanismes ont été soulevées par une opération [REDACTED]

TRÈS SECRET//RAC

menée par le SCRS vers [REDACTED] Les circonstances entourant cette opération menée [REDACTED] ont donné lieu à un vaste débat au sein de la collectivité de la sécurité nationale du Canada au point d'inciter [REDACTED] à intervenir. En définitive, tous ces éléments ont agi en tant que catalyseur du renvoi à l'OSSNR.

8. Dans sa lettre, le Ministre demandait à l'OSSNR d'examiner les IM destinées au SCRS, le processus d'évaluation des risques et le programme [REDACTED] du Service, ainsi que la mise en œuvre des recommandations formulées par l'ancien Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) à l'intention du SCRS. En l'occurrence, le Ministre demandait également s'il serait nécessaire d'apporter des changements. Ces questions ont permis à l'OSSNR de définir la portée de l'examen.
9. Pour prendre la mesure du raisonnement suivant lequel le Ministre a demandé un renvoi à l'OSSNR, il est essentiel de connaître les éléments circonstanciels qui ont incité le SCRS [à mener cette activité...] [REDACTED] [REDACTED] mais aussi de prendre en compte certains détails de l'opération. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

La source, l'opération et l'arrêt [REDACTED]

10. [contexte de l'opération...] [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
11. Le CSARS a examiné ce cas en profondeur [REDACTED] a permis d'effectuer des constatations et formuler des recommandations portant sur nombre de facteurs interreliés : la légitimité des opérations [REDACTED]
[REDACTED] les IM, la gestion des risques, la surveillance interne, la gestion de l'identité, les partenariats intérieurs et étrangers, la réduction des possibilités opérationnelles dans certains environnements et

TRÈS SECRET//RAC

l'orientation stratégique pour l'étranger. Le SCRS a donné suite à toutes les recommandations du CSARS, et les améliorations apportées ont fait l'objet de nouveaux examens pendant les années qui ont suivi.

12. Dans [redacted] il faut remonter à [redacted] lorsque le SCRS a été mis au [redacted] [informations nécessitant une planification d'une catégorie spécifique d'opération...]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted] le SCRS a commencé à collaborer avec des partenaires intérieurs et étrangers [redacted] opération [redacted] laquelle opération a nécessité [redacted]
[redacted] SCRS [redacted]
13. [redacted] le Service a informé le Ministre et SP [redacted] [redacted] et ce, un peu plus de deux semaines avant le déclenchement de l'opération [redacted] [autres détails pertinents à propos des activités...]
[redacted] Le Ministre et SP n'ont exprimé aucune objection quant au déroulement de l'opération. Tout s'est passé comme prévu : [redacted]
[redacted] l'équipe du SCRS,
[redacted]
[redacted]
14. [redacted] [les acteurs gouvernementaux et politiques se sont rencontrés pour discuter de l'opération...]
[redacted]
[redacted] Le débat qui s'en est suivi a incité [redacted] [redacted] à intervenir auprès du SCRS pour que celui-ci stoppe les activités [redacted]
[redacted] et ce, même si l'opération était déjà passablement avancée. Or, cette décision a inutilement mis [redacted] les agents [redacted] en danger et a soulevé de graves préoccupations à l'égard des mécanismes de reddition de comptes du SCRS. Au reste, [redacted] plus tard, [redacted] a finalement permis que l'opération soit menée à terme. La gouvernance de ce cas précis sera donc analysée tout au long du présent rapport.

TRÈS SECRET//RAC

3. Constatations, analyse et recommandations

Reddition de comptes et conséquences de l'arrêt de l'opération de [nom de code]

Constatation 1. L'OSSNR a constaté que la décision de stopper une opération active menée par le SCRS à l'étranger n'avait pas été prise par le directeur du SCRS, contrairement à ce qu'énonce le paragraphe 6(1) de la Loi sur le SCRS, et que cette décision n'avait pas été confirmée par des instructions écrites de la part du ministre de la Sécurité publique, contrairement à ce qu'énoncent les paragraphes 6(1) et 6 (2) de la Loi sur le SCRS.

15. L'un des fondements du principe de responsabilité du gouvernement réside dans le fait que les ministres sont responsables devant le Parlement des actions prises par les ministères et les organismes qu'ils dirigent. Pour le ministre de la SP, cette responsabilité prévoit qu'il exerce un leadership à l'échelle nationale pour assurer la sécurité publique et coordonner les activités d'un portefeuille comportant 66 000 employés et misant sur un budget annuel total de 9 milliards \$ affecté à la Gendarmerie royale du Canada (GRC), au SCRS, à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), au Centre canadien des armes à feu, au Service correctionnel Canada et à la Commission des libérations conditionnelles du Canada.
16. Compte tenu de l'ampleur et de la portée des responsabilités associées à ce portefeuille, il serait insensé de croire que le Ministre serait au courant des tenants et des aboutissants de tous les dossiers. Or, que de plaider l'ignorance serait contraire au principe de responsabilité du gouvernement. Le Ministre est donc responsable de chaque dossier relevant de son portefeuille, qu'il en ait connaissance ou non. Ce qui importe, c'est que le Ministre apporte des mesures correctives permettant de résoudre les problèmes dès lors qu'il en a été avisé par la fonction publique, principalement par l'intermédiaire du sous-ministre (SM) compétent.
17. La *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile* confie au ministre de la SP une responsabilité globale en matière de sécurité nationale. Par exemple, le paragraphe 4(2) indique que « [à] l'échelon national, le Ministre est chargé d'assumer un rôle de premier plan en matière de sécurité publique et de protection civile ». Par conséquent, lorsqu'il s'agit des activités du SCRS, il est entendu que le Ministre devra composer avec un ensemble d'intérêts plus large

TRÈS SECRET//RAC

selon les contextes, ce qui pourrait comprendre, par exemple, le fait de savoir si l'activité en question doit se dérouler totalement ou en partie à l'étranger, ou si cette activité relève également du mandat d'un autre ministre. En l'occurrence, il importe que le SM de SP reçoive toute l'information pertinente pour être en mesure de conseiller et de soutenir le Ministre.

18. Le paragraphe 6(1) de la Loi sur le SCRS indique que le directeur, sous la direction du ministre, est chargé de la gestion du Service et de tout ce qui s'y rattache. Quoique l'approbation [REDACTED] d'une source humaine doit être donnée par le sous-directeur, Opérations, du SCRS, tel qu'il est stipulé dans la politique. En pratique, hormis le fait qu'il soit tenu au courant des activités à risque élevé conformément aux IM, le ministre a un rôle plus limité lorsqu'il s'agit de ces opérations. Par exemple, le rapport annuel classifié du directeur vise également à informer le ministre du [REDACTED] sources humaines.
19. La [REDACTED] de stopper [REDACTED] soulève des questions concernant l'enchevêtrement des mécanismes de reddition de comptes qui lient le Ministre au SCRS. À la suite de l'examen des documents et des entrevues réalisées par l'OSSNR, il y a lieu de conclure que la directive ordonnant l'arrêt de l'opération [REDACTED] qui devait se dérouler [REDACTED] [REDACTED] a résulté de discussions à [REDACTED] [niveau politique...] [REDACTED] et est initialement venue du Conseiller à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) auprès du premier ministre à l'intention du directeur du SCRS. Pendant ce temps, l'équipe responsable [REDACTED] [REDACTED] a été informée que [traduction] « comme suite à une directive politique », l'opération était « prorogée ». Il est essentiel de noter que l'équipe du SCRS ne savait pas quand ni même si l'opération [REDACTED] recevrait l'autorisation de reprendre.
20. L'examen a permis de révéler que la haute direction du SCRS a eu de la difficulté à composer avec la décision [REDACTED] de stopper l'opération; à un point tel qu'en fait, la gestion et le contrôle de l'opération ont semblé cesser de fonctionner convenablement. À titre d'exemple, le directeur du SCRS n'avait évidemment plus le contrôle de la prise de décision quant à l'opération active lorsque, le [REDACTED] il a envoyé aux hauts fonctionnaires des principaux portefeuilles de la sécurité et du renseignement un courriel dans lequel il rappelle que [traduction] « [l]e temps presse, et la situation devient de plus en plus tendue sur le terrain. Une décision doit être rendue dès demain ».

TRÈS SECRET//RAC

plus enclins aux décisions précipitées, ce qui peut engendrer des conséquences préjudiciables graves. L'opération de [REDACTED] met en évidence la nécessité d'assurer une planification opérationnelle détaillée et de mener des consultations exhaustives lorsqu'on souhaite obtenir les approbations requises et le soutien nécessaire avant la tenue de l'opération.

24. [REDACTED] [REDACTED] de stopper une opération active et sensible [REDACTED] [REDACTED] a eu des conséquences dommageables. C'est avant l'opération que le SCRS, [REDACTED] avait accepté [conditions préalables...] [REDACTED] [REDACTED] indiquait clairement qu'il fallait que [REDACTED] à défaut de quoi [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
25. L'équipe [REDACTED] du SCRS croyait également – croyance raisonnable selon l'OSSNR – que la sécurité [REDACTED] était en danger. Or, du point de vue de [REDACTED] le retard opérationnel a miné sa confiance quant à l'adhésion du Service [conditions opérationnelles...] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] Des membres de l'équipe du SCRS ont indiqué à l'OSSNR qu'ils avaient eu le sentiment d'avoir été abandonnés [REDACTED] Ils croyaient que l'absence de décision de la part du gouvernement [traduction] « constituait en soi une décision » (c.-à-d. que le gouvernement laisserait [REDACTED] ne laissant d'autre option que [REDACTED] Face à cette situation intenable, les membres de l'équipe du SCRS se sont sentis contraints d'envisager des mesures de rechange visant à garantir leur propre sécurité, [REDACTED] [REDACTED]
26. Même si elle se présentait déjà comme étant grave [REDACTED] [REDACTED] jour où l'opération a été stoppée, la situation ne s'en est pas moins détériorée après que les agents du SCRS responsables de l'opération [REDACTED] ont conclu que [REDACTED] [REDACTED] Or, non seulement cette [REDACTED] pouvait porter un grave préjudice à la relation diplomatique entre le Canada [REDACTED]

TRÈS SECRET//RAC

mais il était également probable qu'elle soit [REDACTED] ce qui pouvait porter [REDACTED] que le SCRS ne serait pas digne de confiance s'agissant [REDACTED] Un tel résultat pouvait également causer des problèmes – tant sur le plan juridique que sur le plan de la reddition de comptes – pour le SCRS, ses agents et le GC.

27. Des membres du personnel opérationnel du SCRS ont déclaré à l'OSSNR que cette opération avait eu un effet dommageable sur les relations entre le SCRS et SP. Or, l'AC du SCRS ni cette interprétation en déclarant plutôt que la collaboration étroite se poursuivait entre les deux organismes et qu'il arrivait fréquemment que le SCRS échange de l'information avec ses homologues de SP. Sans chercher à savoir quelle perspective – celle des employés ou celle de la direction – serait la plus fidèle à la réalité, le présent examen montrera que SP devra se montrer beaucoup fidèle à son rôle s'agissant de respecter ses obligations à l'égard du SCRS. S'il est disposé à adopter cette position, SP sera en mesure d'entamer, en temps opportun, de nouvelles discussions approfondies avec le SCRS concernant les opérations complexes, ce qui devrait avoir un effet positif direct sur le renforcement de la responsabilité ministérielle.

Responsabilité d'informer le Ministre [à propos nom de code]

Constatation 3. L'OSSNR a constaté que Sécurité publique et le SCRS avaient manqué à leur responsabilité de fournir en temps opportun de l'information pertinente au ministre de la Sécurité publique concernant l'opération [REDACTED] [REDACTED] source humaine.

28. Le Ministre doit rendre des comptes, mais SP et le SCRS ont la responsabilité d'informer le Ministre suffisamment et en temps opportun. Hormis certaines dispositions de la Loi sur le SCRS qui exigent la participation du Ministre, les IM de 2015 sur les opérations et la reddition de comptes – lesquelles IM sont [REDACTED]

[extrait de Directive Ministérielle...]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

TRÈS SECRET//RAC

29. SP et le SCRS ont recours à divers modes de communication lorsqu'il s'agit d'informer le ministre de la SP au sujet des activités du SCRS. C'est le rapport annuel du directeur à l'intention du Ministre qui, a posteriori, fait le plus exhaustivement état des activités du SCRS. Or, d'autres outils de communication sont également utilisés pour assurer la conformité aux stipulations des IM s'agissant d'aviser le Ministre au sujet des opérations qui font appel à des sources et qui comportent des activités *risquant* de jeter le discrédit sur le Service ou sur le gouvernement. Parmi ces outils, il faut compter les séances d'information courantes classifiées du SCRS, auxquelles SP assiste en compagnie, le cas échéant, de représentants d'autres portefeuilles. Ces communications peuvent servir à faire le point sur certains détails des opérations sensibles faisant appel à des sources, mais servent également à fournir de l'information à caractère stratégique. Il y a également les dossiers d'information, les notes d'information, les exposés d'experts, mais aussi les discussions privées (en personne ou par téléphone sécurisé) entre le Ministre, le SM et le directeur du SCRS. Compte tenu du rythme soutenu de certains aspects relevant de la sécurité nationale, il arrive que le Ministre soit appelé à prendre part à des échanges sans préavis (p. ex., ces échanges peuvent coïncider avec d'autres séances d'information, avoir lieu pendant des déplacements intérieurs ou se tenir de toute urgence).
30. Tout au long du présent examen, l'OSSNR a entendu le point de vue des intervenants qui devaient particulièrement veiller à ce que l'information pertinente soit fournie au Ministre en temps opportun et dans le contexte approprié. Les entrevues menées par l'OSSNR ont permis de révéler qu'au quotidien, la réalité professionnelle n'était pas propice à la réflexion. Chacun avait le sentiment d'exercer un rôle semblable à celui d'un « contrôleur aérien », dans la mesure où l'on devait traiter et prioriser un important volume d'information destiné au Ministre. Les personnes interrogées ont également indiqué devoir composer avec plusieurs réalités : la disponibilité partielle du Ministre; l'obligation de miser sur une bureaucratie complexe; la nécessité de déchiffrer une information souvent incomplète ou inexacte comme facteur récurrent dans la sphère de la sécurité nationale; et les options technologiques limitées lorsqu'il s'agit de communiquer de l'information sensible et que le Ministre n'est pas à Ottawa.
31. Malgré les difficultés, il arrive rarement que SP et le SCRS ne soient pas au courant des dossiers potentiellement pertinents qui doivent être portés à l'attention du Ministre. Le SCRS sait que certaines IM imposent au directeur du SCRS l'obligation de notification de sorte à mettre en avant les dossiers connus; une obligation qui s'applique également lorsqu'un nouveau ministre entre en fonction.

TRÈS SECRET//RAC

Les IM sur la reddition de compte exigent que le directeur informe le Ministre au cas par cas, s'il y a lieu. Un cas de nécessité pourrait se manifester lorsqu'il faut donner à un ministre les éléments contextuels entourant des opérations antérieures pouvant constituer des dossiers litigieux ou concernant des sources pouvant courir un danger. Par exemple, le SCRS a reconnu auprès de l'OSSNR que pendant le mandat du ministre de la SP, celui-ci aurait pu être informé plus tôt pour ce qui a trait [à propos de détails pertinents...]

32. De plus, SP était au courant des circonstances historiques et juridiques [redacted] [redacted] mais aussi des enjeux connexes sur le plan de la réputation et de la politique étrangère. De plus, SP disposait de suffisamment d'information pour entrevoir les difficultés [redacted]. Ainsi, le SM de la SP assume une obligation positive tout aussi incontestable, à savoir celle d'informer le Ministre au sujet de ces antécédents lorsque le Ministre a pris en charge les responsabilités liées à son portefeuille. Au reste, cette obligation s'impose, que le SCRS ait ou non eu le sentiment que cette information était suffisamment pertinente pour être portée à l'attention du Ministre.
33. Certes, il est important de fournir au Ministre de l'information concernant les risques actuels découlant d'opérations antérieures, mais il est d'autant plus important de lui fournir en temps opportun de l'information précise sur les enjeux qui sont en cours. C'était particulièrement évident pendant l'opération [redacted]. En effet, le Ministre a initialement été informé [redacted] [redacted] lors d'une séance d'information que le SCRS a tenue le [redacted] soit le même jour que celui où SP a été mis au courant. Aucun document ne fait état de la séance d'information du Ministre tenue le [redacted]. Or, d'après certaines entrevues réalisées avec ceux qui ont interagi avec le Ministre, le SCRS s'est montré rassurant quant au fait que l'opération n'avait rien d'inhabituel tout en indiquant au passage que l'opération n'avait pas été évaluée comme posant un « risque élevé » (signifiant que les IM, en l'occurrence, n'imposaient aucune obligation d'informer le Ministre). Toutefois, de l'avis d'un haut fonctionnaire de SP, le peu de temps qu'il y a eu entre l'annonce de [redacted] prévue [redacted] l'exécution de l'opération n'a pas donné à PS assez de temps pour se préparer et fournir des conseils éclairés. En définitive, le Ministre a eu le sentiment « d'avoir les mains liées ».

- OSSNR // Mécanismes de reddition de comptes de SP et du SCRS**

TRÈS SECRET//RAC

[REDACTED] le Ministre a exprimé quelques préoccupations concernant l'atteinte à la réputation du gouvernement et la complétude des séances d'information initiales.

41. Enfin, la note de service du SCRS [REDACTED] et portant [REDACTED] [REDACTED] – laquelle note comportait une note d'accompagnement de SP ainsi que des documents d'information complémentaires – ne donnait encore au Ministre qu'une information incomplète.

- [REDACTED]
42. Dans cette note, la description [REDACTED] omet d'indiquer [REDACTED] [REDACTED] avait constaté que certaines activités du SCRS posaient problème et qu'elles pourraient possiblement avoir enfreint la loi. Il convient de noter [REDACTED] [REDACTED] était que le directeur du SCRS n'avait pas respecté les instructions ministérielles de 2008 sur les opérations, dans la mesure où il avait omis d'aviser le Ministre [REDACTED] La note de service de [REDACTED] aurait dû présenter fidèlement les lacunes constatées précédemment sur le plan de la reddition de comptes, ce qui aurait guidé le Ministre dans son analyse de l'opération proposée par le SCRS.

Rôle de Sécurité publique à l'égard du SCRS

Constatation 4. L'OSSNR a constaté que Sécurité publique demeure volontiers dépendant du SCRS lorsqu'il s'agit de reconnaître et de recevoir de l'information pertinente, ce qui réduit la capacité de Sécurité publique à préparer des conseils objectifs destinés au Ministre concernant les activités et les opérations du SCRS.

43. Le rôle de SP consistant à fournir au Ministre des conseils objectifs concernant les activités et les opérations du SCRS n'est ni expliqué dans la loi ni clairement énoncé dans les instruments de politique applicables. Ces attentes sont plutôt exprimées dans les discussions parlementaires ayant mené à la création de la Loi sur le SCRS de même que lors des commissions d'enquête afférentes. Comme l'énonce son cadre législatif, SP tient un rôle important et complémentaire

TRÈS SECRET//RAC

à celui du SCRS lorsqu'il s'agit de fournir au Ministre l'information dont celui-ci a besoin pour exercer ses fonctions de dirigeant à l'égard des enjeux relevant de la sécurité nationale. Pour prendre connaissance des points saillants à ce sujet, prière de consulter l'annexe B.

44. La reconnaissance du besoin d'une surveillance accrue de la part du ministère à l'égard du Service a d'abord mené à la création du Bureau de l'inspecteur général (BIG) du SCRS. Décrit comme étant « les yeux et les oreilles du Ministre », l'inspecteur général était appelé à vérifier si le SCRS se conformait à la loi, aux instructions ministérielles et aux politiques opérationnelles, et devait également se prononcer quant au rendement global du SCRS. L'inspecteur général relevait directement du SM de la SP. À ce titre, il avait l'autorisation d'accéder à toute information prise en charge par le Service, ce qui constituait un pouvoir semblable en tout point à ceux qui étaient octroyés au CSARS et maintenant, à l'OSSNR. En 2012, le poste d'inspecteur général a été supprimé, ce qui a laissé un vide sur le plan du suivi des activités du SCRS.
45. En septembre 2019, le ministre de la SP a émis une directive ministérielle distincte sur la reddition de comptes à l'intention du SCRS. Cette nouvelle directive avait pour objet de réitérer les attentes du Ministre à l'endroit du SCRS pour ce qui concerne la conformité à la loi, l'obligation de diligence à l'égard de la Cour fédérale et, plus particulièrement, l'obligation d'informer le Ministre [traduction] « de toute question pertinente pour lui permettre » de s'acquitter de ses responsabilités. Pour combler le vide créé par la suppression du poste d'inspecteur général, les IM ont aussi institué le *Cadre de coopération entre Sécurité publique Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité* de 2020 (Cadre de coopération) visant à formaliser les transferts d'information dans une optique de reddition de comptes.
46. Du point de vue de SP, le Cadre de coopération de 2020 a permis de combler raisonnablement le vide sur le plan de l'information. En conséquence de cette nouvelle approche facilitée par les réunions trimestrielles entre SP et le SCRS, l'OSSNR a constaté une augmentation marquée des échanges d'information. À cette démarche s'ajoutent les échanges fréquents de communications classifiées (notes de service, courriels et appels téléphoniques) qui ont lieu entre SP et le SCRS sur toutes les questions pertinentes.
47. Le principal objectif du présent examen était d'établir si la Loi sur le SCRS, les IM sur la reddition de comptes et le Cadre de coopération avaient permis de créer un régime d'échange d'information qui réponde aux besoins de SP et du Ministre.

TRÈS SECRET//RAC

Bien que chacun des instruments facilite les échanges d'information du SCRS vers SP, il faut reconnaître que l'ensemble du régime n'a pas comblé la perte de la plus importante autorisation législative dont disposait l'inspecteur général : le libre accès aux fonds de renseignement du SCRS. On constate plutôt que le SCRS contrôle toute communication d'information allant vers SP. En outre, rien n'indique que le SCRS limite délibérément la capacité de SP à préparer des conseils objectifs à l'intention du Ministre. Toutefois, en s'assujettissant aux points de vue du SCRS et en misant surtout sur les choix du Service quant à l'information et aux produits finaux à transmettre, SP en arrive à atténuer la capacité du SM de la SP à fournir au Ministre des conseils éclairés et objectifs.

48. Par exemple, en dépit du fait que le SCRS constitue le principal organisme en matière de renseignement d'origine humaine (HUMINT pour *Human Intelligence*), SP n'a aucun accès direct aux dossiers des sources humaines. SP n'a pas couramment accès aux évaluations des risques opérationnels du SCRS. Or, il faut savoir que SP n'a ni fait le nécessaire pour demander un tel accès ni su en tirer parti une fois que ledit accès lui a été accordé. Voici un exemple. En trois occasions, SP a demandé au SCRS une copie de l'évaluation des risques liés à [REDACTED] : la première, [REDACTED] la deuxième, à [REDACTED] et la troisième, [REDACTED]. Le Service a indiqué à l'OSSNR qu'il avait donné à SP l'occasion de voir ce document, mais à condition que celui-ci, en raison de son caractère sensible, soit consulté à l'AC du SCRS uniquement. Au moment de rédiger le présent rapport, SP n'avait toujours pas examiné cette évaluation.
49. Si l'on fait exception de ce qui est explicitement requis par la loi ou au titre des IM, on constate que SP mise sur le fait que ce sera au SCRS de juger quelle information mérite d'être soumise à l'attention de SP ou du Ministre. C'est d'ailleurs ce que SP reconnaît :
- [Traduction] (Le ministère) doit disposer d'une information suffisante qui permette au Ministre de prendre des décisions éclairées; nous ne pouvons pas faire rapport sur ce que nous ne savons pas, ni sur ce que nous avons simplement entendu dans un contexte informel ou à l'occasion de brefs échanges verbaux.
50. Lorsqu'on leur a demandé pourquoi ils ne disposaient d'aucun accès proactif à l'information, des responsables de SP ont mis en évidence trois éléments justificatifs : premièrement, l'importance de garantir la sécurité de l'information du SCRS; deuxièmement, le rythme opérationnel du Service et les ressources

TRÈS SECRET//RAC

limitées de SP, qui permettent difficilement d'évaluer en temps voulu un surcroît d'information; troisièmement, le fait que le SCRS fournit une information de niveau supérieur en vertu du Cadre de coopération, conformément au rôle de SP en matière de politique et de directives.

51. Selon le SCRS, un libre accès à l'intégralité de son fonds de renseignement serait requis pour que SP soit davantage actif dans les opérations du Service. Or, le SCRS estime que le libre accès s'avérerait inefficace et inutile, poserait un risque pour la sécurité et ferait double emploi avec les conseils que le SCRS aurait déjà fournis au Ministre ainsi qu'au SM de la SP en copie conforme.
52. Considérant les réponses fournies par le SCRS et par SP, il y a lieu d'estimer que les préoccupations relatives à la sécurité et aux ressources ne sont guère convaincantes. Premièrement, charge à SP et au SCRS d'établir une infrastructure de sécurité facilitant l'accès, même aux plus délicates des informations. SP n'a pas besoin d'un accès libre à l'intégralité du fonds de renseignement du SCRS. Il aurait plutôt besoin d'accéder à la partie du fonds de renseignement qui, au-delà de ce qui est déjà fourni par le SCRS, serait nécessaire, selon les circonstances, à la formulation de conseils objectifs ayant trait à l'activité proposée. Les contrôles de sécurité existent déjà au SCRS, comme c'est le cas pour les mécanismes qui servent à l'audit des occurrences de non-conformité à la politique sur la sécurité. Deuxièmement, si le fait de garantir une responsabilisation adéquate nécessite des investissements de ressources, une solution pourra être appliquée moyennant des demandes budgétaires.
53. Enfin, telle qu'elle est présentée par SP et le SCRS, la distinction entre politiques et opérations ne constitue pas un modèle utile. La bifurcation de la responsabilité a été rejetée après mûre réflexion par la commission d'enquête ayant mené à la création du SCRS, à savoir la Commission McDonald. D'ailleurs, cette bifurcation n'est pas conforme aux délibérations parlementaires sur la relation attendue entre le SCRS et SP (l'ancien ministère du Solliciteur général). Voir l'annexe B.
54. SP doit être en mesure d'informer le ministre de la SP au sujet du capital et des intérêts qui orienteront le processus décisionnel. Or, pour fournir ce type de conseil au Ministre, SP doit avoir accès aux points de détail des opérations du SCRS. Il va de soi que le SCRS doit assurer le contrôle et la gestion de ses activités opérationnelles, ce qui n'élimine pas pour autant la responsabilité de SP s'agissant de veiller à ce que le Ministre dispose de l'information dont il a besoin pour prendre des décisions éclairées et s'acquitter de ses responsabilités en matière de reddition de comptes. L'opération [REDACTED] – laquelle était exceptionnelle

TRÈS SECRET//RAC

sans être une nouveauté – montre les conséquences négatives de l'approche actuellement préconisée par SP.

55. En définitive, pour garantir la fourniture de conseils rigoureux et véritablement objectifs au Ministre, le SM de la SP doit miser sur l'assistance de fonctionnaires ministériels bien informés. C'est donc au SM qu'il incombe de veiller à ce que ces fonctionnaires aient accès à l'information opérationnelle du SCRS dont ils ont besoin pour exercer leurs fonctions. Le BCP fournit un certain nombre de consignes quant au rôle du Ministre à l'endroit de son sous-ministre. Par exemple :

Selon le portefeuille, le Ministre peut attribuer des responsabilités particulières au sous-ministre. En pareil cas, il importe que le Ministre précise aux chefs d'organismes ses attentes concernant le rôle que doit jouer le sous-ministre en matière de gestion de portefeuille. Ce rôle ne doit pas empiéter sur la responsabilité des chefs d'organismes¹.

56. À cette fin, le SM de la SP dispose déjà des outils lui permettant d'octroyer des pouvoirs à ses employés lorsqu'il s'agit de promouvoir la responsabilité ministérielle. Au paragraphe 7(3), la Loi sur le SCRS stipule que :

Le sous-ministre [de la SP] conseille le Ministre sur les instructions déjà données ou à donner, selon lui, en vertu du paragraphe 6(2).

Recommandation 2. L'OSSNR recommande que le ministre de la Sécurité publique prenne les mesures nécessaires pour veiller à ce que le sous-ministre obtienne l'information requise pour exercer en toute indépendance sa responsabilité de fournir des conseils au Ministre concernant les activités et les opérations du SCRS.

Instructions du ministre à l'intention du SCRS

57. Pour qu'il soit responsable devant le Parlement pour ce qui a trait aux activités du SCRS, le ministre de la SP doit être informé avant que le Service prenne des décisions ou mène ses activités, il ne peut pas être contraint de ne réagir qu'après coup. En vertu du paragraphe 6(2) de la Loi sur le SCRS, le ministre peut prendre l'initiative de formuler ses attentes et de les communiquer au SCRS en émettant par écrit des instructions à l'intention du directeur.

¹ « Guide du sous-ministre », Bureau du Conseil privé, tiré de l'adresse suivante : https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/services/publications/guide-sous-ministre.html#TOC1_5

TRÈS SECRET//RAC

Objectif et historique

58. Dans les premières années qui ont suivi la création du Service, le SM tenait un rôle déterminant dans le façonnement du contexte stratégique, notamment, en suivant l'évolution de la position du gouvernement sur ce qui doit faire l'objet de rapports et de contrôles relativement aux activités et opérations du Service. Le Parlement encourageait l'émission d'instructions ministérielles à l'intention du SCRS, mettant en évidence un argument important en faveur d'une séparation d'avec le renseignement de sécurité de la GRC : prévoir des instructions détaillées sur les activités de renseignement intrusives sans compromettre l'indépendance de la police.
59. Pendant les années 1990, diverses modifications ont été apportées aux instructions du ministre. En l'occurrence, le CSARS a joué un rôle de catalyseur, par exemple, en faisant valoir, en 1995, que le processus d'élaboration des politiques du Service affichait de « graves lacunes » pour ce qui concerne les sources humaines. Ces lacunes ont été résolues en partie par de nouvelles IM. En outre, les examens que le CSARS a réalisés par la suite se sont concentrés sur les IM relatives aux enquêtes sur les campus universitaires et aux enquêtes menées en application des dispositions de la Loi sur le SCRS concernant la « subversion ». Ailleurs, le CSARS a observé des « lacunes en matière de politique » qui portent atteinte à la capacité du SCRS à traduire les IM en politique opérationnelle, notamment, « les définitions de la portée des ententes, qui sont ambiguës quant aux circonstances où il faut consulter ou conseiller le Ministre. » Au terme de la décennie, on comptait vingt-huit IM qui guidaient le SCRS.
60. En février 2001, le Ministre a émis des IM d'ordre général se fondant sur le postulat voulant que la plupart des éléments centraux des instructions précédentes avaient été intégrés aux politiques opérationnelles applicables du SCRS. Par conséquent, le gouvernement a établi qu'il était temps de réduire le nombre des IM et d'élever les IM restantes à un niveau plus stratégique. Aujourd'hui, parmi les directives ministérielles s'appliquant au SCRS, il y en a trois qui ont trait à la reddition de compte dans le contexte des opérations : Menaces à la sécurité du Canada dirigées contre le Parlement et les parlementaires (2023), Opérations (2023) et Reddition de comptes (2019).

Constatation 5. L'OSSNR a constaté que plusieurs directives ministérielles destinées au SCRS faisaient l'objet d'interprétations incohérentes, voire contradictoires de la part des intervenants responsables de leur mise en œuvre.

TRÈS SECRET//RAC

61. L'OSSNR a remarqué qu'il y avait de graves défauts dans l'actuel ensemble d'IM pour ce qui a trait au SCRS. Crucialement, il n'y a aucun document juridique ou stratégique interministériel ni aucun autre document qui définisse les termes et expressions employés dans les IM. SP a conseillé à l'OSSNR d'interpréter ces termes d'après leur sens traditionnel et a fait valoir le fait que ces documents n'étaient pas rédigés avec la précision caractérisant les documents juridiques. Toutefois, le présent examen a révélé que bon nombre des expressions et des termes employés dans les IM donnaient lieu à des interprétations incohérentes de la part des intervenants responsables de la mise en œuvre desdites IM.
62. Par exemple, dans les IM de 2019, SP estime que le terme « consulté » (*consulted*) signifie « après le fait » (*after the fact*) pour ce qui concerne les risques d'atteinte à la réputation, alors que le même terme tiré des mêmes IM est interprété par AMC et le SCRS comme signifiant « en même temps » (*contemporaneously*) dans le cas des évaluations des risques pour la politique étrangère. Les termes comme « consulté » (*consulted*), « avis » (*notification*) et « avisé » (*advised*) sont employés dans toutes les IM de façon interchangeable. Dans les IM de 2019, par exemple, il est indiqué que le Ministre s'attend à être « consulté ou informé » au sujet de toute mesure suivant laquelle un administrateur général s'attendrait normalement à ce que son ministre participe, et ce, en dépit des distinctions évidentes entre la signification courante du verbe « consulter » et celle du verbe « informer ».
63. Dans un autre exemple tiré des IM de 2019, il est énoncé que le Service doit aviser le ministre « à l'avance » des activités opérationnelles qui font appel à une autorisation, à une technique ou à une technologie nouvelle, ou « avant » les activités jugées à risque élevé. Ces articles des IM ont donné lieu à un certain nombre d'interactions révélatrices entre l'OSSNR et les personnes interrogées qui étaient chargées de fournir de l'information au ministre ou d'interagir avec celui-ci. À titre d'exemple, certaines personnes interrogées avaient du mal à décrire le rôle attendu du Ministre, une fois que celui-ci a été informé ou avisé relativement à une activité du SCRS avant que celle-ci soit opérationnellement exécutée. Les personnes interrogées avaient tendance à citer des articles des IM qui stipulaient clairement à quel moment on s'attend à ce que le ministre donne son « approbation » (comme dans le cas d'un mandat). Toutefois, ces mêmes personnes avaient de la difficulté à expliquer pourquoi il était nécessaire d'informer ou d'aviser le ministre avant que d'autres activités opérationnelles aient lieu. En fait, les entrevues ont permis de faire ressortir que, à moins d'indications contraires

TRÈS SECRET//RAC

clairement énoncées, le rôle attendu du ministre n'est que de recevoir passivement de l'information.

64. Ce cas de figure trouve un exemple dans l'opération [REDACTED]. Pendant qu'il était informé par SP et le SCRS, le Ministre a voulu savoir à quoi on s'attendait de lui, ce à quoi le Service a répondu que la séance d'information n'était donnée qu'à titre informatif, bien qu'il fût possible [REDACTED]. Cette réponse donnée au Ministre allait dans le sens d'un certain nombre de commentaires que les personnes interrogées ont faits à l'OSSNR. Dans ces commentaires, on sentait une hésitation ou tout simplement une incapacité à comprendre le pouvoir que le Ministre peut exercer sur la direction des opérations. La confusion qui s'en est suivie après que l'opération [REDACTED] a été stoppée illustre bien cette observation.
65. On note un problème semblable quant à l'utilisation de l'expression « en temps opportun » dans les IM de 2023. En effet, ces IM n'imposent aucune échéance à laquelle le Ministre devrait s'attendre à recevoir l'information pertinente au sujet des activités opérationnelles à risque élevé ou au sujet de « toutes les menaces à la sécurité du Canada dirigées contre le Parlement et les parlementaires ». Certains des employés du SCRS qui ont été interrogés par l'OSSNR croient que le système s'appliquant aux risques n'est pas dynamique, en ce sens qu'il n'est pas en mesure de systématiquement et continuellement fournir des évaluations des risques opérationnels, que cette attente soit formulée ou non. En outre, l'expression « toutes les menaces » est plutôt vague et peut également donner lieu à des interprétations diverses, ce qui empêche le Ministre d'être pleinement informé.
66. Certaines des personnes interrogées avaient du mal à saisir les principaux objectifs des IM. Or, l'examen a permis de relever que les difficultés à expliquer les principaux éléments des IM pourraient résulter du fait que des sujets semblables existent simultanément dans diverses IM. Par exemple, des instructions concernant les risques sont énoncées de nombreuses fois dans les IM de 2019 sur la reddition de comptes et dans les IM de 2023 sur les opérations, et les préoccupations correspondant à la période à laquelle ces documents ont été

[REDACTED]

TRÈS SECRET//RAC

rédigés ne s'agencent pas aisément les unes avec les autres dans ce qui aurait pu donner lieu à des directives claires et succinctes.

Constatation 6. L'OSSNR a constaté que pendant la préparation des instructions du ministre à l'intention du SCRS, Sécurité publique n'avait pas suffisamment consulté Affaires mondiales Canada et le SCRS.

67. AMC n'a pas été suffisamment consulté concernant les modifications apportées aux IM de 2023 ayant trait aux opérations touchant l'évaluation des mesures d'atténuation des risques ainsi qu'aux approbations du ministre des Affaires étrangères. Des représentants d'AMC ont fait part de l'importance de faire un suivi rigoureux des approbations et des activités du SCRS dès lors que celles-ci engagent la responsabilité du Ministre. De même, pendant que le SCRS était consulté concernant les IM de 2023 au sujet des menaces dirigées contre le Parlement et les parlementaires, le Service a indiqué que son apport [traduction] « n'a pas nécessairement été fourni au Cabinet du Ministre et n'a pas été intégré aux IM qui ont été publiées, en dépit du fait que les nouvelles directives étaient très précises concernant les attentes sur le plan des opérations ».
68. Enfin, même si SP et le SCRS ont pris part aux consultations liées à la modification des attentes en matière de risque énoncées dans les IM de 2023 sur les opérations, il est clair que leur participation était insuffisante. Les principaux intervenants de SP et du SCRS n'ont pas été en mesure d'expliquer à l'OSSNR les raisons de l'inclusion d'articles entiers de ces IM ni comment certaines de ces attentes pouvaient être opérationnalisées. [REDACTED]

Recommandation 3. L'OSSNR recommande que le ministre de la Sécurité publique regroupe les instructions ministérielles dans des instruments clairs, concis et harmonisés qui découleront de consultations significatives entre les intervenants chargés de leur mise en œuvre.

Processus d'évaluation des risques du SCRS

69. Au cours des trente-cinq dernières années, des sources humaines du SCRS ont parfois été impliquées dans des activités illicites, [sommaire enjeux [REDACTED]]

TRÈS SECRET//RAC

liés aux sources humaines...]

Juste au cours de la dernière année, [redacted] mémoires au ministre de la SP avaient trait aux risques élevés encourus par d'anciennes sources ou des sources actives du SCRS. [exemples liés aux sources humaines...]

[redacted]

[redacted]

[redacted] il serait juste d'affirmer que la reconnaissance, l'évaluation et l'atténuation des risques sont une source de préoccupation de longue date pour le SCRS.

Objectif et historique

70. Au SCRS, la première avancée vers un système moderne de gestion des risques a résulté d'une grave lacune opérationnelle. [détails sur la nature de l'échec...]
- [redacted]
- [redacted] Le CSARS allait ensuite conclure que [redacted] ne pouvait pas tenir à une action en particulier. C'est plutôt un ensemble de facteurs qui a été soulevé : [redacted] les capacités limitées du SCRS quant aux opérations à l'étranger; le manque de rigueur des politiques et des procédures pour ce qui est de la gestion des opérations à l'étranger; l'insuffisance de la gestion et de la formation [redacted] mais aussi des employés du SCRS; et une sensibilisation qui n'en était qu'au stade du développement quant aux défis que pose la conduite d'activités opérationnelles à l'étranger avec des alliés.
71. L'opération [redacted] a fait suite à l'émission de nouvelles IM en 2008, lesquelles mettaient l'accent sur le risque accru associé aux opérations du SCRS. En outre, ces IM indiquaient que plus le risque associé à une activité particulière était élevé, plus le niveau de l'autorité d'approbation devait être élevé. Or, ces IM ne disaient rien sur le processus à appliquer pour évaluer les risques, les exigences en matière d'établissement de rapport pour le ministre étaient floues, et la participation d'intervenants externes venait à peine de débuter.
72. Les attentes à l'égard d'une analyse des risques reposant sur « quatre piliers » – juridique, politique/atteinte à la réputation, politique étrangère et opérations – ont d'abord été formulées dans les IM de 2015. Après [redacted] le CSARS a recommandé d'élaborer un cadre apte à prendre en compte les considérations liées aux risques. Cette recommandation a été prise en compte

TRÈS SECRET//RAC

dans les IM de 2019 sur la reddition de comptes. En outre, elle apportait des éclaircissements sur les rôles externes attendus par le MJ pour les risques juridiques, par AMC pour les risques relatifs à la politique étrangère et par SP pour les risques d'atteinte à la réputation. [détails additionnels et observations sur la DM...]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Pilier opérationnel

Constatation 7. L'OSSNR a constaté que le processus d'évaluation des risques du SCRS avait évolué au point de devenir le mécanisme central de la planification des opérations et de la gestion des risques connexes et que, même s'il était généralement efficace, ce processus n'offrait pas de directives claires aux employés concernant les circonstances où les risques devraient être réévalués à mesure que les opérations se déroulent.

73. L'OSSNR s'est penché sur un échantillon comptant plus de 100 évaluations de risques et sur les documents à l'appui. Or, cet examen n'a révélé aucune occurrence de non-conformité à la loi, aux IM ou aux politiques opérationnelles. Il demeure néanmoins certains problèmes liés au pilier relatif au risque opérationnel du SCRS. Par exemple, des intervenants interrogés par l'OSSNR ont mentionné l'absence de processus formels permettant de consigner les « leçons apprises » du côté des homologues régionaux et ont reconnu des lacunes sur le plan de la normalisation des termes à employer dans les évaluations des risques. En outre, le centre d'excellence en matière de risque de l'AC n'est pas en mesure de voir toutes les évaluations des risques, mais ne dispose pas non plus des technologies qui lui permettraient de procéder systématiquement à des analyses de tendances à partir des centaines d'évaluations des risques qui sont réalisées chaque année.
74. D'après le SCRS, hormis les cycles d'approbation [REDACTED] s'appliquant aux opérations, les évaluations des risques opérationnels peuvent être *ponctuellement* renouvelées et actualisées s'il y a lieu. Advenant un changement dans le contexte des opérations ou dans une activité opérationnelle – changement qui pourrait avoir un impact sur les risques –, l'employé responsable de l'opération doit informer, en temps opportun, l'expert compétent en matière de risque et fournir un énoncé de risque qui soit à jour. Les intervenants, y compris ceux d'AMC, sont consultés au

TRÈS SECRET//RAC

besoin. Si l'évaluation des risques qui s'ensuit indique un risque global accru, de nouvelles approbations sont alors requises. Toutefois, si l'on fait exception de l'intervalle normalisée [REDACTED] le SCRS ne fournit pas à ses employés de directives suffisamment claires quant aux moments où les risques devraient être réévalués. Une évaluation que le SCRS a réalisée relativement à l'état du processus de gestion des risques a soulevé des préoccupations semblables et a révélé une compréhension inégale de la part de la gestion concernant la propension au risque à l'égard de chacun des quatre piliers de la gestion des risques.

75. Reconnaisant le besoin d'apporter des améliorations, le Service a lancé le projet [REDACTED] qui vise à créer un nouveau système de gouvernance des opérations s'appuyant sur un système modernisé d'évaluation des risques. Même si le système n'en est qu'aux premières étapes de son développement, les réunions et les entrevues que l'OSSNR a eues avec les intervenants du SCRS en matière de risque laissent à penser que le nouveau système réduira l'accent mis sur les évaluations narratives et favorisera plutôt l'utilisation de critères de risque, lesquels constitueront des points de référence préétablis par rapport auxquels l'importance d'un risque sera évaluée et mesurée. [observations [REDACTED] additionnelles sur le risque...]
- [REDACTED]
- [REDACTED] En outre, les constatations et les recommandations présentées dans le présent rapport devraient orienter le projet [REDACTED]

Pilier juridique

Constatation 8. L'OSSNR a constaté que les conseils juridiques ne figuraient que rarement dans les documents faisant état des dernières évaluations des risques pour les opérations du SCRS.

76. La plupart des évaluations des risques qui ont été examinées par l'OSSNR ne comportaient aucune indication quant à une consultation du MJ. Par conséquent, ces évaluations donnaient l'impression que le risque juridique était sous-évalué. Le MJ ainsi que les intervenants en matière de risque de tous les secteurs du Service ont fourni trois raisons pour lesquelles il n'y avait aucune note écrite dans la version finale des évaluations des risques. Premièrement, il est arrivé que le cadre de justification s'appliquant au Service au titre de la Loi sur le SCRS – pour ce qui concerne les actes ou les omissions qui, autrement, constitueraient des infractions

TRÈS SECRET//RAC

au droit canadien – permette d'atténuer les risques juridiques reconnus. Deuxièmement, la plupart du temps, le MJ se fait consulter dès les premiers stades de la planification opérationnelle. Cette intervention précoce permet d'aborder les questions juridiques assez tôt dans le processus de planification opérationnelle. Troisièmement, [REDACTED]

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
77. Bien que l'intervention précoce des services juridiques constitue une avancée souhaitable et contribue assurément à l'atténuation des risques, il n'en demeure pas moins que le besoin de documenter les évaluations des risques devrait être invariablement pris en compte, même s'il ne devait que rappeler l'application des opinions juridiques fondamentales. Le processus d'évaluation des risques permet de tenir les responsables de la gestion au courant de l'approbation de certaines opérations et constitue un mécanisme servant à enregistrer les arguments qui sous-tendent les décisions. En outre, bien que le cadre de justification permette de résoudre certains aspects du risque juridique, il faut néanmoins compter un certain nombre d'autres sources de risques juridiques. Il est donc essentiel que l'approbation définitive du risque fasse état du raisonnement sur lequel s'appuie le pilier du risque juridique pour garantir la responsabilisation des décideurs.

Constatation 9. L'OSSNR a constaté que dans le contexte de l'évaluation des risques, les considérations juridiques s'avéraient trop limitatives.

78. L'importance de consigner régulièrement les risques juridiques par écrit a été mise en évidence concernant les cas où l'on reconnaît des risques découlant du droit criminel non canadien. Il suffit de penser aux risques du point de vue de la responsabilité civile, du droit intérieur d'autres pays ou du droit international. Or, l'examen a révélé que pour un certain nombre des parties prenantes, il n'était pas tout à fait évident de savoir quel intervenant en matière de risque devait, en dernière analyse, être tenu responsable de la reconnaissance et de l'évaluation de ces types de risques juridiques. À titre d'exemple, lors de réunions distinctes entre AMC et le Groupe litiges et conseils en sécurité nationale (GLCSN) du MJ, AMC a indiqué que sa Direction générale des affaires juridiques était en train d'évaluer le droit international, alors que le GLCSN a ensuite expliqué que son rôle était de reconnaître tous les risques juridiques associés aux opérations du SCRS.
79. Il existe un certain nombre de justificatifs pour que les deux parties évaluent les risques liés au droit international. Prenons le GLCSN, qui tient un rôle de conseiller

TRÈS SECRET//RAC

auprès du SCRS relativement à tous les aspects du droit et qui s'appuie sur ses relations avec les experts en droit de l'ensemble du MJ (notamment, le centre d'expertise en droit constitutionnel, administratif et international), alors que les avocats de la Direction générale des affaires juridiques d'AMC sont appelés à faciliter l'exercice des fonctions ministérielles pour ce qui a trait à l'élaboration du droit international et, entre autres, à son application aux relations extérieures du Canada. [exemples donnée sur l'évaluation de risque...]

80. Bien que depuis 2019, le SCRS s'appuie sur le cadre de justification pour accorder à une source une protection juridique limitée au titre du droit canadien, ce cadre n'offre aucune protection au titre du droit intérieur de pays étrangers et n'a aucune incidence au regard des obligations du Canada en matière de droit international. Voici un exemple. Lorsque, par l'intermédiaire du cadre de justification, une source obtient une protection au regard du droit canadien pour ce qui, en d'autres circonstances, constituerait une infraction à l'étranger (p. ex. financement du terrorisme, violation des sanctions), cette source peut tout de même être exposée à une forme de répression au titre du régime juridique du territoire où l'opération a lieu. Il convient certes de reconnaître les difficultés pratiques et connexes, mais ces types de risque doivent être reconnus et pris en compte du point de vue de chacun des piliers (c.-à-d. risque opérationnel, risque juridique, risque pour la politique étrangère et risque d'atteinte à la réputation).

Recommandation 4. L'OSSNR recommande que le SCRS, en collaboration avec le ministère de la Justice et Affaires mondiales Canada, s'assure que les évaluations des risques juridiques seront exhaustives et consignées par écrit.

Pilier de la politique étrangère

Constatation 10. L'OSSNR a constaté qu'Affaires mondiales Canada et le SCRS ne partageaient pas la même vision pour ce qui a trait au rôle qu'Affaires mondiales Canada est appelé à tenir dans le cadre des évaluations du risque pour la politique étrangère.

TRÈS SECRET//RAC

81. AMC et le SCRS ont recours à deux mécanismes pour appliquer les exigences des IM dans le contexte des évaluations des risques pour la politique étrangère. En l'occurrence, [nom de mécanisme] est employé dans le contexte des enquêtes sur la sécurité nationale et de la collecte de renseignement étranger, alors que [nom de mécanisme] est utilisé dans le contexte des mesures de réduction de la menace. L'unité centrale du SCRS affectée à la question des risques entame le processus de consultation auprès d'AMC une fois que les questions relevant de la politique étrangère ont été recensées ou selon les directives énoncées dans les deux mécanismes.
82. L'examen a pris en compte toutes les évaluations qu'AMC a fournies au SCRS relativement aux risques pour la politique étrangère pour [redacted] (c.-à-d. [redacted] évaluations, dont [redacted] portaient sur un risque élevé). Pendant son analyse, l'OSSNR a pris acte d'un commentaire formulé par le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) concernant AMC. Ce commentaire indiquait que le ministère disposait de politiques, de procédures et de structures internes de comité qui étaient trop limitées et que, par conséquent, il ne serait pas en mesure d'orienter ou d'encadrer adéquatement les évaluations des risques pour la politique étrangère qu'il est appelé à réaliser pour le SCRS.
83. Bien qu'aucune occurrence de non-conformité n'ait été observée, il faut savoir que le SCRS et AMC ne s'étaient pas entendus sur le délai d'exécution qu'AMC devait respecter pour les évaluations des risques pour la politique étrangère. L'OSSNR a également remarqué qu'à l'occasion, les demandes d'information additionnelle formulées par AMC aux fins de l'évaluation n'étaient soumises au SCRS qu'après que l'opération proposée par le Service était devenue une priorité urgente. Par exemple, le SCRS a dû faire un suivi auprès d'AMC après avoir attendu pendant vingt et un jours la remise de l'évaluation des risques. À ce moment-là, [redacted] ce qui a incité le SCRS à déclarer la situation urgente au titre du mécanisme de consultation et à aller de l'avant sans procéder à la soumission finale. Or, ce n'est qu'une fois que le SCRS avait exécuté l'opération, qu'AMC a informé le Service que l'opération comportait un risque élevé.
84. Dans l'analyse globale, AMC et le SCRS se sont montrés professionnels lors du processus de consultation au sujet des risques, mais il faut admettre que ce processus ne suffit plus. Pour ce qui concerne l'information sensible, le SCRS est résolu à n'acheminer à AMC que celle dont il juge qu'elle est strictement

TRÈS SECRET//RAC

nécessaire à la réalisation des évaluations des risques pour la politique étrangère. Selon le SCRS, cette restriction vise à mettre l'information opérationnelle hautement sensible à l'abri du risque de divulgation non autorisée. De plus, le SCRS a l'intention d'établir des normes de service favorisant la production en temps voulu de ces évaluations. D'ailleurs, AMC croit pouvoir répondre aux normes de service négociées pour peu qu'il dispose d'un accès suffisant à l'information du SCRS. Or, le projet [REDACTED] pourrait compliquer davantage les choses [REDACTED] qui pourraient réduire l'accès d'AMC à l'information opérationnelle courante du SCRS. Toute nouvelle restriction de la visibilité des activités du SCRS devrait être évitée, dans la mesure où elle engendrerait, pour le ministre des Affaires étrangères, une lacune inacceptable sur le plan de la reddition de comptes.

85. *Il importe qu'AMC connaisse certains aspects des activités du SCRS. Par exemple, il suffit de penser [REDACTED] En l'occurrence, le SCRS n'avait pas mis AMC au courant de l'opération [REDACTED] C'est d'ailleurs ce qui a miné les capacités [REDACTED] [REDACTED] à donner l'impression qu'AMC avait une connaissance adéquate des activités du SCRS [REDACTED]
86. La gestion de la politique étrangère du Canada s'est complexifiée au cours des années subséquentes, particulièrement après les récentes crises diplomatiques qui se sont fait sentir avec la Chine et l'Inde. Pendant que le SCRS poursuit les activités de collecte et de réduction de la menace qui ciblent des acteurs étatiques étrangers, cette complexification mobilisera fréquemment les ressources du ministre des Affaires étrangères en matière de reddition de comptes et nécessitera probablement des consultations auprès d'AMC.

Recommandation 5. L'OSSNR recommande que tout changement devant être apporté par le SCRS au processus d'évaluation des risques prévoie des consultations approfondies et s'appuie sur des mécanismes d'échange d'information entre Affaires mondiales Canada et le SCRS.

Pilier de la réputation

87. Après la [REDACTED] [opération] [REDACTED] SP croyait que le niveau [REDACTED] attribué à l'opération quant au risque d'atteinte à la réputation était erroné. SP croyait également que l'évaluation n'avait pas été réalisée assez

TRÈS SECRET//RAC

rapidement pour donner au ministre le temps de réagir. SP n'a reçu de la part du SCRS que la cote de risque plutôt qu'une évaluation pouvant être examinée, ce qui n'a fait qu'exacerber les préoccupations de SP. Non seulement cette situation a incité SP à remettre en question le caractère suffisant du processus que le SCRS applique généralement aux évaluations des risques, mais elle était aussi la raison pour laquelle les évaluations des risques sont devenues l'un des principaux problèmes examinés par l'OSSNR relativement à ce renvoi au Ministre.

88. Suivant une analyse des faits liés à ce cas, il s'avère que le processus d'évaluation des risques n'était pas la raison pour laquelle l'opération [REDACTED] avait été compromise. En fait, le processus d'évaluation des risques n'est pas le seul déclencheur de la mobilisation ministérielle. Toutes les évaluations des risques comptent des éléments de subjectivité et donnent prise à la critique. Malgré cette lacune qui lui est constitutive, l'évaluation des risques réalisée en [REDACTED] par le SCRS a suivi le processus établi. Le SCRS et SP ont toujours eu l'option d'informer le Ministre en temps opportun, quelle que soit la cote de risque.
89. Certes, les évaluations faisant état de risques élevés doivent être soumises à l'attention du Ministre avant l'exécution d'une opération et imposent donc des limites quant à la possibilité d'une mobilisation rapide, mais il faut savoir que [REDACTED] Le plus souvent, dans les cas où le niveau de risque n'est pas élevé, il n'en tient qu'à la haute direction de juger quand il convient d'informer le ministre.
90. Rappelons également qu'il est de pratique courante que le SCRS réalise des évaluations des risques [emphase à planifier et contexte sur le risque...] [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Cette date se situe huit jours après que le Ministre et SP ont été informés par le SCRS de l'opération prévue. Dès lors, tous les intervenants qui avaient besoin de savoir avaient été mis au courant.

Constatation 11. L'OSSNR a constaté que Sécurité publique ne contribuait pas convenablement à la préparation des évaluations des risques d'atteinte à la réputation.

91. L'OSSNR a observé des problèmes d'ordre systémique dans la façon dont s'organise le pilier « réputation » de l'évaluation des risques. Ces problèmes

TRÈS SECRET//RAC

constituent un frein à la façon dont les évaluations des risques peuvent favoriser le contrôle ministériel à l'égard du SCRS. En outre, les IM de 2019 sur la reddition de compte indiquent ce qui suit :

Le risque d'atteinte à la réputation doit être évalué, en consultation avec Sécurité publique Canada, et comprendre le risque de controverse publique ainsi que le risque de discréditer le Service ou le gouvernement du Canada.

92. D'abord, comme nous l'avons noté précédemment, il n'existe aucun document à caractère juridique, stratégique ou autre qui définisse la notion de « consultation » en dehors du contexte des IM. SP a donc choisi d'interpréter le verbe « consulter » comme signifiant « après le fait ». Par conséquent, hormis les opérations à risque élevé au sujet desquelles le Ministre doit être informé, la grande majorité des évaluations du risque d'atteinte à la réputation donnent lieu à des consultations dans le cadre des échanges d'information qui ont lieu lors des réunions tenues sous l'égide du Cadre de coopération entre SP et le SCRS. Ces réunions ont lieu tous les trimestres et permettent à l'OSSNR de fournir des exemples d'évaluations du risque d'atteinte à la réputation dans le contexte d'opérations particulières. Puisque ces réunions se tiennent à date fixe, la plupart des opérations ayant fait l'objet de discussions avaient déjà commencé ou étaient déjà terminées. SP pourrait se servir de ce forum pour offrir des consignes stratégiques sur le risque d'atteinte à la réputation lors d'opérations prochaines. Toutefois, le SCRS a indiqué à l'OSSNR qu'à cet égard, le leadership au sens propre constitue une exception.
93. Cette observation soulève une nouvelle question : la « prise en charge » de l'évaluation du risque d'atteinte à la réputation. Hormis le SCRS, tous les intervenants en matière de risque – c.-à-d. SP, AMC et le MJ – s'entendent pour dire que le risque d'atteinte à la réputation est difficile à définir, qu'il existe simultanément dans les quatre piliers de risque et, par conséquent, qu'il ne peut pas être évalué de manière aussi exhaustive que nécessaire. S'il existe quatre piliers de risque, c'est pour attirer l'attention sur les considérations qui doivent être prises en compte par les autorités approbatrices.
94. À SP, on croit que la fourniture de conseils stratégiques sur le risque d'atteinte à la réputation répond à l'exigence formulée dans les IM. Toutefois, l'OSSNR n'a relevé aucun indice permettant de constater une approche systématique en matière d'évaluation du risque d'atteinte à la réputation. Par exemple, SP a indiqué à l'OSSNR que le SCRS n'avait pas effectué de façon constante les évaluations du risque d'atteinte à la réputation à l'égard des activités [REDACTED]

TRÈS SECRET//RAC

- [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
95. Cet exemple indique qu'en pratique, les évaluations du risque d'atteinte à la réputation sont du côté du SCRS. D'après le Service, le programme de gestion des risques se distingue des opérations. [REDACTED]
[REDACTED] administré par des spécialistes en matière de risque qui n'exercent aucune autre fonction. Dans le cas du risque d'atteinte à la réputation, le pouvoir d'approbation est exercé par un membre de la haute direction qui relève du sous-directeur non opérationnel des Politiques et des partenariats stratégiques. Comme il ne fait pas partie des opérations, ce groupe se trouve dans une position avantageuse, puisqu'il est responsable de ce qui touche le Cabinet et les affaires parlementaires, mais aussi les communications externes et les relations avec les médias, et qu'il est l'interlocuteur principal de SP pour ce qui a trait aux questions relatives aux politiques et à la gouvernance du SCRS. Toutefois, l'OSSNR estime que même s'il existe des garde-fous internes au SCRS, il n'en demeure pas moins que la décision suivant laquelle SP permet au SCRS de réaliser ses propres évaluations du risque d'atteinte à la réputation aura nécessairement des répercussions.
96. Ce n'est pas par hasard que les IM exigent que des consultations externes soient menées aux fins des évaluations des risques. Ce principe découle plutôt d'échecs opérationnels, mais aussi de la reconnaissance, par le gouvernement, que le SCRS n'est pas le plus à même, malgré ses bonnes intentions, de prendre en compte tous les facteurs de risque que le GC doit considérer lorsqu'il mène des activités opérationnelles. Il est donc essentiel de veiller à ce que le processus appliqué par le SCRS en matière d'évaluation des risques tienne compte de points de vue divers – et plus particulièrement de points de vue autres que celui du Service – lorsqu'il s'agit d'évaluer, avant l'exécution d'une opération, le risque d'atteinte à la réputation du gouvernement du Canada.
97. Enfin, il s'avère utile de comparer le rôle tenu par SP à ceux tenus par AMC et le MJ. Sur demande, chacun de ces ministères fournit au SCRS sa propre évaluation des risques. Il n'y a ni responsabilité par entité interposée ni consultation a posteriori. Toutefois, SP ne fournit pas ce type d'apport au processus d'évaluation, même sur les questions (c.-à-d. risque d'atteinte à la réputation) par rapport

TRÈS SECRET//RAC

auxquelles il serait le mieux placé pour anticiper les répercussions sur l'ensemble du gouvernement en matière d'atteinte à la réputation.

Recommandation 6. L'OSSNR recommande que Sécurité publique et le SCRS créent un mécanisme de consultation plus rigoureux pour les évaluations des risques d'atteinte à la réputation posés par les activités opérationnelles du SCRS, et que ces évaluations fassent spécifiquement état du risque de discrédit du gouvernement du Canada.

4. Conclusion

98. Le système de responsabilité ministérielle au SCRS nécessite une attention accrue. En créant dès maintenant un système de reddition de compte plus robuste, on permettra à l'avenir de mieux se préparer à l'inévitabilité des opérations [REDACTED]. On atténuera également la probabilité de revivre la même confusion que celle survenue [REDACTED] et de courir les mêmes risques.
99. Néanmoins, ni la reformulation *ad nauseam* des IM ni l'amélioration incessante des processus liés aux risques ne sauront se substituer à l'instauration d'une culture axée sur la reddition de comptes. Le SCRS et SP doivent se concerter et définir des objectifs partagés visant à garantir que le ministre qu'ils ont en commun recevra l'information dont il a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités ministérielles.

TRÈS SECRET//RAC

Annexe A. [nom de code] : étude de cas

A1. [synopsis sur l'étude de cas...]

[Redacted text block for A1]

Contexte

A2. [informations contextuelles...]

[Redacted text block for A2]

[Redacted] Or, le SCRS n'a pas déclaré cette activité auprès de ses homologues [Redacted]

A3. [informations contextuelles...]

[Redacted text block for A3]

TRÈS SECRET//RAC

[redacted]
[redacted]

A4. L'élément essentiel des activités que [redacted] menait pour le compte du SCRS

[informations contextuelles...]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

A5. [redacted] le
CSARS [redacted] amorcé un examen, lequel comprenait un aperçu de
l'opération de source humaine [redacted] Le
rapport [redacted] contenait des constatations et des recommandations visant
à résoudre un certain nombre de questions interreliées, notamment les
suivantes : la légalité des opérations appelant des sources à prendre part aux
activités de réseaux de facilitateurs du terrorisme, les instructions ministérielles,
la gestion des risques, la surveillance interne, la gestion de l'identité, les
partenariats avec des organismes intérieurs et étrangers, la compromission de
l'environnement opérationnel et l'orientation stratégique à l'égard de l'étranger.
Le SCRS a accepté toutes les recommandations du CSARS, et celui-ci a suivi de
près l'application des améliorations qui devaient en découler au cours des
années suivantes.

A6. [informations contextuelles...]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

A7. [informations contextuelles...]
[redacted]
[redacted]

TRÈS SECRET//RAC

[redacted]

- A8. Les activités [redacted] ont eu un effet catalyseur pour le SCRS. En outre, [redacted] source [redacted] découle du fait que le SCRS n'a rien révélé quant à l'opération. [redacted] la situation s'est aggravée lorsque le SCRS a décidé de [redacted] [informations contextuelles...] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] Selon le SCRS, les relations [redacted] se seraient apparemment [redacted] [redacted] [redacted]

- A9. [redacted] mis en évidence les lacunes quant à la connaissance que le ministre pouvait avoir au sujet des opérations du SCRS. D'après les Instructions du ministre 2008 – Opérations (le document précurseur des IM 2015), le directeur doit :

[Traduction] Aviser le ministre dès lors qu'il devient possible que les activités du SCRS aient d'importantes répercussions sur les intérêts du Canada, notamment, lorsqu'elles risquent de jeter le discrédit sur le Service ou sur le gouvernement du Canada ou lorsqu'elles peuvent susciter une controverse publique.

- A10. [redacted] [redacted] [redacted] [redacted]

TRÈS SECRET//RAC

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Or, cet incident a suscité l'attention de
la haute direction du SCRS quant au caractère approprié des activités de
[REDACTED] Pourtant, le SCRS n'a pas tenu le Ministre au courant de ces
événements. Dans son rapport d'examen [REDACTED] le CSARS a constaté que
pour se conformer aux IM de 2008, le directeur du SCRS aurait dû aviser le
ministre [REDACTED]

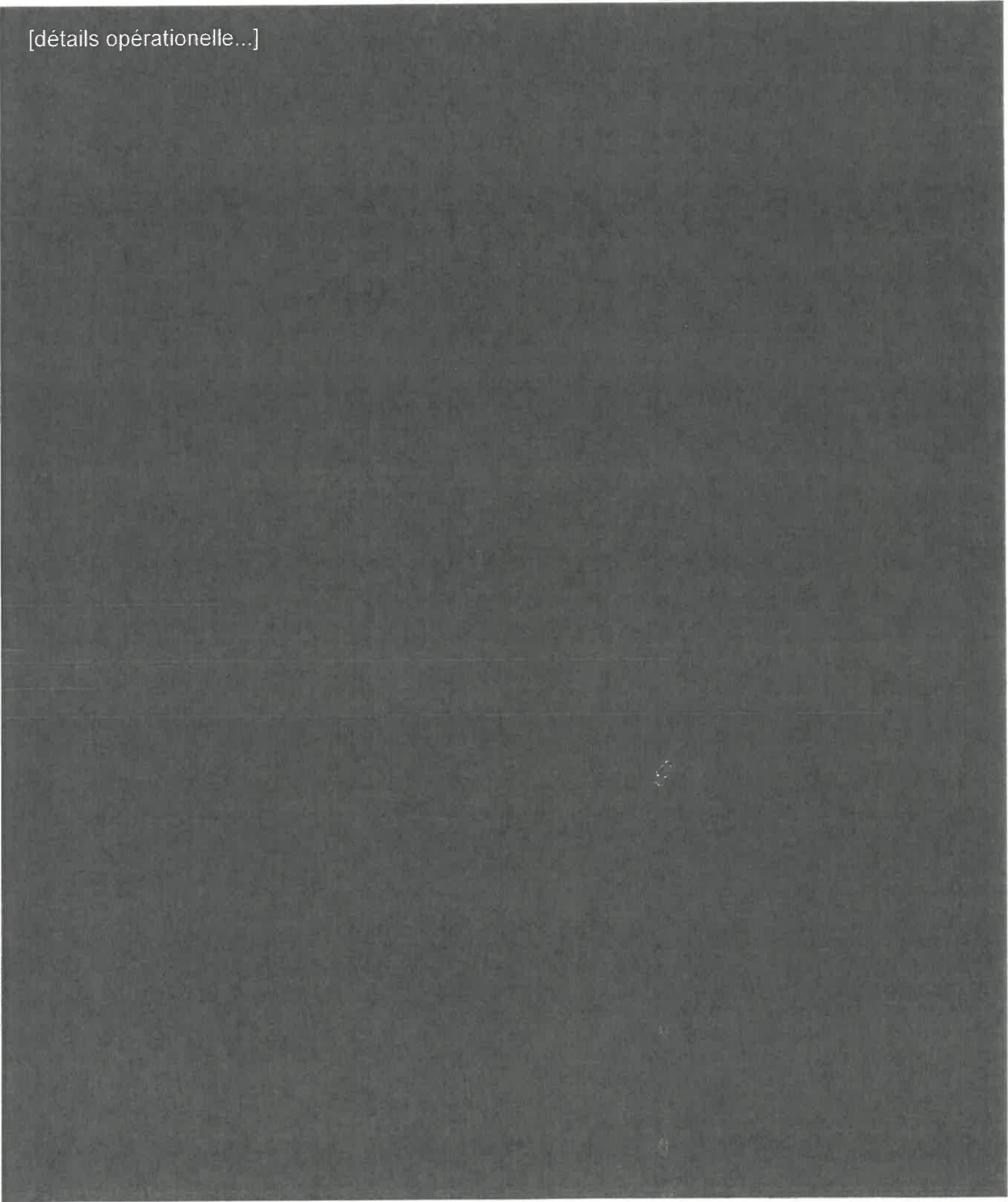
- A11. [REDACTED] le CSARS a également exprimé quelques préoccupations concernant la
légalité des activités du SCRS. En outre, le CSARS a constaté que le SCRS avait
omis de créer en temps opportun un plan stratégique censé comprendre des
conseils juridiques qui devaient énoncer clairement les conditions de la
participation continue de [REDACTED] À
l'époque, le SCRS estimait que l'immunité de l'État pouvait constituer une forme
[REDACTED]
[REDACTED] a laissé de côté cette perspective en réponse au
conseil juridique formulé subséquemment par le MJ. La Cour fédérale a discuté
de la difficulté posée par le séquençement des conseils juridiques ayant trait à
l'immunité de l'État (et à la controverse suscitée par son application) dans une
décision rendue dans un autre dossier où il était question de la franchise du
SCRS dans les demandes de mandats³. En définitive, les risques juridiques
découlant de l'opération impliquant [REDACTED] ont fourni des arguments en faveur
du cadre de justification de la Loi sur le SCRS, lequel est entré en vigueur au
moment de l'adoption de la Loi de 2017 sur la sécurité nationale.

- A12. [conclusion contextuelle et d'opération ayant nom de code...]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

³ 2020 CF 616, paragr. 45 et suiv. Voir également l'examen 2021-18 de l'OSSNR concernant la Cour fédérale.

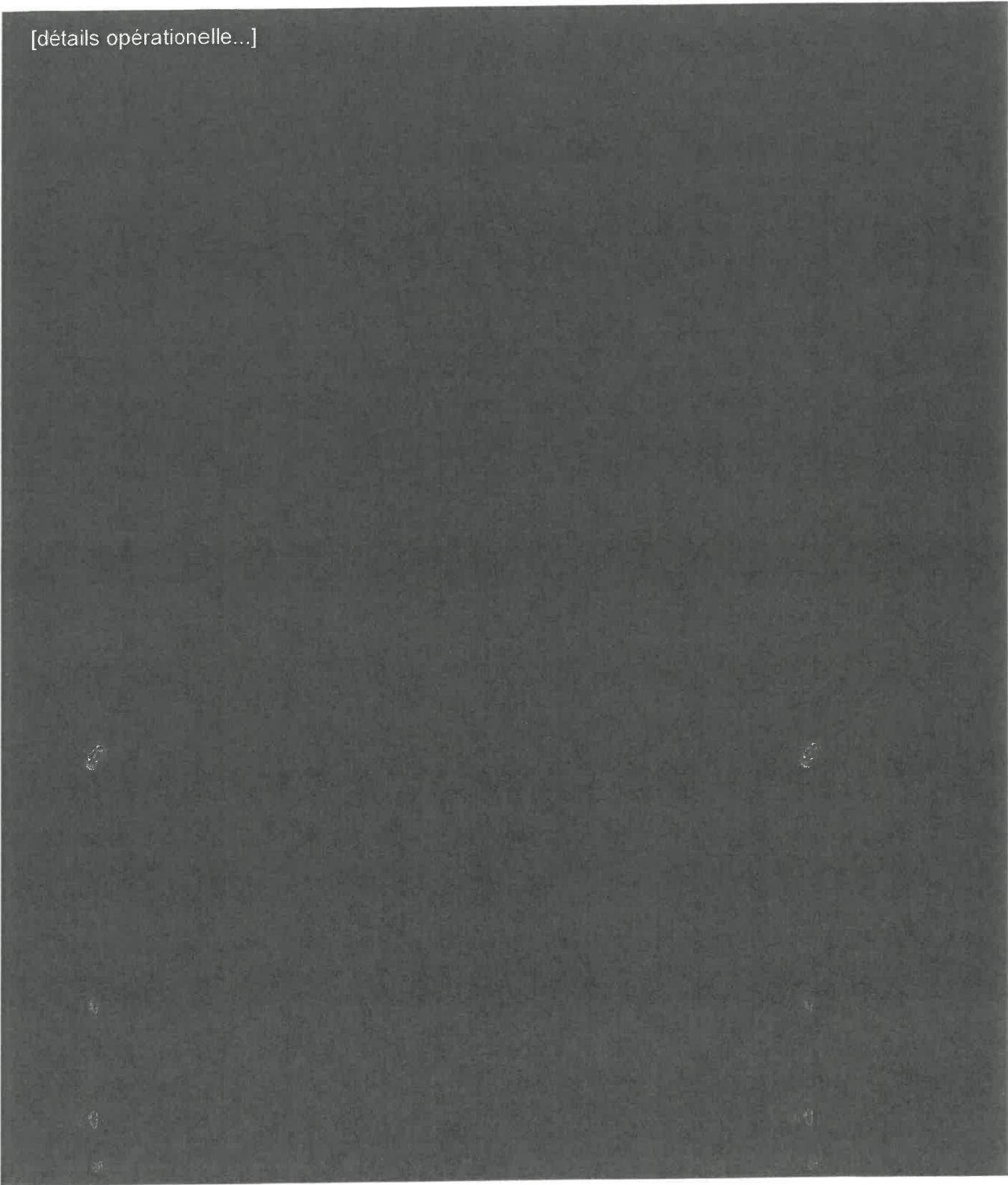
TRÈS SECRET//RAC

[détails opérationnelle...]



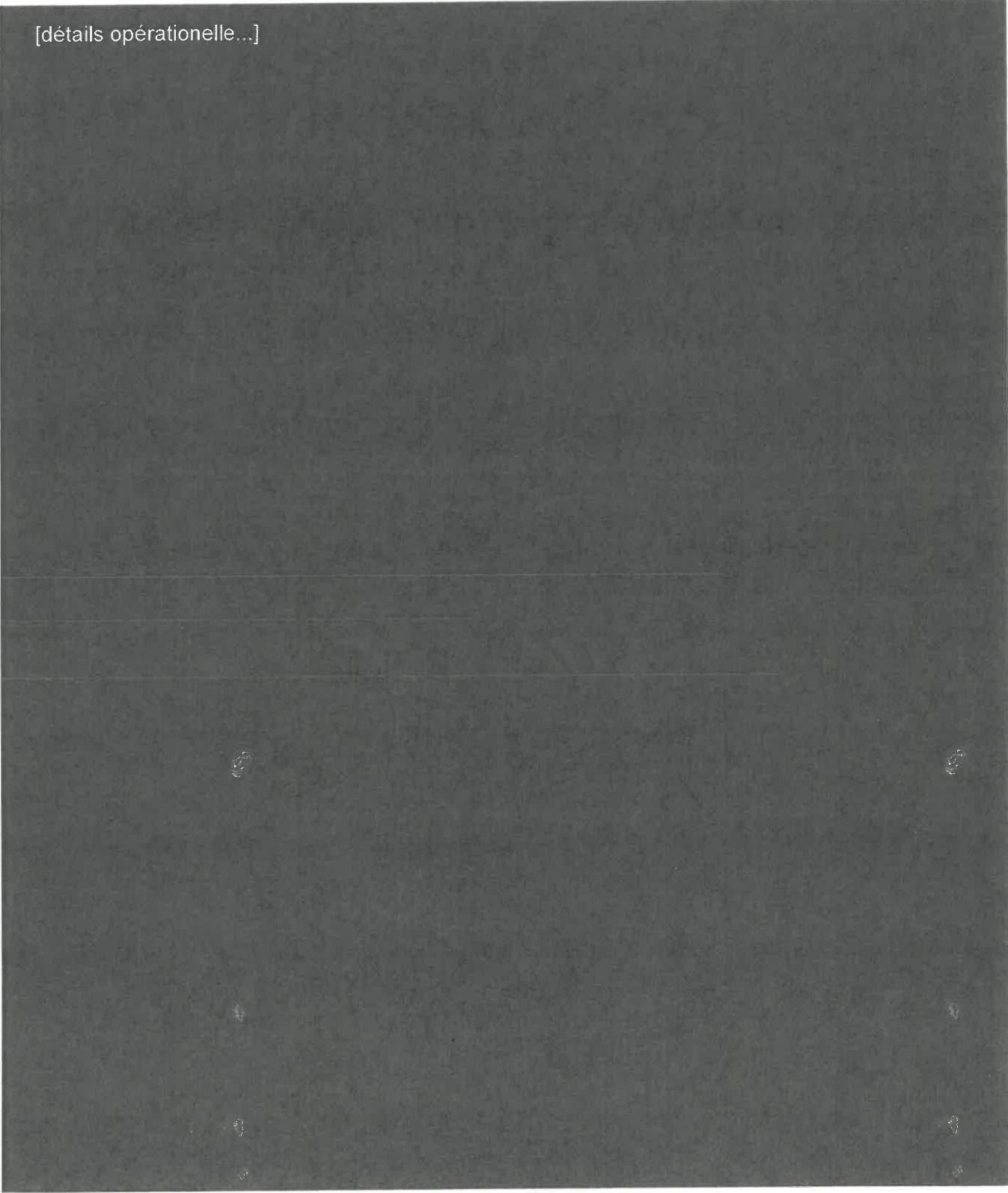
TRÈS SECRET//RAC

[détails opérationnelle...]



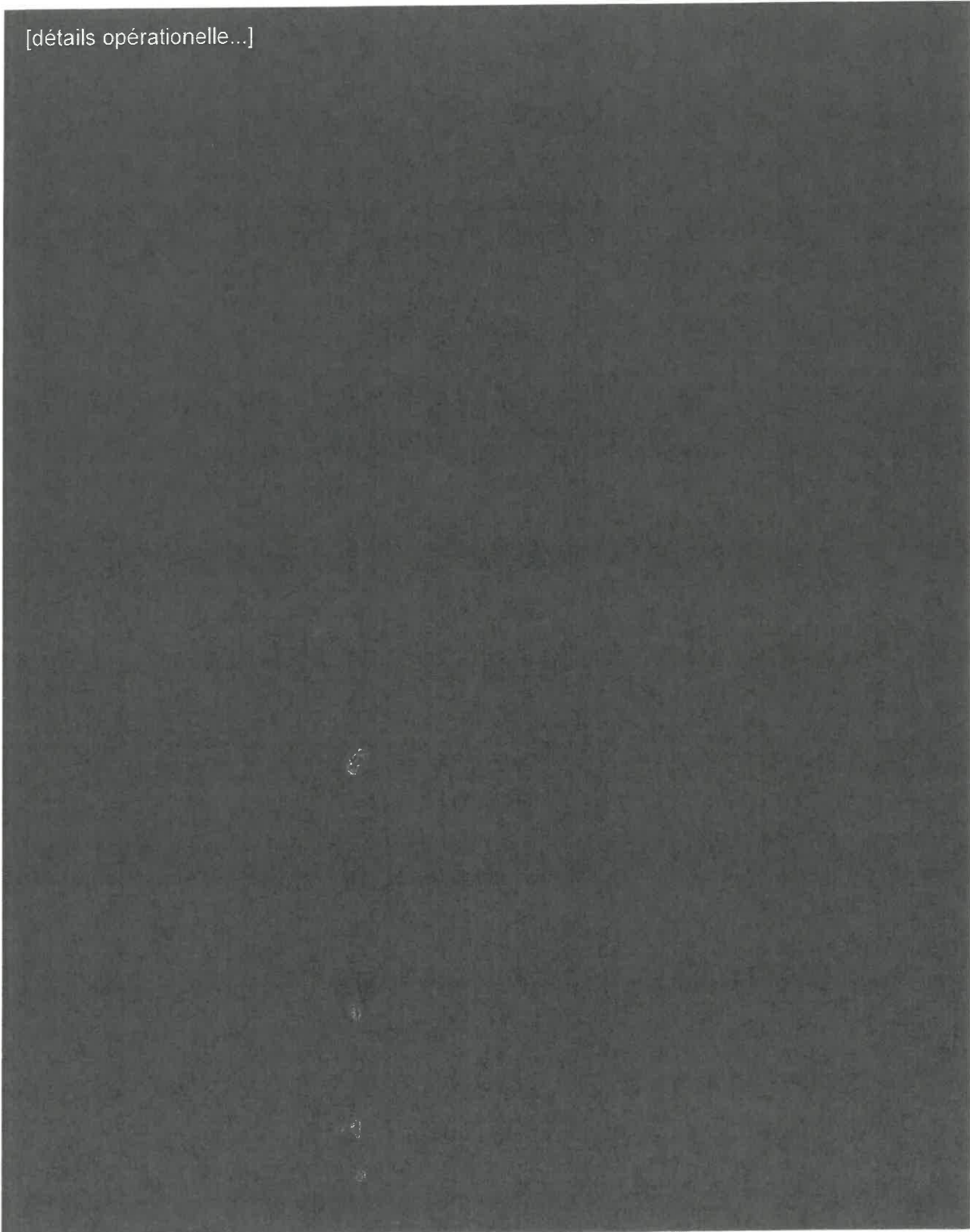
TRÈS SECRET//RAC

[détails opérationnelle...]



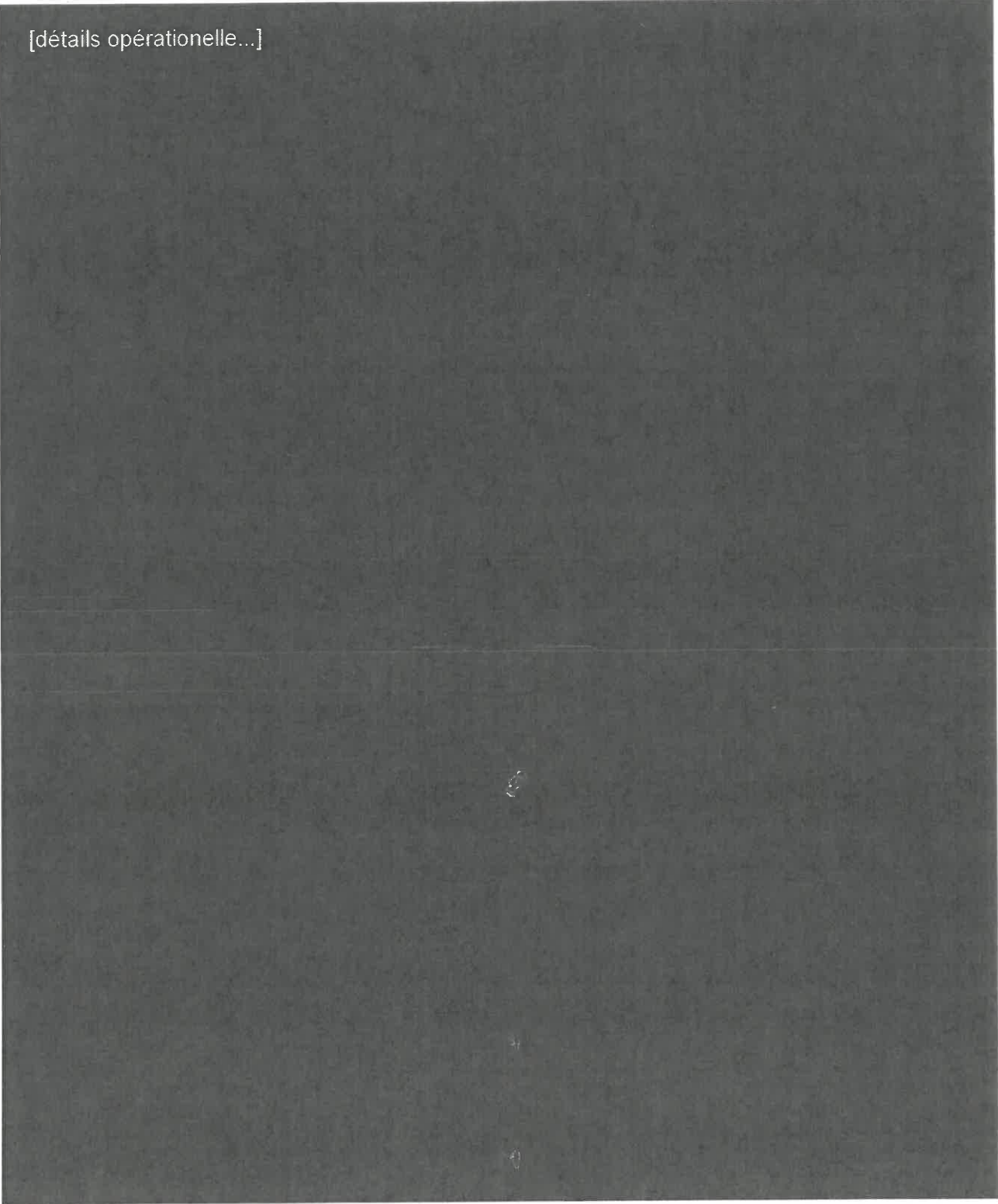
TRÈS SECRET//RAC

[détails opérationnelle...]



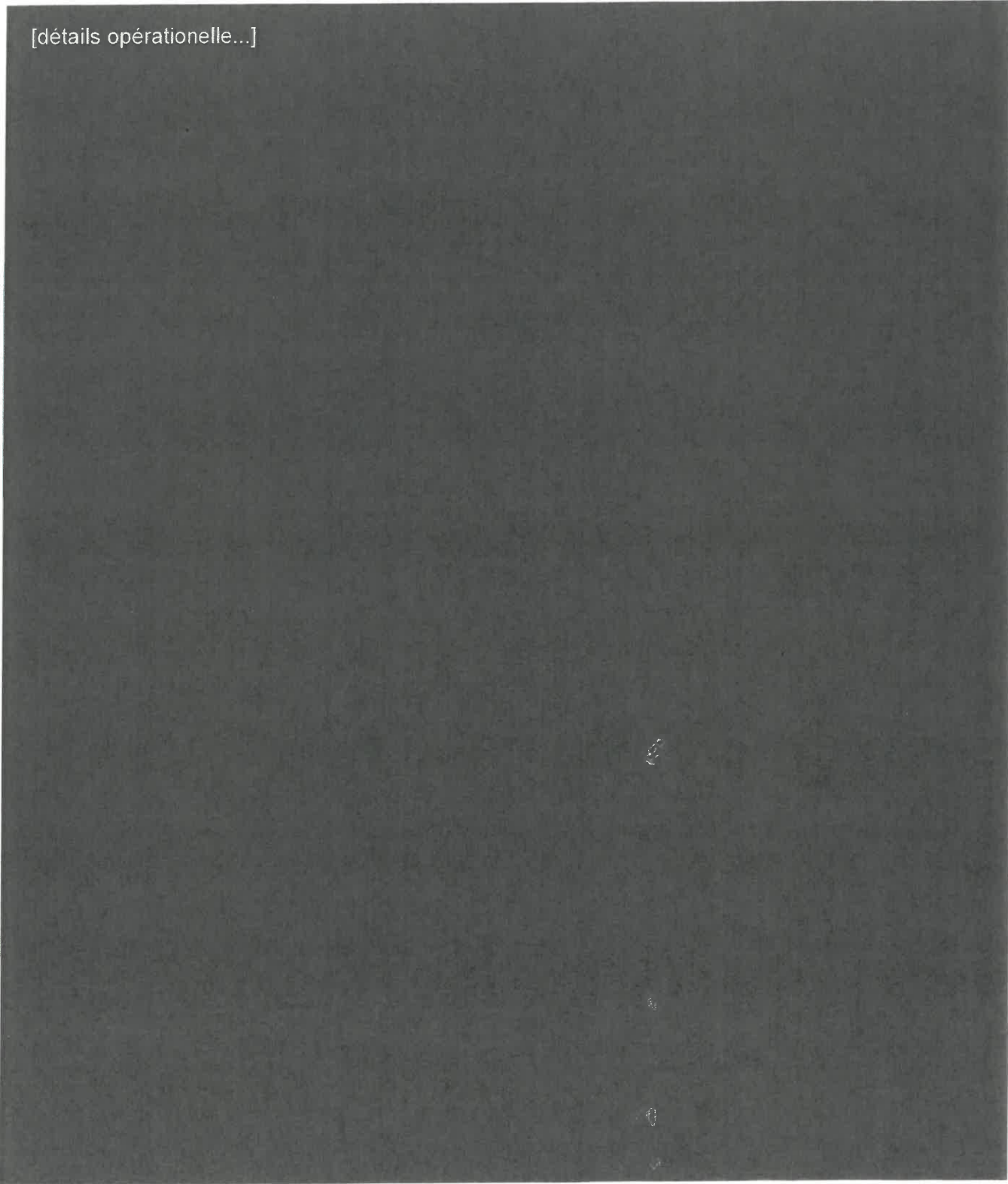
TRÈS SECRET//RAC

[détails opérationnelle...]



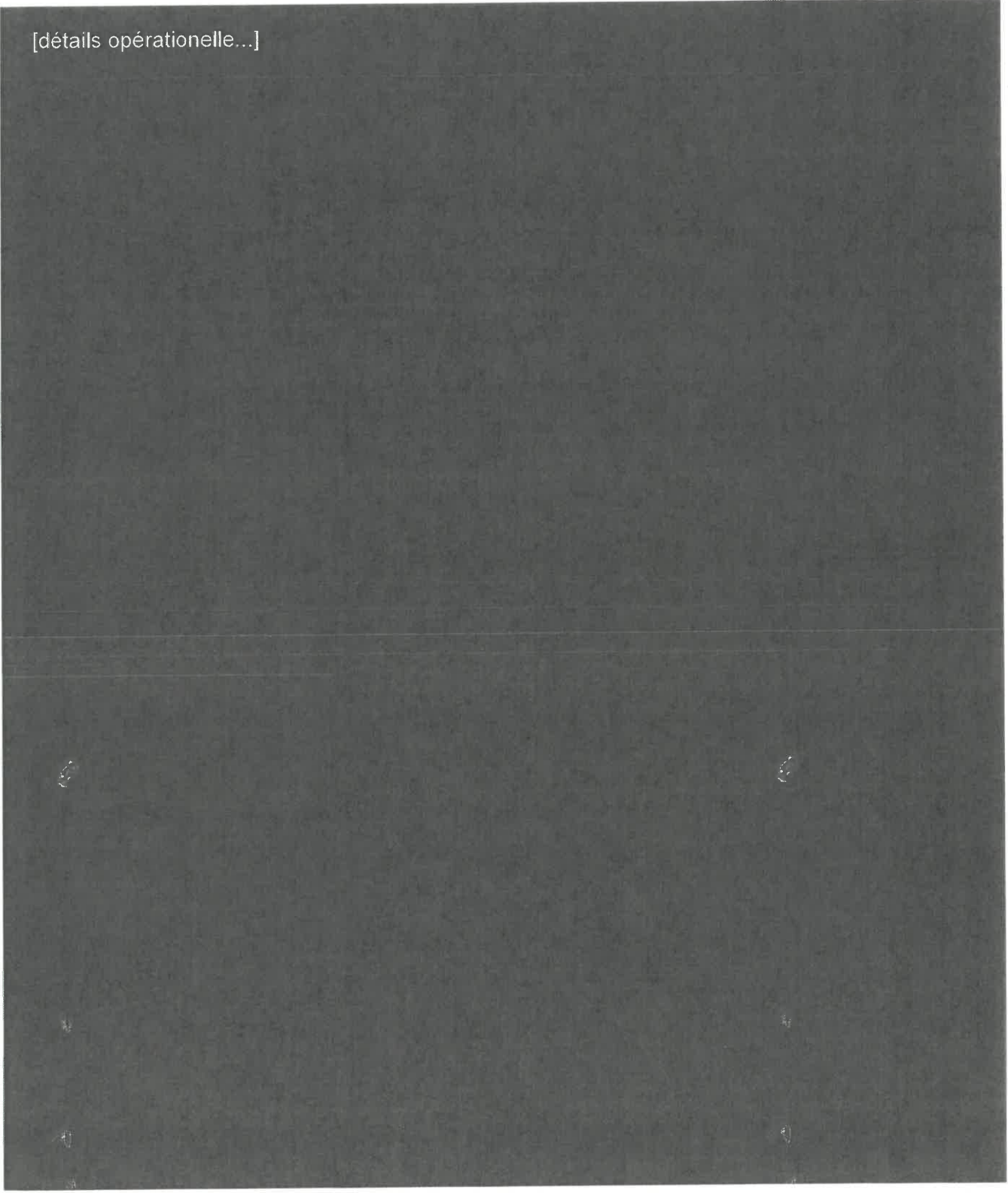
TRÈS SECRET//RAC

[détails opérationelle...]



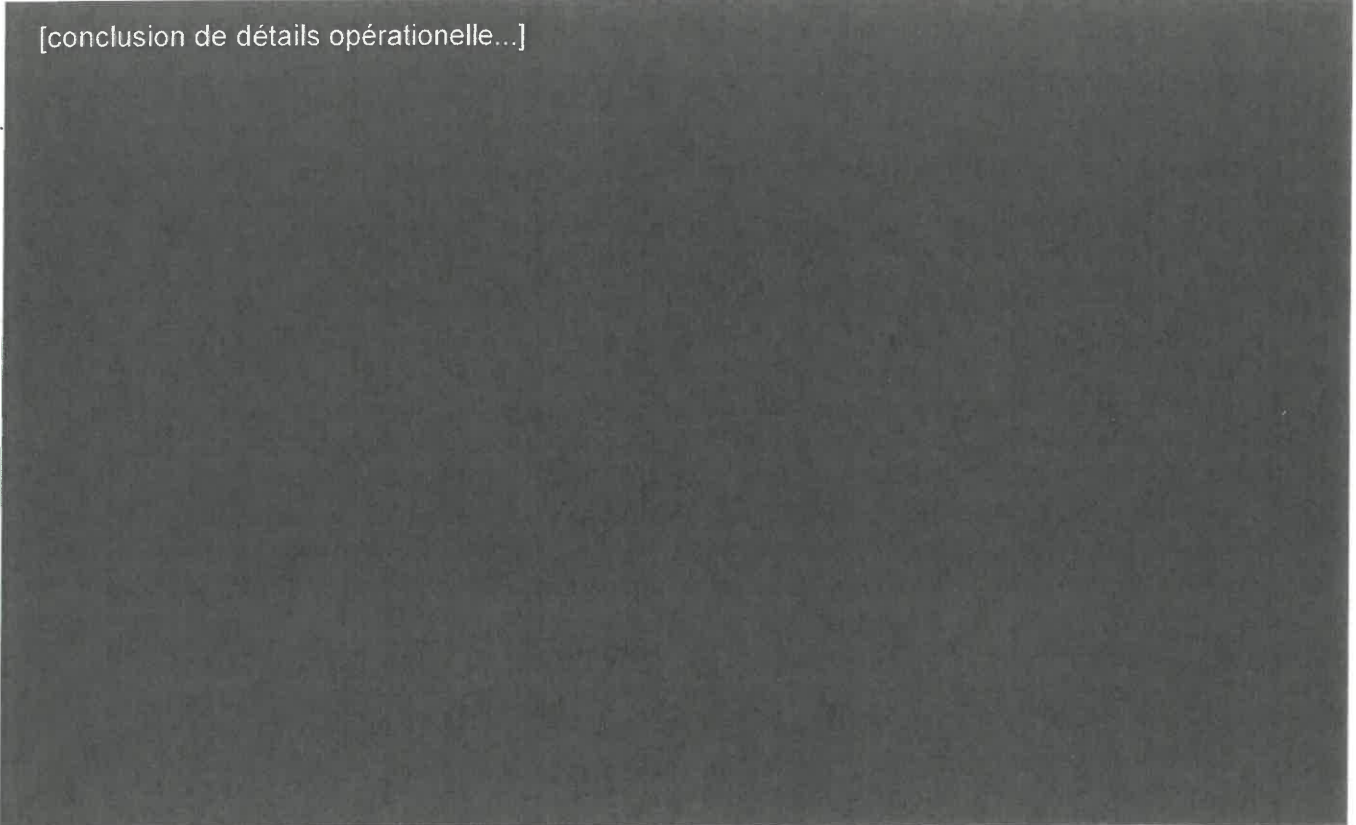
TRÈS SECRET//RAC

[détails opérationnelle...]



TRÈS SECRET//RAC

[conclusion de détails opérationnelle...]



TRÈS SECRET//RAC

Annexe B. Rôle du ministre

Aux fins de la Loi sur le SCRS, le terme « Ministre » renvoie au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile⁴. En outre, le ministre tient plusieurs rôles, notamment celui dont il est question au paragraphe 6(1) : « [s]ous la direction du ministre, le directeur est chargé de la gestion du Service et de tout ce qui s'y rattache⁵. »

Élaboration de la Loi sur le SCRS

- B1. La nature de ces instructions ministérielles était déjà un point de discussion avant l'entrée en vigueur de la Loi sur le SCRS. Chargée d'enquêter sur les actes répréhensibles commis dans les années 1970 par le Service de sécurité de la GRC, la Commission d'enquête McDonald a proposé la création de ce qui allait devenir le SCRS. On y a discuté longuement du degré de surveillance que le Ministre devrait exercer sur le service de sécurité que l'on se proposait de créer.
- B2. Il a été conclu que bien que le ministre ne fût pas en mesure, « pas plus qu'un autre vis-à-vis de son propre ministère, [de] diriger les opérations courantes du service [...] il ne doit y avoir aucune entrave au droit que la loi reconnaît au ministre de donner des orientations, pourvu qu'elles cadrent avec le degré d'autorité que la loi confère au service⁶ ».
- B3. La Commission a fermement rejeté toute distinction cantonnant le ministre aux politiques stratégiques (par opposition à opérationnelles) et a conclu que la limite entre les deux notions était nébuleuse, voire génératrice d'incertitude. Ainsi, le Ministre devrait être chargé, entre autres, « [d']examiner les décisions épineuses au niveau des opérations pour déterminer la légalité des moyens employés ou la justification des objectifs par rapport au mandat statutaire du service ». Plus généralement, dans certains cas « où les opérations courantes soulèvent de grandes questions de principe, le sous-ministre et [le chef du service de sécurité] doivent tenir le ministre au courant de la situation et lui demander conseil⁷. »

⁴ Loi sur le SCRS, article 2.

⁵ Loi sur le SCRS, paragraphe 6(1) (italiques ajoutées).

⁶ Commission McDonald, Deuxième rapport, Volume 2, p. 916.

⁷ Ibid., p. 916.

TRÈS SECRET//RAC

- B4. La Commission a également rejeté les arguments voulant que soient traités sur le même pied le service de renseignement et, par exemple la police, qui jouit d'une indépendance considérable sur le plan opérationnel. Le risque que le service de renseignement soit politisé par des directives ministérielles partisans devait être atténué, non pas en restreignant la surveillance ministérielle, mais en ayant recours à un mécanisme de réalisation d'examens spécialisés rigoureux.
- B5. La Commission a fait valoir l'importance du flux d'information devant favoriser la surveillance ministérielle. Elle a recommandé, outre certaines circonstances exceptionnelles, que le directeur du service de renseignement relève du sous-ministre et non directement du Ministre. En l'occurrence, la Commission a conclu qu'il s'agissait là « [d']éviter une trop grande concentration de pouvoirs entre les mains du » directeur du service de renseignement. Certes, le sous-ministre serait « le principal conseiller du ministre à toutes fins que de droit, notamment dans les domaines relevant de la compétence du » service de renseignement, mais le directeur du service (à la connaissance du sous-ministre et avec son consentement) « doit faire part au ministre des problèmes opérationnels et [...] projets d'orientation du service. » Le sous-ministre doit disposer des moyens pour « apprécier, à l'intention du ministre, la qualité des rapports préparés par le service de façon à ce que le ministre puisse évaluer son travail », sous réserve de limites imposées par la protection de l'identité des sources⁸.
- B6. Après la Commission McDonald, la version définitive de la Loi sur le SCRS a eu besoin de deux projets de loi avant d'être adoptée, suivant les réprobations de la part de députés et d'acteurs de la société civile à l'égard du projet de loi original considéré comme étant trop général. Dans la foulée de cette controverse, un comité spécial du Sénat a proposé d'apporter des modifications au projet de loi initial. À l'instar de la Commission McDonald, ce comité s'est également penché sur le rôle de surveillance exercé par le Ministre. En l'occurrence, le Comité « Pitfield » estimait que le Ministre devrait donner des directives au SCRS. D'ailleurs, il était en faveur de la codification d'un rôle pour le sous-ministre, notamment, celui de tenir le Ministre informé au sujet des opérations du SCRS, une mesure qui garantirait que le directeur du SCRS [traduction] « n'obtienne pas d'office le statut de sous-ministre des ministres responsables de la sécurité⁹ ». Il s'est également opposé à une disposition du projet de loi initial limitant la capacité

⁸ Ibid., p. 870 et 871.

⁹ Rapport du Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité : *équilibre délicat, un service du renseignement de sécurité dans une société démocratique* (novembre 1983), p. 26.

TRÈS SECRET//RAC

du Ministre à annuler une décision du directeur relativement à un nombre circonscrit de questions opérationnelles.

- B7. Le rapport du Comité indiquait également que cette disposition limitant « la capacité d'annulation » [traduction] « écarterait dans une trop large mesure le Ministre des questions opérationnelles. Le fait de porter la responsabilité politique des actes du SCRS serait extrêmement difficile et, par conséquent, le contrôle effectif n'en serait que proportionnellement moins probable¹⁰ ». Le Comité était du même avis que la Commission McDonald : le risque d'une utilisation abusive à des fins partisans de la part du Ministre serait limité par un examen spécialisé rigoureux de la conduite du SCRS. Le Comité a admis le bien-fondé de l'idée voulant que [traduction] « les interventions du Ministre devraient être formellement soumises par écrit au directeur, puis relayées » à l'organe de surveillance¹¹. Il a aussi conclu que [traduction] « quoi qu'il en soit, le risque d'usage abusif à des fins politiques est largement compensé par l'exercice rigoureux des contrôles et des responsabilités applicables¹². »
- B8. Certes, le Ministre n'est que rarement appelé à intervenir dans les opérations, mais il faudrait tout de même éviter que des entraves juridiques l'empêchent de le faire. Le SCRS devrait plutôt [traduction] « faire preuve de transparence à l'égard du Ministre qui, par la suite, assumera l'entière responsabilité politique quant aux questions dont [le Ministre] est censé avoir connaissance¹³. »

La Loi sur le SCRS

- B9. Le texte définitif de la Loi sur le SCRS a codifié, pour le Ministre, un rôle de surveillance dans plusieurs domaines, dont certains sont à caractère opérationnel¹⁴. Des modifications apportées en 2015 et en 2019 ont allongé cette liste¹⁵. Il convient de rappeler que l'article 6 stipule que c'est sous la direction du

¹⁰ Ibid., p. 27.

¹¹ Ibid., p. 27 et 28.

¹² Ibid., p. 27.

¹³ Ibid., p. 28.

¹⁴ Loi sur le SCRS, article 3 (création des bureaux régionaux); article 13 (ententes relatives aux évaluations de sécurité avec d'autres ordres de gouvernement); article 17 (ententes avec les services de police ou les services de renseignement); articles 21 et 22 (approbation d'une demande de mandat ou de renouvellement d'un mandat).

¹⁵ Loi sur le SCRS, article 11.03 (catégories d'ensembles de données canadiens); article 11.07 (conservation des ensembles de données étrangers); article 20.1 (catégories d'infractions en vertu du régime de justification); articles 11.01 et suivants; 20.1 (désignation des employés appelés à exercer certaines fonctions au titre du régime de

TRÈS SECRET//RAC

ministre que le directeur gère le SCRS. Cette disposition ne contient aucun « pouvoir d'annulation » pouvant circonscrire les directives du Ministre, comme c'était le cas pour le projet de loi initial (rejeté). Ainsi, elle n'établit aucune distinction entre les politiques et les opérations¹⁶.

B10. En ce qui concerne l'acheminement de l'information au Ministre, l'article 6 ne renferme aucune instruction appelant le directeur à tenir le Ministre au courant des opérations du SCRS. Les parlementaires ont rejeté une modification proposée à cet effet lors de l'étude article par article qui a eu lieu en 1984, à la Chambre des communes. Toutefois, ce rejet est survenu après que le Ministre a expliqué que cette obligation d'informer était déjà implicite dans les obligations incombant aux hauts fonctionnaires¹⁷.

B11. La Loi ne précise aucunement que le directeur du SCRS doive consulter le sous-ministre au sujet des politiques opérationnelles générales du SCRS, des demandes de mandats ou des questions pour lesquelles les instructions du ministre exigent la tenue d'une consultation¹⁸.

Contrôles parlementaires ultérieurs

B12. Pendant l'examen de la Loi sur le SCRS en 1990, le Comité spécial de la Chambre des communes sur la Loi sur le SCRS a conclu que l'article 6 plaçait [traduction] « le [Ministre] aux commandes en faisant en sorte que la gestion que

justification et du régime des ensembles de données); articles 21.1 et 22.1 (approbation d'une demande de mandat de réduction de la menace et d'une demande de renouvellement d'un mandat).

¹⁶ Le paragraphe 6(2) indique effectivement que les instructions du Ministre à destination du SCRS peuvent être transmises par écrit, et qu'un exemplaire de ces instructions est transmis (dès que les instructions ont été données) à l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement. Cependant, la disposition n'a pas exclu les directives verbales – ce que le Comité spécial de la Chambre des communes sur le SCRS a critiqué en 1990 – dans la mesure où ce type de directives est difficile à examiner. Comité d'examen spécial de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, « Une période de transition mais non de crise » (septembre 1990), p. 92. Voir également Chambre des communes, Comité permanent de la justice et des questions juridiques, procès-verbaux et témoignages, vol. 2 n^{os} 21 à 32, (7-6-1984), 38:26 et 38:27. En vertu de la loi la concernant, l'Office de surveillance doit « examiner[r] la mise en œuvre des aspects importants des instructions et directives ministérielles nouvelles ou modifiées ». Loi sur l'OSSNR, paragraphe 8(2.1).

¹⁷ Chambre des communes, Comité permanent de la justice et des questions juridiques, procès-verbaux et témoignages, vol. 2 n^{os} 21 à 32 (7-6-1984), à 38:27.

¹⁸ Loi sur le SCRS, article 7

TRÈS SECRET//RAC

le directeur exerce sur le Service soit assujettie à des directives ministérielles signifiées par écrit¹⁹ ». Dès lors, les instructions du ministre visées à l'article 6 touchaient les opérations. Par exemple, en 1988, le Ministre a exigé que toute enquête – au-delà des sources ouvertes – sur des actes de subversion (alinéa d de la définition du terme « menaces envers la sécurité du Canada ») nécessite l'approbation du Ministre²⁰.

¹⁹ Comité d'examen spécial de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, « Une période de transition mais non de crise » (septembre 1990), p. 92.

²⁰ Comité d'examen spécial de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, « Une période de transition mais non de crise » (septembre 1990), p. 24.

TRÈS SECRET//RAC

Annexe C. Constatations et recommandations

Reddition de comptes et conséquences de l'arrêt de l'opération [nom de code]

Constatation 1 : L'OSSNR a constaté que la décision de stopper une opération active menée par le SCRS à l'étranger n'avait pas été prise par le directeur du SCRS, contrairement à ce qu'énonce le paragraphe 6(1) de la Loi sur le SCRS, et que cette décision n'avait pas été confirmée par des instructions écrites de la part du ministre de la Sécurité publique, contrairement à ce qu'énoncent les paragraphes 6(1) et 6 (2) de la Loi sur le SCRS.

Recommandation 1 : L'OSSNR recommande que dès lors qu'une décision déterminante pour une opération active du SCRS n'est pas prise par le directeur du SCRS ou par son mandataire, cette décision doit découler d'instructions du ministre de la Sécurité publique en application du paragraphe 6(1) de la Loi sur le SCRS, lesquelles instructions devraient être fournies par écrit en application du paragraphe 6(2).

Constatation 2 : L'OSSNR a constaté que [] avait stoppé une opération active, ce qui a inutilement mis l'équipe du SCRS [] en danger, et a porté atteinte à la réputation du Canada sur la scène internationale.

Responsabilité d'informer le ministre [à propos nom de code]

Constatation 3 : L'OSSNR a constaté que Sécurité publique et le SCRS avaient manqué à leur responsabilité de fournir en temps opportun de l'information pertinente au ministre de la Sécurité publique concernant l'opération [] source humaine.

Rôle de Sécurité publique à l'égard du SCRS

Constatation 4 : L'OSSNR a constaté que Sécurité publique demeure volontiers dépendant du SCRS lorsqu'il s'agit de reconnaître et de recevoir de l'information pertinente, ce qui réduit la capacité de Sécurité publique à préparer des conseils objectifs destinés au ministre concernant les activités et les opérations du SCRS.

Recommandation 2 : L'OSSNR recommande que le ministre de la Sécurité publique prenne les mesures nécessaires pour veiller à ce que le sous-ministre obtienne l'information requise pour exercer en toute indépendance sa responsabilité de fournir des conseils au ministre concernant les activités et les opérations du SCRS.

TRÈS SECRET//RAC

Instructions du ministre à l'intention du SCRS

Constatation 5 : L'OSSNR a constaté que plusieurs directives ministérielles destinées au SCRS faisaient l'objet d'interprétations incohérentes, voire contradictoires de la part des intervenants responsables de leur mise en œuvre.

Constatation 6 : L'OSSNR a constaté que pendant la préparation des instructions du ministre à l'intention du SCRS, Sécurité publique n'avait pas suffisamment consulté Affaires mondiales Canada et le SCRS.

Recommandation 3 : L'OSSNR recommande que le ministre de la Sécurité publique regroupe les instructions ministérielles dans des instruments clairs, concis et harmonisés qui découleront de consultations significatives entre les intervenants chargés de leur mise en œuvre.

Processus d'évaluation des risques du SCRS

Constatation 7 : L'OSSNR a constaté que le processus d'évaluation des risques du SCRS avait évolué au point de devenir le mécanisme central de la planification des opérations et de la gestion des risques connexes et que, même s'il était généralement efficace, ce processus n'offrait pas de directives claires aux employés concernant les circonstances où les risques devraient être réévalués à mesure que les opérations se déroulent.

Pilier juridique

Constatation 8 : L'OSSNR a constaté que les conseils juridiques ne figuraient que rarement dans les documents faisant état des dernières évaluations des risques pour les opérations du SCRS.

Constatation 9 : L'OSSNR a constaté que dans le contexte de l'évaluation des risques, les considérations juridiques s'avéraient trop limitatives.

Recommandation 4 : L'OSSNR recommande que le SCRS, en collaboration avec le ministère de la Justice et Affaires mondiales Canada, s'assure que les évaluations des risques juridiques seront exhaustives et consignées par écrit.

Pilier de la politique étrangère

Constatation 10 : L'OSSNR a constaté qu'Affaires mondiales Canada et le SCRS ne partageaient pas la même vision pour ce qui a trait au rôle qu'Affaires mondiales Canada est appelé à tenir dans le cadre des évaluations du risque pour la politique étrangère.

Recommandation 5 : L'OSSNR recommande que tout changement devant être apporté par le SCRS au processus d'évaluation des risques prévoie des consultations

TRÈS SECRET//RAC

approfondies et s'appuie sur des mécanismes d'échange d'information entre Affaires mondiales Canada et le SCRS.

Pilier de la réputation

Constatation 11 : L'OSSNR a constaté que Sécurité publique ne contribuait pas convenablement à la préparation des évaluations des risques d'atteinte à la réputation.

Recommandation 6 : L'OSSNR recommande que Sécurité publique et le SCRS créent un mécanisme de consultation plus rigoureux pour les évaluations des risques d'atteinte à la réputation posés par les activités opérationnelles du SCRS, et que ces évaluations fassent spécifiquement état du risque de discrédit du gouvernement du Canada.