



Service canadien du
renseignement de sécurité

Canadian Security
Intelligence Service



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

Rapport annuel au ministre de la Sécurité publique

Février 2023

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

Canada

Table des matières

Introduction.....	p. 3
Échange d'informations avec des entités étrangères et droits de la personne	p. 3
Mécanisme d'imposition de restrictions à une entité étrangère.....	p. 4
Mesures d'atténuation	p. 5
Collaboration avec d'autres ministères et organismes fédéraux.....	p. 6
Comité d'évaluation des échanges d'informations (CEEI)	p. 7
Modifications apportées au cadre d'échange d'informations avec des entités étrangères....	p. 7
Formation	p. 8
Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET)	p. 8
Conclusion	p. 9

Introduction

1. Bon nombre des enjeux de sécurité nationale auxquels le Canada fait face découlent d'événements, de gouvernements, d'individus ou de groupes à l'étranger ou y sont étroitement liés. Les échanges d'informations avec des services étrangers font donc partie intégrante du mandat du Service et jouent un rôle essentiel dans la capacité du pays d'enquêter efficacement sur les menaces qui pèsent sur le Canada et ses intérêts, de les évaluer et de les contrer.
2. Pour remplir sa mission qui est de protéger le Canada contre les menaces qui pèsent sur la sécurité nationale, le SCRS doit donc s'appuyer sur des échanges d'informations effectués en temps opportun avec des partenaires étrangers. Il est conscient que ces échanges doivent se faire dans le respect des valeurs canadiennes, de la primauté du droit, de la *Charte canadienne des droits et libertés* et des obligations en droit international. La *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères* (LCMTIEE) de juillet 2019 énonce ces obligations et reconnaît la nécessité pour le gouvernement du Canada d'échanger des informations avec des entités étrangères pour assurer la sécurité nationale. En revanche, elle exige des ministères et organismes fédéraux qu'ils s'assurent que leurs échanges avec des partenaires étrangers n'entraînent pas un « risque sérieux¹ » que de mauvais traitements soient infligés à une personne.
3. La LCMTIEE impose au gouverneur en conseil de donner des instructions aux administrateurs généraux de certains ministères et organismes fédéraux qui échangent des informations avec des entités étrangères. Le décret signifié au directeur du SCRS en septembre 2019 énonce les responsabilités qui incombent au Service en matière de communication ou de demande d'informations à une entité étrangère, ou d'utilisation d'informations provenant d'une entité étrangère. Ces responsabilités sont conformes aux exigences qui figuraient dans l'instruction du ministre de 2017 à ce sujet. Conformément à la LCMTIEE, les administrateurs généraux à qui des instructions ont été données doivent soumettre au ministre compétent un rapport sur la mise en œuvre de celles-ci au cours de l'année civile précédente. **Le présent rapport rend compte des principaux aspects de la mise en œuvre au SCRS de la LCMTIEE et du décret connexe au cours de l'année civile 2022.**

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

4. Le SCRS a des ententes avec plus de 300 entités étrangères dans plus de 150 pays. Chacune de ces ententes a été approuvée par le ministre de la Sécurité publique après consultation du ministre des Affaires étrangères, conformément à l'alinéa 17(1)b) de la *Loi sur le SCRS*. Le processus de conclusion de nouvelles ententes avec des services étrangers est rigoureux et tient compte de divers éléments, dont les exigences en matière de sécurité du Canada, la fiabilité du service étranger et son bilan en matière de respect des droits de la personne. Si certaines considérations relatives aux droits de la personne ou à la politique étrangère s'appliquent, le SCRS consulte de façon

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

proactive Affaires mondiales Canada (AMC) avant de demander au ministre d'approuver une nouvelle entente.

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

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

7. Le SCRS a continué de revoir sa méthode actuelle d'évaluation du niveau de risque en matière de droits de la personne et repéré quelques éléments qu'il pourrait modifier pour la rendre plus rigoureuse et objective. La méthode révisée comprendra des indicateurs actualisés associés à un système d'évaluation numérique ainsi qu'un processus d'examen plus systématique. Le SCRS est en train d'établir la version finale de cette nouvelle méthode qu'il mettra en œuvre cette année.

Mécanisme d'imposition de restrictions à une entité étrangère

8. Avant l'instruction du ministre de 2017, le Service suspendait au cas par cas ses ententes avec des entités étrangères lorsque de graves préoccupations sur le plan des droits de la personne étaient soulevées. Dans son instruction de 2017 intitulée « Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères », le ministre exigeait que le SCRS limite la portée d'une entente s'il établit qu'un partenaire étranger se livre à de mauvais traitements ou y contribue. En 2018, le SCRS a passé en revue toutes les entités avec lesquelles il avait conclu une entente dans des pays où le niveau de risque en matière de droits de la personne était jugé « élevé ». Il a ensuite imposé différents niveaux de « restrictions » à l'ensemble des entités concernées. Dans le nouveau cadre d'échange d'informations avec des entités étrangères que le SCRS a adopté en janvier 2021, les trois niveaux de restriction ont été fusionnés dans une grande série de procédures sur l'échange d'informations avec des entités étrangères, et le SCRS n'a plus que deux catégories d'ententes – suspendues ou restreintes. À l'heure actuelle, les ententes avec plus de 80 entités étrangères sont restreintes.

9. Parmi les principaux changements apportés pendant la période à l'étude figure le retrait des restrictions imposées à quatre partenaires étrangers. Le Service a haussé le niveau de risque en matière de droits de la personne de deux pays avec lesquels il avait conclu une entente en vertu de l'article 17, qui est passé de « faible » à « modéré », en raison d'une détérioration de leurs bilans en matière de respect des droits de la personne depuis quelques années. Il a également abaissé le niveau de risque en matière de droits de la personne d'un pays avec lequel il avait conclu deux ententes en vertu de l'article 17, qui est passé de « modéré » à « faible », et d'un autre pays avec qui il avait une entente qui lui est passé d'« élevé » à « modéré », en raison d'une amélioration de leurs bilans en matière de respect des droits de la personne au cours des dernières années.

Mesures d'atténuation

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

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

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

13. Les mises en garde et les garanties sont au nombre des principales mesures que le SCRS peut prendre pour atténuer le risque que de mauvais traitements soient infligés à des personnes à la suite d'échanges d'informations avec des entités étrangères. Il s'assure de consigner les garanties qu'il reçoit des entités étrangères ainsi que les cas où il les soupçonne d'avoir enfreint une garantie ou une mise en garde. Lorsqu'il a de tels soupçons, il aborde la question directement avec elles. Ce type d'infractions est très difficile à confirmer ou à corroborer, mais le SCRS n'hésite pas à communiquer avec l'entité étrangère concernée et à lui demander de nouvelles garanties dès qu'il reçoit des rapports non corroborés qui soulèvent des préoccupations en matière de respect des droits de la personne ou donnent à penser que l'entité pourrait être complice de possibles violations des droits de la personne.

14. Pour en savoir plus sur les entités étrangères avec lesquels il a une entente restreinte, le SCRS communique avec des alliés avec lesquels il a des affinités dans les régions concernées afin d'apprendre de leur expérience et de savoir ce qu'ils pensent de leurs échanges d'informations avec les entités en question. Il s'informe notamment sur les pratiques des entités en matière de respect des droits de la personne en général et d'échanges d'informations en particulier. Ces discussions l'aident à évaluer lui-même la probabilité que de mauvais traitements soient infligés par un partenaire avec lequel il a une entente restreinte.

15. En 2021, le SCRS s'est doté de nouvelles procédures sur les garanties en matière de respect des droits de la personne qui exigent le renouvellement tous les deux ans des garanties fournies par les partenaires avec lesquels il a des ententes « restreintes ». Il a reçu des garanties renouvelées de certains de ces partenaires, mais il a entrepris de revoir ses ententes avec ceux qui ne lui en ont pas encore fourni et de leur en demander au cours de la prochaine année au besoin.

Collaboration avec d'autres ministères et organismes fédéraux

16. Le SCRS a continué de participer aux discussions et aux projets interministériels du Groupe de coordination d'échange de renseignements (GCER) afin de comprendre les cadres respectifs des participants dans l'esprit des recommandations de l'examen de la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères* (LCMTIEE) effectué par l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) en 2021.

17. Présidé par Sécurité publique Canada, le GCER est la principale tribune interministérielle facilitant la collaboration et l'échange de renseignements entre les ministères et les organismes auxquels le gouvernement en conseil a donné, ou a songé à donner, des instructions. Le Groupe s'est réuni à plusieurs reprises en 2022, poursuivant ses discussions sur la mise en œuvre de la LCMTIEE, des instructions connexes, des exigences en matière de rapport, des méthodes et des réponses aux recommandations des organismes de surveillance de l'extérieur.

18. À la fin de 2022, certains membres du GCER, dont le ministère de la Défense nationale (MDN), le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), AMC et le SCRS, ont participé à un sommet sur les droits de la personne. Le SCRS y a expliqué la façon dont il aborde cet enjeu, les niveaux de risque qu'il utilise et le bilan qu'il établit en matière de respect des droits de la personne. Ces discussions lui ont permis de cerner et de comprendre les différences entre les méthodes et les niveaux des diverses organisations. De plus, il a pu inclure dans ses profils des informations obtenues au cours du sommet et fournir aux autres participants des informations qui les aideront à mettre à jour leurs évaluations respectives, ce qui rapprochera encore les ministères. Le SCRS a également tiré de ce sommet des considérations éventuelles qu'il a intégrées dans sa façon d'aborder la question des droits de la personne. Le GCER a demandé que le sommet soit tenu annuellement et étendu à tous ses membres.

19. Le SCRS a aussi continué de communiquer sur demande ses résumés sur le respect des droits de la personne par des entités étrangères aux autres ministères et organismes fédéraux qui sont assujettis à la LCMTIEE, afin de mieux coordonner la communication d'informations. Il veille en outre à prévenir ces ministères et organismes lorsqu'il restreint une entente.

20. Grâce à ce processus et au sommet, le SCRS a pu établir et entretenir des relations de travail et des partenariats de premier plan, qui facilitent l'échange de profils entre les ministères et

organismes, ce qui contribue aux activités de mise en œuvre et à la prise de décisions importantes à l'échelle du gouvernement du Canada.

Comité d'évaluation des échanges d'informations

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

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

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

23. Comme il l'avait indiqué dans son rapport de l'an dernier sur la mise en œuvre des exigences de la LCMTIEE et du décret connexe, **le SCRS a modifié ses procédures et son processus en lien avec son cadre d'échange d'informations avec des entités étrangères.** Parmi les principaux changements, le SCRS a intégré l'ancienne Directive du sous-directeur des Opérations sur l'échange d'informations avec des entités étrangères et les « restrictions » connexes pour en faire une grande série de procédures et ramené les multiples niveaux de restrictions à deux catégories (« entente suspendue » et « entente restreinte »), afin de faciliter le processus d'approbation des demandes d'échange d'informations. Il a également entrepris d'axer le processus décisionnel sur le critère du « risque sérieux » (ou du « risque substantiel », tel qu'il était défini dans l'instruction du ministre de 2017), conformément à la LCMTIEE et au décret connexe. De plus, il exige dorénavant des entités étrangères avec lesquelles il a une entente restreinte qu'elles renouvellent les garanties qu'elles lui fournissent tous les deux ans.

24. Après avoir sensibilisé tous les employés concernés, notamment au moyen d'une série de séances d'information, le Service a lancé officiellement le nouveau cadre à la fin de janvier 2021. Des outils de référence, de la formation et de nouvelles mesures d'évaluation des risques en matière de droits de la personne accompagnaient la nouvelle version des procédures. Les réactions au nouveau cadre demeurent positives, les sections opérationnelles appréciant les conseils additionnels que contiennent la politique et les procédures et l'abaissement des niveaux d'approbation dans certaines situations où le risque est moins élevé.

Formation

25. Comme il l'avait indiqué dans son rapport de l'an dernier, le SCRS a travaillé à préparer et à mettre en place un cours en ligne interne. Tous les employés des secteurs de programme touchés devront suivre cette formation qui vise à les aider à bien comprendre comment appliquer concrètement les politiques et procédures sur l'évaluation et la prise de décisions associées aux échanges d'informations avec des entités étrangères, et à assurer une conformité totale à la LCMTIEE et au décret connexe. Le SCRS a fini de rassembler le contenu du cours et conçoit actuellement un prototype avec des développeurs internes. La formation devrait être offerte au cours de la prochaine année.

26. En attendant, le SCRS a continué d'offrir des séances d'information en personne aux employés des secteurs de programme et aux groupes d'agents à l'étranger afin de bien leur expliquer les principaux éléments de la LCMTIEE et du décret connexe, le cadre d'échange d'informations avec des entités étrangères et les politiques et procédures qui y sont liées.

27. Le SCRS veillera à continuer de fournir des ressources et des documents de formation aux employés des secteurs de programme qui doivent régulièrement appliquer ces politiques et procédures dans l'exercice de leurs fonctions, lorsqu'ils songent à communiquer ou à demander des informations à des entités étrangères ou qu'ils se servent d'informations obtenues d'entités étrangères.

Centre intégré d'évaluation du terrorisme

28. Le Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET) du Canada a pour mandat de produire des évaluations de la menace pertinentes et de les communiquer au gouvernement du Canada en temps opportun. Le CIET se fonde sur les renseignements obtenus de partenaires et sur les informations de sources ouvertes disponibles pour faire rapport sur les menaces, tendances et événements terroristes, évaluer le niveau de la menace terroriste au Canada et formuler des recommandations à cet égard, et établir le niveau de la menace qui pèse sur les intérêts canadiens partout dans le monde. Le CIET est installé dans des locaux de l'Administration centrale du SCRS et relève du directeur du SCRS, qui consulte le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement. Ce dernier donne des conseils stratégiques sur les politiques et les opérations. Le CIET est assujéti à la *Loi sur le SCRS*, aux instructions du ministre et aux politiques opérationnelles et administratives internes du SCRS, ce qui comprend les politiques et procédures du Service en matière d'échange d'informations avec des entités étrangères, dont celles qui sont visées par la LCMTIEE.

29. Le CIET accueille des analystes détachés par divers ministères et organismes fédéraux qui n'ont pas tous la même expérience du traitement des informations sensibles, ce qui pourrait avoir une incidence sur la LCMTIEE. Il s'est donc doté d'une orientation et de processus internes pour déterminer le risque et favoriser la conformité. Le CIET est un organisme d'évaluation; il ne recueille pas de renseignements. Ses évaluations sont approuvées à un niveau élevé et ses produits sont transmis à des partenaires étrangers autorisés à recevoir ces informations, notamment parce qu'il est assujéti aux mêmes règles que le SCRS en ce qui a trait à la LCMTIEE.

Conclusion

30. Comme le contexte juridique, politique et géopolitique évolue constamment, le SCRS a l'intention de continuer de gérer les échanges d'informations avec des services étrangers de manière dynamique et avec un souci d'amélioration constante. Il continuera de mettre en œuvre son cadre stratégique renouvelé, de développer des outils pour renforcer l'objectivité dans la prise de décisions et d'accroître la sensibilisation aux responsabilités prévues par la LCMTIEE. Il compte aussi revoir ses politiques en matière d'échange d'informations avec des entités étrangères au cours de l'année et les mettre à jour au besoin.

31. Au cours de la prochaine année, le SCRS a également l'intention de mettre en place son cours de formation en ligne interne, de mettre à jour sa façon d'aborder l'enjeu des droits de la personne et de continuer de contribuer à la coordination interministérielle afin de soutenir et de promouvoir la protection des droits de la personne dans les échanges d'informations avec des entités étrangères.