Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement

Rapport annuel 2018

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

Présenté au premier ministre le 21 décembre, 2018 en vertu du paragraphe 21(2) de la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*

Canada

Ottawa, ON

Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement

Rapport annuel 2018 (Version révisée selon le paragraphe 21(5) de la Loi sur le CPSNR)
CP100 (Imprimé)
CP100F-PDF (En ligne)
ISSN 2562-5128 (Imprimé)
ISSN 2562-5136 (En ligne)

RAPPORT ANNUEL 2018

Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement

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

Avril 2019

Révisions

Conformément à l'article 21(1) de la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement* (*Loi sur le CPSNR*), le Comité doit soumettre un rapport annuel au premier ministre. Conformément à l'article 21(5) de la *Loi sur le CPSNR*, le premier ministre peut, après consultation du président du Comité, ordonner au Comité de lui présenter un rapport révisé qui ne contient pas des renseignements dont la communication, à son avis, porterait atteinte à la sécurité ou à la défense nationale ou aux relations internationales, ou des renseignements protégés par le privilège relatif au litige.

Ce rapport est une version révisée de ce qui a été fourni au premier ministre le 21 décembre 2018. Le rapport a été révisé afin de retirer les informations que le premier ministre croit porteraient atteinte à la défense nationale, la sécurité nationale ou aux relations internationales, ou des informations protégées par le privilège du secret professionnel de l'avocat. Lorsque l'information a pu être retirer sans nuire à la lisibilité du document, les révisions sont indiquées par trois astérisques (***) dans le texte du rapport. Lorsque l'information ne pouvait être retiré sans nuire à la lisibilité du texte, le Comité a choisi de réviser le document avec un résumé de l'information retiré. Ces sections sont indiquées avec trois astérisques au début et à la fin du résumé, et le texte est encadré de crochets (voir l'exemple ci-dessous).

Un exemple de la méthodologie du Comité par rapport aux révisions est noté ci-dessous.

EXEMPLE : [*** Les sections révisées sont indiquées par trois astérisques au début et à la fin de la phrase, et le résumé est encadré de crochets. ***]

Crédit : ©Collection de la chambre des communes, Ottawa

Dédicace

Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement dédie son premier rapport annuel à la mémoire de Gordon Brown, député de Leeds–Grenville–Thousand Islands et Rideau Lakes. Il était un collègue estimé et un bon ami. Il s'est dévoué à servir le public et ce dévouement continue de nous inspirer.

Message du président

Ottawa (Ontario) – le 21 décembre 2018

J'ai l'honneur de présenter le premier rapport annuel du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement.

Ce rapport annuel marque la première fois que le Canada autorise un comité de parlementaires à examiner les questions de sécurité nationale et de renseignement. Ce comité a pris cette responsabilité très au sérieux. Dans notre première année, nous avons tenu 54 réunions pour un total de 220 heures dans le cadre de notre mandat pour comprendre les rôles et les responsabilités des organisations de sécurité et de renseignement du Canada et des enjeux qui les touchent.

Je suis fier du dévouement et de la participation des membres – de tous les partis, de la Chambre des communes et du Sénat – qui ont manifesté une grande collégialité et un grand engagement. Notre travail a démontré qu'il y a des questions qui dépassent la partisannerie – la responsabilisation, la sécurité du Canada et la protection de nos droits et libertés démocratiques.

Dans l'année à venir, le comité entend maintenir un rythme ambitieux. Nous allons continuer de rencontrer les ministères et les agences, nos homologues des pays alliés, des personnes du milieu universitaire, des experts et des groupes de défense des droits civils pour faire en sorte que notre travail continue d'être pertinent et bien informé. Dans notre examen des activités et des organisations de sécurité nationale et du renseignement, nous espérons que nos conclusions et nos recommandations renforceront la responsabilisation de l'appareil de sécurité et de renseignement du Canada et en amélioreront l'efficacité.

Finalement, j'encourage les Canadiens à lire notre rapport et les nombreux autres excellents documents publiés par les ministères et les agences responsables de la sécurité du Canada. Alors que les parlementaires, les organismes d'examen et les représentants du gouvernement travaillent au nom de tous les Canadiens, ils ne peuvent pas remplacer des citoyens bien informés sur les risques que doit affronter le Canada et sur les mesures en place pour y répondre. J'ai espoir que les travaux du Comité contribueront à éclairer le débat sur ces questions d'une importance fondamentale pour les Canadiens.

L'honorable David McGuinty, C.P., député
Président
Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement

LE COMITÉ DES PARLEMENTAIRES SUR LA SÉCURITÉ NATIONALE ET LE RENSEIGNEMENT

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

M. Gordon Brown, C.P., député
(décédé le 2 mai 2018)

L'honorable Tony Clement, C.P., député
(a démissionné le 7 novembre 2018)

L'honorable Percy Downe, sénateur

M. Emmanuel Dubourg, député

L'honorable Hedy Fry, C.P. députée

M^me^ Gudie Hutchings, députée

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

M. Murray Rankin, député

M^me^ Brenda Shanahan, députée

L'honorable Vernon White, sénateur

National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians

Chair

Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement

Président

Le 8 avril 2019

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

Monsieur le Premier ministre,

Au nom du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, je suis heureux de vous présenter son rapport annuel pour 2018. Ce rapport comprend les deux examens approfondis réalisés par le Comité pendant sa première année d'activité, notamment sur le processus utilisé par le gouvernement du Canada pour établir ses priorités en matière de renseignement, et sur les activités de renseignement du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes. Le Comité présente onze conclusions et sept recommandations.

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

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

L'honorable David McGuinty, C.P., député
Président
Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement

P.O. Box 8015, Station "T" / C.P. 8015, Succursale « T »
Ottawa, Canada K1G 5A6

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

1. Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (le CPSNR ou le Comité) se réjouit de présenter son premier rapport annuel au premier ministre. L'année qui vient de passer a marqué le début d'une nouvelle approche de l'examen et de la responsabilisation de ce que l'on connaît sous le terme d'« appareil de la sécurité et du renseignement ». Comme ses plus proches alliés[1], le Canada dispose d'un comité multipartite composé de membres des deux chambres du Parlement, autorisé à consulter les documents d'une nature des plus délicates et chargé de mener des examens d'une grande ampleur de la sécurité nationale et du renseignement dans l'ensemble du gouvernement. Le programme du Comité était chargé pour sa première année. Le Comité a organisé de nombreuses rencontres d'information et visites sur place, a réalisé un examen spécial en avril et en mai et a effectué deux examens distincts dans le cadre de son mandat prescrit par la loi. Il a aussi établi des relations avec d'autres organismes d'examen au Canada et parmi ses alliés et a commencé à nouer le dialogue avec les communautés d'universitaires et des libertés civiles. Tout au long de cette période, l'appareil de la sécurité et du renseignement a soutenu le Comité et s'est montré généreux de son temps et de son expertise. Le Comité a hâte de poursuivre son travail au cours des prochaines années.

2. Le Comité a rédigé le rapport annuel en gardant un certain nombre d'objectifs clés en tête. D'abord, il estime que les recommandations et les conclusions qui découlent de son examen serviront à renforcer les nombreux organismes qui forment l'appareil de la sécurité et du renseignement, tant sur le plan de l'efficacité que de la responsabilisation. Le Comité tient également à informer les Canadiennes et les Canadiens de même que les parlementaires des activités de ces organisations et de l'appareil de la sécurité et du renseignement dans son ensemble. Enfin, il espère éclairer le débat démocratique sur les influences réciproques entre les enjeux de la sécurité, des droits et des libertés.

3. Pour bien situer le travail du Comité, le présent rapport décrit tout d'abord l'appareil d'examen de la sécurité et du renseignement au Canada. Le premier chapitre fournit un résumé historique de l'origine du Comité et de son mandat. Il décrit également les facteurs sur lesquels le Comité se penche pour décider des examens qu'il effectuera. Enfin, il détaille les activités que le Comité a menées au cours de sa première année.

4. Le chapitre 2 donne une description fonctionnelle et pratique de l'appareil de la sécurité et du renseignement, notamment de ses activités et relations clés qui servent à assurer la sécurité des Canadiennes et des Canadiens et à promouvoir les intérêts du Canada.

5. Le chapitre 3 présente l'examen qu'a effectué le Comité du processus du gouvernement du Canada d'établissement des priorités en matière de renseignement. Ce processus est fondamental à la responsabilisation démocratique. Il permet au Cabinet de fournir à l'ensemble de l'appareil une orientation en ce qui a trait aux priorités en matière de renseignement, et aux ministres de diriger leur

[1] Le Groupe des cinq (le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande).

ministère et agences. Par conséquent, le processus d'établissement des priorités donne une gouvernance et des éléments normatifs pour la collecte et l'évaluation du renseignement par l'appareil de la sécurité et du renseignement à l'appui des objectifs stratégiques et des opérations du gouvernement. Le Comité a mené un examen du processus en application de l'alinéa 8(1)*a*) de la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement* (*Loi sur le CPSNR*).

6. Le chapitre 4 présente l'examen par le Comité des activités du renseignement du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes (MDN/FAC). Même si ce programme du renseignement est à lui seul le plus important au Canada et comporte différentes activités de collecte de renseignements, il n'est pas précisé dans la loi et, dans l'ensemble, la population canadienne n'est pas au fait de son existence. Avant la création du Comité, le programme du renseignement du MDN/FAC n'avait pas fait l'objet d'un examen externe. La réalisation d'un examen arrive toutefois à point puisque le programme devrait grandir dans le cadre de la politique de défense du Canada *Protection, Sécurité, Engagement*. Étant donné l'ampleur et la portée de ce programme, le Comité a mené un examen circonscrit de la structure et des pouvoirs des activités du renseignement du MDN/FAC en application de l'alinéa 8(1)*b*) de la *Loi sur le CPSNR*.

7. Le dernier chapitre du rapport annuel offre des conclusions sur l'expérience du Comité au cours de sa première année et décrit brièvement les plans du Comité en 2019.

Chapitre 1 : Examen au Canada et mandat du Comité

Qu'est-ce qu'un examen et qui les réalise au Canada?

8. Les examens des activités de la sécurité et du renseignement jouent un rôle crucial dans la démocratie parlementaire. Par définition, les organisations de la sécurité et du renseignement doivent parfois mener leurs opérations secrètement afin de protéger leurs sources et les méthodes qu'elles utilisent pour recueillir des renseignements et exercer leurs mandats. Elles possèdent également des pouvoirs légaux qui peuvent avoir effet sur les droits civils et le droit à la vie privée des Canadiennes et des Canadiens. Il est donc primordial que des mécanismes soient en place pour veiller à ce qu'elles mènent leurs activités efficacement et conformément à la loi. Le Parlement joue un rôle constitutif, c'est-à-dire qu'il établit un cadre légal régissant le travail des organisations de la sécurité et du renseignement. Les ministres sont responsables de la surveillance de ces organisations, notamment de la mise en œuvre de politiques et de projets, de l'autorisation de certaines activités et de l'élaboration de propositions visant à faire avancer le programme du gouvernement et à s'attaquer aux obstacles. Les organismes d'examen spécialisés sont responsables de l'examen rétrospectif de la conformité d'un organisme aux lois et aux instructions ministérielles et des enquêtes sur les plaintes du public. Les tribunaux jouent également un rôle, puisqu'ils décernent des mandats judiciaires et déterminent la légalité des enquêtes par l'entremise de procédures judiciaires.

9. Par le passé, l'examen spécialisé au Canada était axé sur des organismes précis. À l'heure actuelle, trois organismes d'examen jouent ce rôle :

- Le Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité (CSARS) est un organisme d'examen externe indépendant qui fait rapport sur le rendement et les opérations du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et fait enquête sur les plaintes du public[2]. Le CSARS et le SCRS ont tous deux été fondés en 1984 en vertu de la *Loi sur le SCRS* suivant les recommandations présentées par la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) (la Commission McDonald).
- Le Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications (BCCST) a d'abord été créé en 1996 en application de la Partie II de la *Loi sur les enquêtes* afin d'examiner la légalité du travail accompli par le Centre de la sécurité des télécommunications (CST). À l'automne 2001, le Parlement a adopté la *Loi antiterroriste*, qui a codifié officiellement le CST et le BCCST dans la *Loi sur la défense nationale*. Le BCCST réalise des examens externes et indépendants des activités du CST afin de déterminer si elles respectent la loi et si des mesures satisfaisantes sont en place en vue de protéger la vie privée des Canadiennes et des Canadiens et fait enquête sur les plaintes[3].

---

[2] Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, *Survol*. Sur Internet : www.sirc-csars.gc.ca/index-fra.html.

[3] Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, *Aperçu*. Sur Internet : www.ocsec-bccst.gc.ca/fr.

- Distincte et indépendante de la GRC, la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC est un organisme qui examine des activités déterminées pour vérifier le respect de la loi, reçoit les plaintes du public relatives à la conduite des membres de la GRC, réalise des examens lorsque les plaignants ne sont pas satisfaits quant au traitement de leur plainte par la GRC et entame des recours et des enquêtes sur la conduite de la GRC[4]. Ses pouvoirs ont été élargis en 2013 lorsqu'elle a remplacé la Commission des plaintes du public contre la GRC.

10. Ensemble, ces organismes d'examen sont dotés d'experts diversifiés qui ont accès aux informations, aux opérations et au personnel des organismes qu'ils surveillent, à quelques exceptions près. Au fil du temps, leurs rapports et recommandations ont aidé le SCRS, le CST et la GRC à améliorer leurs opérations, ont rassuré les Canadiennes et les Canadiens quant à la conformité à la loi des activités des organismes en question et ont relevé des points à examiner pour les ministres ou le Parlement. Au cours de ses 30 années d'existence, le CSARS a notamment acquis un savoir-faire et des connaissances sur le SCRS et ses opérations, qui ont renforcé la responsabilisation en matière de la sécurité nationale au Canada.

11. Outre les organismes d'examen spécialisés, d'autres organisations fédérales sont habilitées à examiner les organismes de la sécurité et du renseignement au Canada. En application des responsabilités et des obligations de l'organe législatif du gouvernement, les comités permanents du Parlement sont autorisés à examiner les politiques, les programmes et les plans de dépenses des ministères et organismes gouvernementaux. Toutefois, ces comités n'effectuent pas d'examens systématiques ou spécialisés de l'appareil de la sécurité et du renseignement, et les membres des comités permanents du Parlement ne possèdent pas non plus l'habilitation de sécurité nécessaire pour examiner les renseignements classifiés.

12. Les agents du Parlement mènent également des examens des ministères et organisations fédéraux. Par exemple, le Bureau du vérificateur général (BVG) effectue des vérifications financières et de gestion de quelque 100 ministères et organisations, 40 sociétés d'État, des gouvernements territoriaux et de nombreuses sociétés territoriales sur un large éventail d'activités gouvernementales[5]. De même, le commissaire à la protection de la vie privée mène des vérifications d'institutions fédérales assujetties à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* afin de protéger et de promouvoir le droit à la vie privée des gens[6]. Ces organisations réalisent des vérifications des membres de l'appareil de la sécurité et du renseignement, mais l'étendue de leur responsabilité est très large et leurs examens portent sur des points relativement spécialisés de leur mandat.

---

[4] Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, *Notre organisation.* Sur Internet : www.crcc-ccetp.gc.ca/fr/notre-organisation.

[5] Bureau du vérificateur général du Canada, *Ce que nous faisons.* Sur Internet : www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/au_fs_f_371.html.

[6] Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, *Vérifications.* Sur Internet : www.priv.gc.ca/fr/mesures-et-decisions-prises-par-le-commissariat/verifications/.

13. Au-delà de ces structures permanentes, la *Loi sur les enquêtes* définit aussi un cadre légal qui permet au gouvernement de réaliser un examen sur un événement en particulier, une question ou un ministère. Le gouvernement peut habiliter un commissaire à examiner toute question liée au bon gouvernement du Canada en vue d'une enquête publique réalisée au titre de la Partie I de la *Loi*. Pour ce qui est des enquêtes ministérielles réalisées au titre de la Partie II, le ministre chargé d'un ministère de l'administration publique fédérale peut, avec l'autorisation du gouverneur en conseil, nommer un commissaire pour faire enquête et rapport sur toute question touchant l'état et l'administration des affaires de son ministère. Les dernières enquêtes marquantes sur les activités de l'appareil de la sécurité et du renseignement canadien ont été réalisées au titre de cette *Loi* au milieu des années 2000, notamment les suivantes :

- En 2006, la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar (la Commission O'Connor) a examiné la mesure dans laquelle les actions des responsables canadiens ont contribué à l'arrestation, au transfèrement extrajudiciaire, puis à la torture de M. Arar en Syrie. Dans son enquête sur les faits, le juge O'Connor a fourni des recommandations centrées sur les actions des responsables canadiens. Dans son examen des politiques, la Commission a recommandé la mise en place d'un mécanisme d'examen indépendant sur les activités de la sécurité nationale de la GRC et de mécanismes d'examen pour d'autres ministères.
- En octobre 2008, le juge Iacobucci a publié un rapport sur l'enquête interne sur les actions des responsables canadiens relativement à Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati et Muayyed Nureddin. Bien que l'enquête n'ait pas abouti à des recommandations, le juge Iacobucci a souligné que les activités de la GRC et du SCRS avaient indirectement contribué à la détention et au mauvais traitement des trois personnes par les responsables syriens et égyptiens.
- En 2010, l'honorable John Major a achevé les travaux de la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India (la Commission Major). Ses principales recommandations visaient à renforcer le rôle du conseiller à la sécurité nationale, à améliorer l'échange de renseignements entre les organisations et à moderniser la *Loi sur le SCRS*.

Quel était l'élément manquant?

14. L'examen au Canada était auparavant centré sur des organisations précises et ne portait pas sur des questions plus larges. L'appareil de l'examen spécialisé au Canada se penchait exclusivement sur les activités précises du SCRS, du CST et de la GRC. Aucun organisme n'avait l'autorité, le mandat ou la capacité de suivre les traces d'une activité ou d'enquêter sur un dossier au sein de ces organisations ou même de l'ensemble du gouvernement fédéral jusqu'aux autres organisations dotées de responsabilités liées au renseignement et à la sécurité. Alors que les diverses organisations de la sécurité et du renseignement forment une communauté au sein de la bureaucratie fédérale, aucune fonction d'examen équivalente n'était en place pour examiner les questions ou les fonctions dans une optique interministérielle. De plus, les organismes d'examen spécialisés examinaient principalement la légalité des activités, mais ne pouvaient pas mener d'examen stratégique ou de la structure de l'appareil de la sécurité et du renseignement dans son ensemble.

15. L'examen ne comptait aucune entité parlementaire spécialisée ou d'ensemble de parlementaires. D'un point de vue international, les plus proches alliés du Canada possèdent depuis longtemps des organismes d'examen parlementaire ou législatif pour leurs organisations respectives de sécurité et de renseignement. En France, la Délégation parlementaire au renseignement est un comité bicaméral composé de huit membres responsables de surveiller les agences françaises de renseignement et de sécurité. Elle peut entendre des témoignages du premier ministre, des ministres et des dirigeants d'organisations, est habilitée à recevoir des renseignements classifiés et doit rédiger un rapport annuel sur ses activités et y présenter des observations et des recommandations. Dans les démocraties reposant sur le modèle britannique, ces organismes d'examen exercent un mandat limité. Par exemple, le Comité parlementaire sur le renseignement et la sécurité du Royaume-Uni est autorisé à examiner trois organismes : le Service de sécurité (MI5), le Service secret du renseignement (MI6) et le Quartier général des communications du gouvernement britannique (GCHQ). Tout examen qui ne porte pas sur ces organismes nécessite un protocole d'entente entre le comité et le premier ministre. En Australie, le Comité parlementaire mixte sur le renseignement et la sécurité peut examiner l'administration et les dépenses de certaines organisations et les fonctions des activités de la Police fédérale australienne en matière de terrorisme. Ce comité australien effectue aussi des examens de certains projets de lois. En Nouvelle-Zélande, le premier ministre préside le Comité sur la sécurité et le renseignement, qui examine les politiques, l'administration et les dépenses de chacune des organisations de la sécurité et du renseignement. Il peut également examiner les lois soumises par la Chambre des représentants. Le rôle des organismes législatifs aux États-Unis est considérablement différent des fonctions de responsabilisation et d'examen du modèle britannique. Par exemple, le Comité de la Chambre des représentants sur le renseignement assure la surveillance de l'appareil du renseignement, étudie les activités du renseignement et examine les propositions législatives, tandis que le Comité du Sénat sur le renseignement tient des audiences et effectue des examens sur les activités du renseignement et fournit des niveaux de financement et une surveillance régulière.

Quel est le mandat du Comité et répond-il à certaines des lacunes relatives à l'examen?

16. L'idée d'un examen de la sécurité et du renseignement par un comité de parlementaires a été soulevée à quelques reprises au Canada depuis le début des années 1980. Dans son rapport de 1981, la Commission McDonald avait au départ recommandé la mise en place d'un comité mixte de la sécurité et des renseignements (la recommandation n'a pas été retenue). En 2005, le gouvernement a présenté un projet de loi visant à créer un comité de parlementaires sur la sécurité nationale, mais le projet de loi est mort au feuilleton cinq jours plus tard. L'idée est ensuite réapparue dans des propositions de loi présentées à la Chambre des communes à plusieurs reprises, mais n'a jamais dépassé la première lecture.

17. Le 16 juin 2016, le leader du gouvernement à la Chambre des communes a déposé le projet de loi C-22, *Loi constituant le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement et modifiant certaines lois en conséquence*. À l'égard des fondements et de la motivation derrière la création du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a dit que le projet était la pierre angulaire de l'approche du gouvernement visant à veiller à ce que le cadre de sécurité nationale du Canada fonctionne de manière efficace pour assurer la sécurité des Canadiens, tout en protégeant nos droits et nos libertés[7]. Dans son annonce de la nomination des membres du Comité en 2017, le premier ministre a déclaré :

> La création d'un comité fort, multipartite, chargé de rendre des comptes et constitué de parlementaires dévoués, nous aidera à veiller à ce que les organismes chargés de notre sécurité nationale assurent la sécurité des Canadiens, tout en protégeant nos valeurs, nos droits et nos libertés. Ce groupe indépendant contribuera à renforcer la reddition des comptes en ce qui concerne nos travaux en matière de sécurité nationale et de renseignement. Dans notre système de gouvernement responsable, rien de peut se substituer à l'examen approfondi par nos parlementaires[8].

18. Le 22 juin 2017, la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement* (*Loi sur le CPSNR*) a reçu la sanction royale[9]. Conformément à l'article 8 de la *Loi*, le Comité a pour large mandat d'examiner :

---

[7] Chambre des communes, Comité permanent de la sécurité publique et nationale, *Témoignages*, 1re session, 42e Législature, réunion 40, 2016, p. 2. Sur Internet : www.noscommunes.ca/Content/Committee/421/SECU/Evidence/EV8564344/SECUEV40-F.PDF.

[8] Premier ministre du Canada, *Le premier ministre annonce la création du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*, communiqué, 6 novembre 2017. Sur Internet : https://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2017/11/06/premier-ministre-annonce-la-creation-du-comite-des-parlementaires-la-securite.

[9] *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*, L.C. 2017, ch. 15. Sur Internet : http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Lois/N-16.6/TexteComplet.html.

- les cadres législatif, réglementaire, stratégique, financier et administratif de la sécurité nationale et du renseignement;
- les activités des ministères liées à la sécurité nationale ou au renseignement, à moins qu'il ne s'agisse d'opérations en cours et que le ministre compétent ne détermine que l'examen porterait atteinte à la sécurité nationale;
- toute question liée à la sécurité nationale ou au renseignement dont il est saisi par un ministre.

19. Le 6 novembre 2017, le premier ministre a nommé les 11 premiers membres du Comité et le président. Les membres proviennent des deux chambres du parlement, possèdent les habiletés de sécurité les plus élevées, sont astreints au secret à perpétuité au titre de la *Loi sur la protection de l'information* et sont assujettis aux exigences de sécurité du règlement du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement. Les membres prêtent serment ou font la déclaration solennelle qu'ils respecteront et observeront les lois du Canada, ne communiqueront à personne ni n'utiliseront de façon inappropriée des renseignements obtenus à titre confidentiel en leur qualité de membre du Comité et n'invoqueront pas leurs privilèges parlementaires. Ainsi, les membres peuvent participer à des séances d'informations classifiées et recevoir des renseignements classifiés qui ont trait à la conduite des travaux menés par le Comité.

20. La *Loi sur le CPSNR* confère au Comité un accès aux renseignements important, mais restreint. En application de l'article 13 de la *Loi*, le Comité a droit à un accès aux renseignements qui sont liés à l'exercice de son mandat et qui relèvent d'un ministère. Ces renseignements comprennent les renseignements protégés par le privilège relatif au litige ou par le secret professionnel de l'avocat. Toutefois, l'article 14 de la *Loi* cite quatre exceptions relatives au droit d'accès aux renseignements du Comité :

- les renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine (c'est-à-dire les documents confidentiels du Cabinet);
- les renseignements visés par le paragraphe 11(1) de la *Loi sur le Programme de protection des témoins*, particulièrement en ce qui a trait à la communication de renseignements liés à l'identité d'une personne protégée;
- l'identité d'une source confidentielle d'information, de renseignements ou d'assistance;
- les renseignements qui ont un lien avec une enquête en cours menée par un organisme chargé de l'application de la loi et pouvant mener à des poursuites.

De plus, les ministres peuvent refuser de fournir au Comité des renseignements parce qu'ils constituent des « renseignements opérationnels spéciaux », tels que définis au paragraphe 8(1) de la *Loi sur la protection de l'information*, et que la communication des renseignements porterait atteinte à la sécurité

nationale[10]. Il s'agit notamment de renseignements à l'égard desquels le gouvernement du Canada prend des mesures de protection, de la teneur de plans en vue d'opérations militaires ou l'objet d'une enquête secrète.

21. Les ministres peuvent également déterminer que l'ensemble d'un examen proposé par le Comité vise une enquête en cours et pourrait porter atteinte à la sécurité nationale. Dans ce cas, le ministre doit informer le Comité de sa décision et des motifs de celle-ci. Si, ultérieurement, le ministre détermine que l'examen ne porterait plus atteinte à la sécurité nationale ou que l'activité n'est plus en cours, il doit informer le Comité qu'il peut effectuer l'examen.

22. En application de la *Loi sur le CPSNR*, le Comité doit présenter un rapport annuel qui comprend les examens effectués dans l'année qui précède le rapport. Le présent rapport contient les conclusions et les recommandations du Comité, ainsi que le nombre de fois où, au cours de l'année précédente, un ministre a déterminé qu'un examen visé par l'alinéa 8(1)*b*) porterait atteinte à la sécurité nationale ou a refusé de communiquer un renseignement parce que, selon lui, il constituait un renseignement opérationnel spécial ou que sa communication porterait atteinte à la sécurité nationale. De plus, le Comité peut, à tout moment, rédiger un rapport spécial sur toute question liée à son mandat et le présenter au premier ministre. Par exemple, le Comité a produit un rapport spécial sur le voyage en Inde, en février 2018, du premier ministre.

23. Relativement à la présentation de rapports au premier ministre, la *Loi sur le CPSNR* permet au gouvernement d'empêcher la communication de certains renseignements au public. Le premier ministre peut ordonner au Comité de lui présenter un rapport révisé afin qu'il ne contienne pas de renseignements dont la communication au public porterait atteinte à la sécurité nationale, à la défense nationale ou aux relations internationales, ou qui sont protégés par le privilège relatif au litige ou par le secret professionnel. La *Loi sur la preuve au Canada* donne un exemple des critères de chacun de ces éléments. En plus de la jurisprudence et des précédents jurisprudentiels, la *Loi sur la preuve au Canada* donne un cadre détaillé visant le caviardage de tels renseignements confidentiels.

24. Dans l'exercice de ses responsabilités, le Comité reçoit le soutien de son Secrétariat. Les principales fonctions du Secrétariat sont de veiller à ce que les membres disposent en temps opportun d'un accès aux renseignements classifiés pertinents et à des conseils d'expert relativement à la tenue d'examens et à la rédaction de rapports. Le budget annuel du Secrétariat s'élève environ à 3,5 millions de dollars. Le Secrétariat dispose de fonds pour 10 employés à temps plein qui sont nommés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Les fonctionnaires du Secrétariat possèdent pour la plupart une expérience dans divers ministères et organismes de l'appareil de la sécurité et du renseignement.

---

[10] *Loi sur la protection de l'information*, L.R.C. 1985, ch. O-5. Sur Internet : http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Lois/O-5/TexteComplet.html.

25. Le mandat d'examen du Comité correspond à l'approche actuelle en matière d'examen, mais est sans précédent dans le contexte canadien. Le mandat cadre avec l'examen actuel au Canada en ce sens qu'il s'appuie sur l'analyse des activités des organisations. Il concorde également à l'objectif principal de l'examen, soit d'améliorer le fonctionnement de l'appareil de la sécurité et du renseignement. Le Comité doit donc relever les lacunes dans la loi, les politiques ou la gouvernance, renforcer la responsabilité ministérielle et améliorer la transparence. Il doit également s'employer à aider les Canadiennes et les Canadiens à mieux comprendre les rôles et les responsabilités des organisations qui le servent et les interactions entre la sécurité et les droits et libertés civiles des Canadiennes et des Canadiens.

26. D'un autre côté, le mandat du Comité est sans précédent, c'est-à-dire qu'il permet aux parlementaires de se pencher sur des questions d'un point de vue pangouvernemental et de formuler des conclusions et des recommandations qui peuvent être avantageuses pour les organisations, améliorer les relations entre les organisations ou renforcer l'appareil de la sécurité et du renseignement dans son ensemble. Le Comité a donc structuré sa propre approche à l'examen en s'appuyant sur le précédent précieux établi par le CSARS et le BCCST, ainsi que sur l'expérience d'organisations homologues pertinentes au sein des proches alliés de l'étranger du Canada[11].

[11] Plus particulièrement les pays du Groupe des cinq.

Quel est le rôle du Comité et comment mène-t-il ses opérations?

27. Le contexte de la sécurité et du renseignement est en constante évolution. Les organisations doivent répondre au contexte de la menace qui évolue continuellement. Les gouvernements mettent en œuvre des changements législatifs ou des mesures budgétaires afin d'améliorer ou de changer la portée des activités de la sécurité et du renseignement. La jurisprudence fait en sorte que les organisations doivent adapter la façon dont elles mènent leurs opérations respectives. Les organismes d'examen spécialisé formulent des recommandations qui améliorent le travail d'organisations spécifique ainsi que leur conformité à la loi. C'est dans ce contexte que le Comité contribuera à l'évolution des activités de la sécurité et du renseignement au Canada.

28. Le Comité se considère un élément important de la responsabilisation au sein de l'appareil de la sécurité et du renseignement. Les ministres demeurent toujours responsables des activités des ministères et des organismes de leur portefeuille (leur rôle en est un de **surveillance** plutôt que d'examen), mais ils tirent avantage d'un examen indépendant pangouvernemental de la sécurité et du renseignement. Le mandat du Comité renforce la responsabilisation, car il permet aux parlementaires d'examiner les activités forcément secrètes de l'État et de tenir le gouvernement responsable des influences réciproques entre la sécurité et les droits des Canadiennes et Canadiens. Le Comité s'attend à ce que son rôle suscitera et maintiendra la confiance du public dans les activités de ses institutions, conformément à la primauté du droit et aux principes d'un gouvernement responsable.

29. Le rôle du Comité est compatible avec celui des trois autres organismes d'examen existants. Son rôle deviendra de plus en plus complémentaire étant donné l'évolution prévue du contexte d'examen au Canada en application des éléments proposés dans le projet de loi C-59, *Loi concernant les questions de sécurité nationale.* Le projet de loi mettra en place deux nouvelles structures de reddition de compte pour remplacer le CSARS et le BCCST : l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSASNR) et le commissaire au renseignement. En application de la loi proposée :

- L'OSASNR aurait comme mandat d'examiner les activités menées par le SCRS et le CST, les activités menées par un ministère qui sont liées à la sécurité nationale ou au renseignement et toute question liée à la sécurité nationale ou au renseignement dont il est saisi par un ministre. L'OSASNR ferait également enquête sur les plaintes contre le SCRS, le CST et, s'il est question de sécurité nationale, la GRC. Chaque année civile, l'OSASNR devra examiner au moins un aspect de l'exécution des mesures prises par le SCRS en vue de réduire les menaces envers la sécurité du Canada, la communication d'information au titre de la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada*, et examinerait aussi la mise en œuvre d'éléments importants de toute instruction ministérielle nouvelle ou modifiée. Dans le cadre de ses examens, l'OSASNR peut formuler des conclusions et des recommandations, notamment sur la conformité d'un ministère à la loi et aux instructions ministérielles applicables ainsi que sur le caractère raisonnable et la nécessité d'un ministère d'exercer ses pouvoirs.

- Le commissaire au renseignement serait chargé d'examiner et d'approuver les autorisations ministérielles de certaines activités menées par le SCRS et le CST, notamment en matière de renseignement étranger, de cybersécurité et d'ensembles de données.

30. Si le projet de loi C-59 est adopté dans sa forme actuelle (en date de décembre 2018), la création de l'OSASNR offrira une meilleure symétrie de l'examen au sein de l'appareil de la sécurité et du renseignement. Il créera un équilibre entre, d'une part, le vaste cadre d'examen du Comité et l'examen des parlementaires et, d'autre part, les examens relatifs à la conformité et aux activités réalisés par l'OSASNR. Cet organisme d'examen sera outillé pour formuler des constatations et des recommandations à l'échelle des organisations et de l'appareil sur la fonctionnalité, l'efficacité et la légalité. La coordination et la collaboration entre le Comité et l'OSASNR seront cruciales afin d'éviter les chevauchements et de maximiser l'efficacité de l'examen.

31. Le Comité croit qu'il est important de tirer parti de l'expertise d'autres organisations qui participent à l'évaluation des activités de la bureaucratie fédérale, tout particulièrement le vérificateur général et le commissaire à la protection de la vie privée, ainsi que les universitaires. Le Comité entend étudier les occasions de collaboration dans les années qui viennent.

32. Le Comité croit en l'examen éclairé et non partisan de la sécurité nationale et du renseignement. Les membres du Comité acceptent le calendrier et le programme du Comité et ils peuvent tous proposer un examen au Comité. Le Comité se réunit à huis clos dans des locaux sécurisés afin que ses discussions soient confidentielles, non partisanes et ininterrompues. Les membres du Comité se livrent activement à l'étude de documents et à la préparation de rapports d'examen et participent aux séances d'information tenues par l'appareil de la sécurité et du renseignement. Le rôle du président consiste à obtenir le consensus, à orienter le Comité dans ses délibérations et à travailler étroitement avec le Secrétariat, notamment à élaborer des propositions d'examen destinées au Comité. Le président communique également aux ministres compétents le mandat d'examens en particulier et présente au premier ministre les rapports du Comité.

Comment le Comité détermine-t-il l'objet des examens?

33. Le travail qu'accomplit l'appareil de la sécurité et du renseignement offre un large éventail de sujets dignes d'être examinés. Comment le Comité détermine-t-il l'objet de ses examens? Aux fins de ses examens, le Comité a adopté des définitions de travail de la « sécurité nationale » et du « renseignement ». Pour que le Comité s'intéresse à une question de sécurité, elle doit se rapporter à au moins un membre principal de l'appareil de la sécurité et du renseignement (voir le Tableau 1) et être d'envergure nationale, être considérée se rapporter aux menaces envers la sécurité du Canada telles qu'elles sont définies dans la *Loi sur le SCRS* ou à la criminalité de nature ou de gravité nationale. Dans le domaine du renseignement, la question devrait se rapporter principalement à l'utilisation de sources ou de méthodes clandestines, secrètes ou privilégiées (en gros, les aspects qui pourraient grandement porter atteinte aux droits des Canadiennes et Canadiens ou qui comportent des risques considérables pour le gouvernement) et à au moins un membre principal de l'appareil de la sécurité et du renseignement. En guise d'exemple pratique, ces définitions de travail permettraient l'examen d'enquêtes sur le terrorisme (une question nationale qui touche le SCRS, la GRC et d'autres organisations fédérales), mais pas de la violence des gangs de rue (avant tout du ressort des provinces, des territoires et des municipalités). Le Comité peut également accepter d'examiner une question dont il est saisi par un ministre, en application de l'alinéa 8(1)*c*) de la *Loi sur le CPSNR*.

34. Lorsqu'il a commencé son travail d'examen au printemps 2018, le Comité a examiné l'étendue des enjeux auxquels faisait face l'appareil de la sécurité et du renseignement. Ses délibérations ont été éclairées par des visites des ministères et organismes principaux et son dialogue avec leurs représentants. Il a tenté de déterminer les aspects qui bénéficieraient le plus de son examen. Outre les définitions de travail susmentionnées, le Comité s'est penché sur certains critères pour l'aider à guider ses décisions. En ce qui a trait aux activités d'un organisme en particulier, il a examiné :

- si l'organisme avait déjà fait l'objet d'examen;
- la portée de ses activités de sécurité ou de renseignement et la mesure dans laquelle elles sont connues;
- si les activités étaient régies par une loi ou une directive gouvernementale (comme un décret).

Les réponses à ces questions ont guidé l'évaluation par le Comité des risques possibles liés aux activités d'une organisation.

35. Ses délibérations sur les examens possibles ont été guidées par d'autres facteurs, notamment :

- la mesure dans laquelle une activité ou une question touche la vie privée ou les droits démocratiques des Canadiennes et des Canadiens;
- la mesure dans laquelle une activité ou une question touche les alliances canadiennes ou les relations avec l'étranger;
- si l'activité ou la question suscitait un grand intérêt du public;
- si l'activité ou la question touchait la souveraineté du Canada ou l'intégrité de ses institutions, de son économie ou de la société;
- si le Parlement ou un autre organisme d'examen avait déjà examiné l'activité ou la question.

36. S'appuyant sur les critères et les facteurs énoncés ci-haut, le Comité a décidé de réaliser un examen en application de chacun de ses deux premiers mandats : un examen du cadre au titre de l'alinéa 8(1)*a*) de la *Loi sur le CPSNR* et un examen d'une activité au titre de l'alinéa 8(1)*b*). **Pour son examen du cadre**, le Comité a décidé de se pencher sur l'établissement des priorités en matière de renseignement. Dans ses rapports avec les hauts représentants de l'appareil de la sécurité et du renseignement, il est devenu clair que le processus d'établissement des priorités constituait l'une des bases permettant de veiller à la responsabilité ministérielle, d'agir sur le risque envers l'appareil, d'affecter des ressources et de gouverner l'appareil. Le Comité était d'avis qu'un tel examen de cet important processus permettrait de mieux comprendre comment les différents organismes de la sécurité et du renseignement mènent leurs opérations en tant qu'appareil. Le chapitre 3 expose les détails de cet examen.

37. **Pour son examen d'activité**, le Comité a choisi d'examiner les activités du renseignement du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes (MDN/FAC). Dans son apprentissage sur l'appareil de la sécurité et du renseignement, le Comité a été étonné de la taille relative du programme du renseignement du MDN/FAC (à lui seul le programme du renseignement le plus important au Canada en termes de personnel, et le deuxième en termes de budget) et de l'étendue de ses activités. Au contraire du SCRS, du CST ou de la GRC, les activités du renseignement de défense sont relativement peu connues du public, ne sont pas précisées dans les lois et, jusqu'à la création du Comité, n'avaient jamais fait l'objet d'un examen externe. Étant donné la croissance prévue des capacités en matière de renseignement du MDN/FAC décrite dans la politique de défense *Protection, Sécurité, Engagement*, le Comité a décidé qu'il était opportun d'examiner la structure et les pouvoirs du programme du renseignement du MDN/FAC comme point de départ d'éventuels examens. Le chapitre 4 présente de façon détaillée cet examen.

Outre le rapport annuel, quelles sont les réalisations du Comité dans sa première année?

38. Dans sa préparation à ses activités officielles d'examen, le Comité a noué le dialogue avec l'appareil de la sécurité et du renseignement dans les mois qui ont suivi sa création. Entre décembre 2017 et décembre 2018, le Comité a tenu 54 réunions, visites sur place et audiences, pour un total de 220 heures de rencontre, ce qui représente en moyenne 4 heures par rencontre. De même, le Comité a entendu plus de 60 témoins.

39. Le Bureau du Conseil privé (BCP) a donné un aperçu préliminaire de l'appareil de la sécurité et du renseignement et des menaces pour la sécurité nationale qui pèsent sur le Canada. Il a également informé le Comité des mesures, des exigences et des règles de sécurité relatives à la gestion de documents classifiés. À la suite de la nomination de la directrice générale du Secrétariat en décembre 2017, le Secrétariat a pris le relais du BCP dans son appui au Comité. Le Secrétariat a organisé des visites en février, en mars et en avril dans les locaux des principales organisations de la sécurité nationale et du renseignement, à savoir le Centre de la sécurité des télécommunication (CST), le Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS), la Gendarmerie royale du Canada (GRC), l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes (MDN/FAC), Affaires mondiales Canada (AMC) et le Centre intégré de l'évaluation du terrorisme (CIET). Ces visites ont permis aux membres du Comité d'approfondir leur compréhension des mandats et des activités de l'appareil. En mars et en avril, le Comité s'est penché sur plusieurs propositions d'examen avant de s'arrêter sur les deux examens importants dont il est question aux chapitres 3 et 4.

40. Le Comité a tenu plusieurs rencontres d'information avec les ministères et organismes clés, y compris Sécurité publique Canada afin de discuter de ses rôles et de ses responsabilités, le Secrétariat du Conseil du Trésor pour en apprendre davantage sur le financement de l'appareil de la sécurité et du renseignement et le BCP pour avoir une vue d'ensemble du processus d'établissement des priorités en matière de renseignement. Le Comité a assisté à une séance d'information du commissaire à la protection de la vie privée sur son mandat et son expérience de l'examen de l'appareil de la sécurité et du renseignement au Canada. Le Comité a également tenu des discussions avec des universitaires, des experts et plusieurs groupes de défense des libertés civiles sur les interactions entre les droits et la sécurité.

41. Le 5 avril 2018, le Comité a décidé d'effectuer un examen spécial sur certaines allégations entourant la visite du premier ministre en Inde en février 2018. Ces allégations portaient sur l'ingérence étrangère dans les politiques canadiennes, les risques pour la sécurité du premier ministre et l'utilisation inappropriée de renseignements. Le Comité a pris sa décision après avoir examiné minutieusement la signification de la question pour le mandat du Comité et après que le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et, séparément, le Sénat aient indiqué que le Comité devrait se pencher sur la

question[12]. Après le 20 avril, après que le Comité ait reçu les informations qu'il avait demandées, le Comité a étudié un rapport provisoire rédigé par son Secrétariat, a tenu des audiences avec de hauts fonctionnaires de quatre organisations gouvernementales et a achevé la rédaction et la révision de son rapport final. Le rapport a présenté plusieurs conclusions et recommandations. En octobre, le Comité a tenu d'autres délibérations au sujet du rapport et a remis une version révisée du rapport au premier ministre le 12 octobre. La version déclassifiée de ce rapport a été déposée au Parlement le 3 décembre 2018.

42. De juin à octobre 2018, le Comité s'est préoccupé avant tout d'achever ses deux grands examens et de terminer son premier rapport annuel. Le Comité a étudié les rapports provisoires et a tenu des séances d'information et des audiences avec de hauts dirigeants du CST, du SCRS, du MDN/FAC, du BCP, d'AMC, du CIET et d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC). Tel que mandaté dans la *Loi sur le CPSNR*, le Comité rapporte qu'aucun ministre n'a exercé son droit de refuser de communiquer un renseignement au Comité dans la dernière année et aucun ministre n'a déterminé qu'un examen porterait atteinte à la sécurité nationale. Le Comité a pris note que les dirigeants du CST et du SCRS ont individuellement informé le Comité des décisions qu'ils ont prises à la suite des *Instructions du ministre pour éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères*.

43. Le Comité a noué le dialogue avec ses homologues du domaine de l'examen. Dans le cadre de son obligation légale de coordonner ses activités avec les organismes d'examen existants, les membres du Comité et de son secrétariat ont rencontré le CSARS et le BCCST afin de discuter des examens en cours et prévus. En avril, plusieurs membres du Comité se sont rendus à Washington, D.C., pour rencontrer le Comité parlementaire mixte sur le renseignement et la sécurité de l'Australie, en visite pour d'autres affaires, afin de discuter des activités d'examen de ce dernier. Pendant leur voyage à Washington, les membres ont assisté à une présentation donnée par une ancienne sous-secrétaire au Renseignement et à l'Analyse des États-Unis au département de la Sécurité intérieure sur la surveillance de l'appareil du renseignement américain. En octobre, le Comité a organisé des réunions avec le Comité du renseignement et de la sécurité du Royaume-Uni à Ottawa, afin de mettre à profit les échanges entre les secrétariats des deux comités.

44. Le Comité remercie le BCCST d'avoir soutenu le travail quotidien du Comité en fournissant au personnel du Secrétariat des locaux dans les premiers mois de 2018, ainsi que des installations sécurisées pour le Comité afin qu'il puisse tenir des réunions jusqu'au déménagement du Secrétariat dans ses locaux permanents en septembre 2018. Le Comité remercie les représentants du BCP de l'avoir aidé à démarrer ses activités. Enfin, le Comité remercie la Chambre des communes de son aide dans la

[12] Beverly Thomson, *Goodale Discusses Jaspal Atwal Affair*, reportage, CTV News Channel, 1er mars 2018. Sur Internet : www.ctvnews.ca/video?clipId=1337949&playlistId=1.3824217&binId=1.810401&playlistPageNum=1&binPageNum=1. Le Comité a envisagé la motion modifiée du Sénat de mars 2018, selon laquelle le Comité pourrait être un forum approprié pour examiner les procédures opérationnelles en matière de sécurité nationale et de renseignement relativement aux visites diplomatiques et aux visites étrangères auxquelles participe le gouvernement du Canada. Le texte complet de la motion (n° 309) peut être consulté à partir de l'ordre des travaux du Sénat du 29 mars 2018 : https://sencanada.ca/fr/content/sen/chamber/421/orderpaper/192op_2018-03-29-f.

conception et l'hébergement de son site Web. La capacité du Comité d'informer les citoyennes et citoyens du Canada est cruciale à l'exercice de son mandat.

Chapitre 2 : Aperçu fonctionnel de l'appareil de la sécurité et du renseignement

Qu'est-ce que la sécurité nationale et le renseignement?

45. Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (le Comité) a le mandat d'examiner les questions liées à la sécurité nationale et au renseignement. Par contre, les termes « sécurité nationale » et « renseignement » ne sont pas définis dans la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement* (*Loi sur le CPSNR*) qui établit le mandat du Comité, et ces termes ne sont définis dans aucune autre loi.

46. La définition officielle du terme **sécurité nationale** a changé au fil des ans. En 1979, la Commission McDonald a proposé une définition simple de la sécurité nationale : la nécessité de protéger le territoire canadien contre toute attaque et de préserver et de maintenir les mécanismes d'administration démocratiques[1]. En 2004, le gouvernement a indiqué que la sécurité nationale avait trait aux menaces pouvant miner la sécurité de l'État ou de la société et ayant besoin d'une action concertée sur le plan national. Il mentionnait que la sécurité nationale était axée sur trois intérêts fondamentaux : protéger le Canada et les Canadiens, au pays et à l'étranger; s'assurer que le Canada n'est pas une source pour des menaces visant nos alliés; et contribuer à la sécurité internationale[2]. À partir de cette vision relativement étroite de la sécurité, le gouvernement a adopté une perspective plus large. À titre d'exemple, un document de 2017 fourni au Comité a défini la sécurité nationale comme étant « la protection de la sécurité du territoire, du gouvernement, de l'économie et de la population du Canada ainsi que la promotion et la protection des intérêts canadiens[3]. » Cette dernière définition est évidemment très large. Les questions de sécurité sont profondément intégrées à celles des affaires étrangères, au commerce, à l'économie, aux enjeux sociaux, à la santé et à l'environnement. Tel qu'il a été mentionné au paragraphe 33 du chapitre 1, le Comité a adopté une définition de travail de la sécurité nationale afin de l'aider à déterminer les activités ou questions à examiner.

47. Par contre, la définition du **renseignement** dispose d'une base juridique plus solide, mais elle souffre aussi d'une certaine ambiguïté. Le Comité note qu'il y a de nombreux types de renseignement. Dans la *Loi sur la défense nationale*, les « renseignements étrangers » sont définis comme suit :

> Renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités d'un étranger, d'un État étranger, d'une organisation étrangère ou d'un groupe terroriste étranger et qui portent sur les affaires internationales, la défense ou la sécurité.

Le renseignement de sécurité est un autre type de renseignement. Il n'est pas défini dans la loi, mais il a trait aux menaces envers la sécurité du Canada telles qu'elles sont définies dans la *Loi sur le SCRS*,

---

[1] Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *Sécurité et Information*, Premier rapport, ministre des Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1979, p. 15, paragraphe 38.
[2] Bureau du Conseil privé, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, 2004, p. vii. Sur Internet : http://www.publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-77-2004F.pdf.
[3] Bureau du Conseil privé, *Qu'est-ce que la sécurité nationale?*, document fourni au CPSNR, 2017, p. 3.

notamment l'espionnage ou le sabotage, les activités influencées par l'étranger, le terrorisme et le renversement violent du gouvernement. Le Comité note l'existence d'autres types de renseignement, dont le renseignement de défense, le renseignement criminel et le renseignement financier. Il y a aussi de nombreux **moyens** de recueillir du renseignement, comme le recrutement de sources humaines d'information (appelé renseignement d'origine humaine), l'interception de communications (appelé renseignement électromagnétique ou sur les communications), et l'utilisation de sources d'information publiques (appelé renseignement de sources ouvertes). Tel qu'il a été mentionné au paragraphe 33 du chapitre 1, le Comité a adopté une définition de travail du renseignement afin de l'aider à déterminer les activités ou questions à examiner.

Quelles organisations font partie de l'appareil de la sécurité et du renseignement?

48. Un certain nombre d'organisations gouvernementales sont chargées d'assurer la sécurité des Canadiennes et des Canadiens et d'aider à la promotion des intérêts canadiens à l'étranger. L'appareil de la sécurité et du renseignement du Canada compte sept organisations fédérales principales dont les mandats sont entièrement ou en grande partie liés à la sécurité nationale, au renseignement ou à ces deux éléments. Le Comité en a ajouté un huitième, la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) auprès du premier ministre, en raison du rôle important que jouent cette conseillère et ses fonctionnaires dans la présentation de conseils au premier ministre et la coordination d'une grande partie de l'appareil de la sécurité et du renseignement (voir le Tableau 1). Neuf autres organisations font partie de l'appareil, mais elles ont des mandats et des activités qui vont au-delà de la sécurité ou du renseignement (consulter le Tableau 2). Ces organisations ont évolué au fil du temps en fonction des priorités du gouvernement, des changements législatifs ainsi que des nouveaux défis et des nouvelles menaces. Au cours de la dernière année, le Comité a visité chacun des principaux membres de l'appareil de la sécurité et du renseignement et a acquis une meilleure compréhension de leurs mandats, de leurs pouvoirs et de leurs activités. Il a aussi été informé sur le rôle des autres organisations.

49. L'Examen national des dépenses en renseignement 2016-2017 donne un aperçu de la taille et de la portée de l'appareil du renseignement au Canada. Ce rapport sur l'affectation des ressources des ministères et organismes fédéraux visant à appuyer les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement fait état d'un budget d'environ *** et d'un effectif d'environ *** employés à temps plein répartis dans dix organisations[4]. À titre de comparaison, en 2016-2017, les activités du renseignement de l'Australie se chiffraient à environ deux milliards de dollars canadiens et comptaient 7 000 employés dans dix organisations[5]. Bien que l'Examen national des dépenses en renseignement au Canada n'indique pas les coûts totaux associés à toutes les activités de renseignement, les données fournissent une comparaison utile à un allié clé de taille et de portée semblables.

---

[4] Sécurité publique Canada, Examen national des dépenses en renseignement 2016-2017, présenté au CPSNR, 2018.

[5] Australie, ministère du Premier ministre et du Cabinet, *2017 Independent Intelligence Review*, juin 2017, p. 7. Sur Internet : https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/2017-Independent-Intelligence-Review.pdf.

Conseiller à la sécurité nationale et au renseignement

- Conseille le premier ministre et le Cabinet
- Coordonne les politiques et les activités de l'appareil de la sécurité et du renseignement
- Fournit des évaluations du renseignement
- Assume une fonction d'analyse critique de l'appareil de la sécurité et du renseignement

Centre de la sécurité des télécommunications

- Recueille des renseignements sur les transmissions étrangères et en fait rapport
- Protège l'information et les infrastructures d'information importantes du gouvernement du Canada
- Aide les ministères

Service canadien du renseignement de sécurité

- Recueille du renseignement et formule des conseils sur les menaces envers la sécurité du Canada
- Prend des mesures pour réduire les menaces
- Recueille le renseignement étranger au Canada
- Effectue des évaluations de sécurité

Gendarmerie royale du Canada

- Enquête sur les infractions liées à la sécurité nationale
- Enquête sur le crime organisé complexe
- Exécute les lois fédérales
- Prend des mesures pour réduire les menaces
- Effectue des évaluations des menaces

Ministère de la Défense nationale / Forces armées canadiennes

- Mène le spectre complet des activités de renseignement en appui aux opérations militaires
- Rassemble et évalue le renseignement

Affaires mondiales Canada

- Gère la politique étrangère, y compris les questions de sécurité internationale
- Gère les interventions d'urgence à l'étranger
- Obtient de l'information privilégiée par l'intermédiaire du personnel affecté à l'étranger
- Gère les relations du renseignement étranger

Agence des services frontaliers du Canada

- Assure l'intégrité de la frontière aux points d'entrée
- Utilise le renseignement et d'autres données en vue de prendre des décisions fondées sur le risque concernant l'admissibilité des personnes et des marchandises au Canada

Centre intégré d'évaluation du terrorisme

- Analyse les menaces terroristes envers le Canada et les intérêts canadiens
- Recommande le niveau national de la menace terroriste
- Établit le niveau de menace terroriste envers les intérêts canadiens à l'étranger, y compris les événements spéciaux

Tableau 1 : Principaux membres de l'appareil de la sécurité et du renseignement

Garde côtière canadienne	**Ressources naturelles Canada**
Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	**Agence de la santé publique du Canada**
Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada	**Sécurité publique Canada**
Innovation, Sciences et Développement économique Canada	**Transports Canada**
Justice Canada	

Tableau 2 : Autres ministères et organismes qui contribuent à la sécurité nationale et au renseignement

50. Les organisations de la sécurité et du renseignement ont chacune des responsabilités et des mandats précis, mais elles ont des objectifs communs (p. ex. assurer la sécurité des Canadiens) et travaillent de concert pour les atteindre. En bref, ils fonctionnent en tant qu'appareil; leur étendue et leur niveau de participation sont uniques au sein du gouvernement. La responsabilisation de chacun des ministères et organismes est exercée par le ministre responsable, mais les questions relatives à la sécurité nationale et au renseignement sont considérées depuis longtemps comme ayant une importance et une nature délicate exceptionnelles.

51. Le premier ministre et son Cabinet jouent donc un important rôle sur le plan de la direction et de la coordination pour l'ensemble de l'appareil. En date de la fin du mois d'août 2018, le comité responsable est le Comité du Cabinet chargé du Canada dans le monde et de la sécurité publique, lequel est présidé par la ministre de la Santé. De plus, le premier ministre a mis sur pied le Groupe d'intervention en cas d'incident (GRI). Celui-ci rassemble les ministres concernés et les hauts dirigeants ministériels pour coordonner l'intervention fédérale en cas de crise nationale ou d'incident à l'étranger

qui ont des répercussions majeures pour le Canada. Avant août 2018, le premier ministre présidait le Comité du Cabinet chargé du renseignement et de la gestion des urgences, dont les membres se réunissaient pour se pencher sur les rapports et les priorités en matière de renseignement, pour coordonner et gérer les interventions en cas d'urgences publiques et d'incidents de sécurité nationale, et pour examiner l'état de la préparation canadienne. Dans le passé, d'autres comités permanents ou spéciaux ont assumé des fonctions semblables.

52. Le premier ministre est conseillé par la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR), un haut fonctionnaire chargé d'assurer la coordination de l'appareil de la sécurité et du renseignement et d'y jouer un rôle pilote. La CSNR donne régulièrement de l'information et des conseils au premier ministre et à d'autres fonctionnaires sur des questions liées à la sécurité nationale et au renseignement, notamment lorsqu'il est question d'obtenir l'approbation du premier ministre pour mener des activités de nature particulièrement délicate.

53. La CSNR relève du greffier du Conseil privé et elle est responsable de trois organisations au sein du Bureau du Conseil privé, à savoir le Secrétariat de la politique étrangère et de la défense, le Secrétariat de la sécurité et du renseignement et le Secrétariat de l'évaluation du renseignement. Ces secrétariats aident à la coordination des activités opérationnelles, stratégiques et d'évaluation de l'appareil dans les domaines des affaires étrangères, de la défense, de la sécurité et du renseignement. La CSNR préside deux comités de sous-ministres, un sur les opérations (rencontre hebdomadaire) et un autre sur l'évaluation du renseignement (rencontre mensuelle). La CSNR assure avec le sous-ministre de la Sécurité publique la présidence d'une réunion mensuelle de sous-ministres portant sur la sécurité nationale. Ces comités reçoivent le soutien de fonctionnaires de l'ensemble de l'appareil. La CSNR dirige également des réunions spéciales de fonctionnaires afin de gérer des crises ou des événements importants. Le bureau du CSNR n'a pas de statut juridique, mais il s'appuie sur les pouvoirs découlant du poste de conseillère au Bureau du Conseil privé et de conseillère principale du premier ministre. Coordonné par la CSNR, le processus biennal visant à déterminer, à approuver et à mettre en œuvre les priorités en matière de renseignement est un important mécanisme servant à régir l'appareil et à assurer la responsabilisation à l'égard des ministres et du Cabinet. Cette question est abordée plus en détail au chapitre 3.

54. Sécurité publique Canada joue un rôle de coordination et de direction en matière de sécurité nationale. Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile est responsable de trois principaux membres de l'appareil de la sécurité et du renseignement : le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). Le ministre reçoit régulièrement de l'information sur les activités de ces organisations et approuve un certain nombre de leurs opérations. Le ministère dirige, coordonne ou soutient plusieurs processus de sécurité, notamment l'inscription des entités terroristes, l'inscription des personnes au Programme de protection des passagers et l'exécution des examens de la sécurité nationale relatifs à des investissements étrangers. Sur le plan de la cybersécurité, le ministère travaille en collaboration avec d'autres ministères et le secteur privé en vue d'atténuer les cybermenaces envers les infrastructures essentielles (comme le système financier) et de promouvoir la cybersécurité auprès des Canadiens. Le sous-ministre de la Sécurité publique dirige un comité de sous-ministres sur les

questions de cybersécurité, lequel est convoqué au besoin pour discuter des cybermenaces, des opérations et des questions stratégiques.

55. Le travail de ces organismes est essentiel. Chaque jour, des représentants du gouvernement partout au pays et dans le monde (agents du renseignement, enquêteurs de police, diplomates, soldats et agents des services frontaliers, pour ne nommer que ceux-là) s'affairent à protéger les Canadiennes et les Canadiens et à servir les intérêts canadiens dans des domaines tels que le commerce et les relations internationales. Certaines de ces organisations se servent de méthodes sophistiquées et secrètes pour mener leurs activités et elles sont assujetties à un niveau élevé de surveillance et d'examen, notamment par l'entremise des tribunaux, des approbations ministérielles et des organismes d'examen indépendants.

56. Le Comité est d'avis que ce travail n'est pas bien compris. Les Canadiennes et Canadiens ne semblent pas bien comprendre quels sont le mandat et les activités de chaque organisation faisant partie de l'appareil de la sécurité et du renseignement, la manière dont elles collaborent ou le rôle de leurs organismes d'examen. À titre d'exemple, selon une récente recherche sur l'opinion publique, seulement trois pour cent des répondants pouvaient identifier correctement le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) sans aide, et seulement 37 pour cent d'entre eux ont indiqué qu'ils avaient déjà entendu parler de l'organisation[6]. Selon d'autres recherches, seulement trois Canadiens sur dix peuvent identifier le SCRS[7]. Une recherche sur l'opinion publique du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes (MDN/FAC) indique que seulement 26 pour cent des Canadiens avaient connaissance des activités militaires menées au cours de la dernière année et demie[8]. Et ce, même si de l'information sur ces organisations sont disponibles publiquement. Chaque organisme possède un site Web public donnant de l'information sur son rôle et ses pouvoirs (le CST est particulièrement efficace à cet égard), et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et le commissaire du CST ont tous les deux publié des rapports annuels détaillés sur leurs examens du travail des deux organisations clés que sont le SCRS et le CST. Il existe aussi une panoplie de ressources universitaires et en ligne pour informer les Canadiens. Le Comité est d'avis que les Canadiens seraient bien servis si l'information gouvernementale était plus facile à consulter. De manière plus précise, il croit qu'il serait avantageux que le public ait de l'information qui explique les activités de sécurité et du renseignement ainsi que le rôle que jouent les organisations, de manière individuelle et collaborative, pour protéger les Canadiennes et les Canadiens et servir les intérêts canadiens. Cette information devrait être regroupée en vue d'en faciliter la consultation et normalisée afin de s'assurer qu'elle est complète.

---

[6] Sean Kilpatrick, « Just 3% of Canadians can name the Communications Security Establishment: Survey », *Presse canadienne*, 8 novembre 2017. Sur Internet : https://www.huffingtonpost.ca/2017/11/08/just-3-of-canadians-can-name-the-communications-security-establishment-survey_a_23270492/.

[7] Service canadien du renseignement de sécurité, *Attitudes du public à l'égard du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)*, juin 2018. Sur Internet : http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pwgsc-tpsgc/por-ef/canadian_security_intelligence_service/2018/101-17-e/por-rop-report-rapport.html.

[8] Murray Brewster, *Military is off the radar of most Canadians: DND poll*, CBC News, 20 juillet 2018. Sur Internet : https://www.cbc.ca/news/politics/dnd-canadians-military-poll-1.4754083.

57. Il semble y avoir un manque de connaissances semblable au sujet des menaces envers la sécurité nationale du Canada. Dans l'état actuel des choses, un Canadien intéressé par la question devrait consulter de nombreux sites du gouvernement afin de comprendre quelles sont les plus grandes menaces pour le Canada. Dans le cas de certaines menaces, comme le terrorisme, l'information est facile à obtenir et mise à jour régulièrement (p. ex. le Rapport public sur la menace terroriste pour le Canada publié chaque année). Dans le cas d'autres menaces, comme le crime organisé ou l'ingérence dans la politique intérieure du Canada, l'information est souvent limitée, éparpillée dans différentes sources ou incomplète. Le Comité est d'avis que les Canadiennes et les Canadiens seraient également bien servis si davantage de renseignements sur les menaces étaient faciles d'accès.

Assurer la sécurité des Canadiennes et des Canadiens

58. La section qui suit donne un aperçu fonctionnel de haut niveau de l'appareil de la sécurité et du renseignement du Canada. Elle ne présente pas en détail le mandat, les pouvoirs et les activités de tous les membres de l'appareil. À une exception près (le MDF/FAC, décrit au chapitre 4), le Comité n'a pas procédé à des examens approfondis sur ces membres afin de pouvoir parler en toute connaissance de cause de l'un ou de l'autre, ou de l'appareil dans son ensemble. Cette section ne traite pas non plus des lacunes susmentionnées; le Comité est d'avis qu'il incombe aux ministres responsables des ministères en question de mieux informer la population canadienne sur l'éventail de menaces auxquelles le Canada fait face et sur le rôle que jouent certaines organisations pour les contrer. Cette section porte plutôt sur ce que le Comité a appris dans le cadre de ses interactions avec l'appareil de la sécurité et du renseignement depuis sa création.

59. Le gouvernement affirme que sa grande priorité consiste à assurer la sécurité des Canadiennes et des Canadiens, au pays et à l'étranger. Pour ce faire, dans un contexte de sécurité nationale, il faut un éventail d'activités pour déceler, prévenir et contrer les menaces envers la sécurité du Canada. Les membres clés de l'appareil de la sécurité et du renseignement ont donné au Comité un aperçu des plus grandes menaces envers la sécurité nationale. L'aperçu fonctionnel qui suit est fondé sur les séances d'information et les données de sources ouvertes fournies au Comité sur ces enjeux.

Terrorisme

60. Le Bureau du Conseil privé a mentionné un certain nombre de menaces envers la sécurité nationale du Canada au Comité. Le premier étant le terrorisme. Au fil des ans, il y a eu de nombreuses menaces terroristes envers le Canada et ses alliés. Les menaces terroristes qui guettent le Canada sont maintenant présentées dans le Rapport public de 2017 sur la menace terroriste pour le Canada[9]. Le rapport indique que les extrémistes violents motivés par Al-Qaïda et Daech représentent toujours la principale menace pour le Canada, et que ces groupes sont en mesure de communiquer facilement en se servant des médias sociaux et des technologies de chiffrement. Selon le Centre intégré d'évaluation du terrorisme, le niveau national de la menace terroriste est présentement modéré, ce qui signifie qu'un attentat terroriste violent pourrait survenir et que des mesures supplémentaires sont en place pour assurer la sécurité des Canadiens[10]. Ce niveau de menace a été fixé après la diffusion en 2014 d'un message de Daech encourageant les attentats au Canada. Les attentats terroristes survenus en octobre 2014 à St-Jean-sur-Richelieu et au centre-ville d'Ottawa se sont produits peu après, et le niveau de menace est demeuré le même depuis. Le Centre intégré d'évaluation du terrorisme attribue différents niveaux de menace à chaque grande municipalité du Canada ainsi qu'à différents modes de transport (comme le transport par train ou les services aériens commerciaux); ***. Les évaluations de la menace terroriste donnent aux représentants du gouvernement et aux organismes d'application de la

---

[9] Sécurité publique Canada, *Rapport public de 2017 sur la menace terroriste pour le Canada*, 2017. Sur Internet : https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/pblc-rprt-trrrst-thrt-cnd-2017/pblc-rprt-trrrst-thrt-cnd-2017-fr.pdf. Le rapport de 2018 a été publié après la rédaction du présent rapport.

[10] Centre intégré d'évaluation du terrorisme, *Niveaux nationaux de la menace terroriste pour le Canada*, 2018. Sur Internet : https://www.canada.ca/fr/services/defense/securitenationale/niveau-menace-terroriste.html.

loi des précisions sur les risques et les vulnérabilités en vue d'orienter les stratégies d'atténuation et les positions en matière de sécurité.

61. Le SCRS et la GRC sont les principales organisations responsables des enquêtes sur les menaces terroristes ainsi que de la prévention et de la perturbation de celles-ci. À titre d'organisation de renseignement, le SCRS recueille et analyse l'information en vue de conseiller le gouvernement sur les menaces à la sécurité du Canada, alors que la GRC recueille des éléments de preuve pouvant être utilisés dans des procédures judiciaires. Le SCRS peut ouvrir une enquête lorsqu'il soupçonne qu'une conduite pourrait menacer la sécurité nationale. Par contre, la GRC, à titre d'organisme d'application de la loi, doit avoir des motifs raisonnables de croire qu'un crime sera ou a été commis si elle veut porter des accusations criminelles. Au fur et à mesure que le SCRS obtient plus de renseignement, il peut utiliser des méthodes d'enquête de plus en plus intrusives, y compris demander un mandat à la Cour fédérale pour intercepter les communications téléphoniques ou Internet d'une cible. Si le comportement d'un sujet d'enquête atteint un certain seuil de criminalité, le SCRS avisera la GRC, qui peut ouvrir une enquête criminelle. Lorsque la GRC mène une enquête, elle doit être en mesure de le divulguer l'information recueillie en cour. La GRC peut aussi chercher à obtenir un mandat de la cour pour intercepter les communications d'un suspect ou utiliser d'autres méthodes de surveillance intrusives, comme la fouille des biens ou l'installation d'un dispositif de localisation sur des véhicules. Dans certains cas, le SCRS et la GRC peuvent mener des enquêtes en parallèle afin de recueillir les éléments de renseignement ou de preuve qui correspondent à leurs mandats respectifs. Cette coordination et coopération sont régies par les modalités de l'entente *Une vision* conclue entre le SCRS et la GRC, laquelle fait en sorte que les organismes adoptent une approche collaborative en matière de gestion des menaces.

62. Dans d'autres cas, la GRC peut enquêter seule sur des menaces possibles, ou en coordination avec les services de police provinciaux ou municipaux, ou un partenaire international, comme le Federal Bureau of Investigation (FBI) des États-Unis. Une telle situation s'est produite en août 2016, lorsque le FBI a fourni à la GRC de l'information qui a permis à la Gendarmerie d'identifier et de localiser Aaron Driver, un sympathisant de Daech qui planifiait un attentat à la gare Union, à Toronto. La GRC a travaillé en collaboration avec les services de police locaux pour empêcher M. Driver de mettre à exécution l'attentat, et le suspect a été tué par balle lors d'un affrontement avec la police.

63. Certaines organisations de sécurité et de renseignement peuvent prendre de nombreuses mesures pour prévenir et contrer des complots terroristes. Les enquêtes policières visent principalement à porter des accusations et à entamer des poursuites. Par contre, les enquêtes ne se rendent pas toutes à cette étape, et la police peut décider de prendre d'autres mesures afin de réduire les risques de comportement criminel violent, comme chercher à obtenir un engagement de ne pas troubler la paix pour empêcher une personne d'adopter certains comportements. Le SCRS et la GRC peuvent travailler en collaboration avec Sécurité publique Canada en vue d'inscrire le nom d'une personne sur la liste du Programme de protection des passagers. Le SCRS peut aussi prendre des mesures pour réduire les menaces, comme informer des parents que leur enfant consulte du contenu extrémiste en ligne. De son côté, l'ASFC peut inspecter les marchandises d'une personne à son entrée au Canada, refuser l'entrée d'un non-citoyen s'il est considéré comme représentant un risque pour la

sécurité, et veiller à ce que les personnes présentant un risque élevé soient signalées aux organismes pertinents (comme la GRC ou le SCRS).

64. Sécurité publique Canada contribue à la direction et à la coordination de la lutte contre le terrorisme. Ce ministère est responsable de la Stratégie antiterroriste du Canada. La Stratégie comporte quatre éléments (empêcher, déceler, priver et intervenir), et a comme objectif principal de lutter contre le terrorisme à l'échelle nationale et internationale en vue de protéger le Canada, les Canadiens et les intérêts canadiens[11]. Sécurité publique Canada assume aussi le même rôle dans la lutte contre la radicalisation menant à la violence, notamment par l'établissement du Centre canadien d'engagement communautaire et de prévention de la violence[12].

65. Les enquêtes relatives au terrorisme exigent beaucoup de ressources et elles sont complexes et longues. Le SCRS et la GRC consacrent énormément de ressources pour enquêter sur les menaces terroristes. En 2015, le commissaire de la GRC a déclaré au Parlement que la GRC avait réaffecté des centaines d'agents fédéraux qui enquêtaient sur le crime organisé à des enquêtes sur le terrorisme. Le Comité a appris que l'importance prééminente accordée par le SCRS et la GRC au terrorisme fait en sorte que, en comparaison, moins de ressources sont consacrées à d'autres menaces, telles que les activités du crime organisé, d'espionnage et d'influence étrangère.

Espionnage et influence étrangère

66. L'espionnage et l'influence étrangère représentent la deuxième menace à la sécurité nationale mentionnée par le Bureau du Conseil privé au Comité. Les activités d'espionnage mettent principalement en cause des États étrangers qui tentent d'obtenir des renseignements politiques, économiques et militaires, ou des renseignements commerciaux de nature exclusive, par des moyens clandestins. Les activités d'influence ou d'ingérence étrangère sont menées par des États étrangers qui se servent de méthodes clandestines ou trompeuses en vue d'influencer ou manipuler des communautés d'immigrants, des partis politiques et des fonctionnaires au Canada.

67. La Russie et la Chine sont *** parmi les quelques États qui mènent des activités d'espionnage et d'influence étrangère au Canada. La Russie a envoyé à maintes reprises des agents du renseignement au Canada pour y établir de fausses identités et se livrer à de l'espionnage. Au nombre des exemples, on compte le couple russe d'Ian et Laurie Lambert, dont les activités d'espionnage à Toronto ont été découvertes par le SCRS en 1996 et qui a été expulsé du pays; un Russe du nom de Paul William Hampel, qui a été arrêté à Montréal alors qu'il tentait de quitter le Canada en 2006; et le couple russe composé de Tracey Foley et de Don Heathfield, qui ont vécu à Montréal et à Toronto sous de fausses identités canadiennes et qui ont été arrêtés aux États-Unis en 2010 et renvoyés en Russie. En janvier 2012, Jeffrey Delisle, un officier de la Marine royale canadienne, a été arrêté pour avoir fourni des renseignements à la Russie. Il a été déclaré coupable et condamné en 2013. En mars 2018, le Canada a expulsé quatre diplomates russes dans le cadre d'un effort concerté à l'échelle mondiale visant à punir la Russie pour

---

[11] Sécurité publique Canada, *Renforcer la résilience face au terrorisme : Stratégie antiterroriste du Canada*, 2013. Sur Internet : https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/rslnc-gnst-trrrsm/rslnc-gnst-trrrsm-fra.pdf.

[12] Sécurité publique Canada, *Centre canadien d'engagement communautaire et de prévention de la violence*, 2018. Sur Internet : https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/bt/cc/index-fr.aspx.

l'empoisonnement de deux personnes au Royaume-Uni, en indiquant que les diplomates en question avaient été identifiés comme étant des agents du renseignement ou des personnes qui ont utilisé leur statut diplomatique pour compromettre la sécurité et la démocratie du Canada[13].

68. La Chine est reconnue à l'échelle mondiale pour les efforts qu'elle déploie pour influencer les communautés chinoises et la politique d'autres pays[14]. Le gouvernement chinois compte un certain nombre d'organismes officiels qui tentent d'influencer les communautés chinoises et les politiciens afin qu'ils adoptent des positions favorables à la Chine, dont le ministère du Front commun. Le directeur du SCRS a soulevé des préoccupations au sujet des activités d'influence de la Chine visant les politiciens canadiens en 2010, et un ancien conseiller canadien en matière de politique étrangère et de défense auprès du premier ministre, puis ambassadeur canadien en Chine, a déclaré en 2017 que la Chine se sert des groupes de la diaspora et mobilise des étudiants chinois pour influencer la politique canadienne[15]. En 2016, des préoccupations ont été soulevées au sujet de riches hommes d'affaires chinois ayant des liens étroits avec le Parti communiste de Chine qui versent des contributions politiques au Canada[16]. Des questions semblables ont été soulevées dans des pays où les populations de la diaspora chinoise sont importantes. Des rapports de médias et d'universitaires mentionnent les efforts déployés par la Chine en Australie et en Nouvelle-Zélande pour influencer les politiques gouvernementales, notamment à l'aide d'importantes contributions politiques, en appuyant secrètement des groupes communautaires et des manifestations et en influençant les médias de langue chinoise[17]. Des policiers et des responsables de la sécurité chinois ont aussi été surpris en train de mener sans permission des activités dans des États étrangers pour persuader ou forcer des fugitifs chinois à retourner en Chine[18]. ***

69. Tout comme leur rôle dans le domaine du terrorisme, le SCRS et la GRC sont les principales organisations responsables des enquêtes liées à l'espionnage et à l'influence étrangère et de la lutte à ces activités. À l'instar d'autres enquêtes sur les menaces à la sécurité du Canada, le SCRS peut prendre diverses mesures pour enquêter sur les activités d'espionnage et d'influence étrangère au Canada et réduire la menace concernant celles-ci. La GRC peut mener une enquête criminelle, comme elle l'a fait dans le cas d'espionnage de Jeffrey Delisle. Affaires mondiales Canada peut être mis à contribution si on

---

[13] Affaires mondiales Canada, *Le Canada expulse des diplomates russes par solidarité avec le Royaume-Uni*, déclaration de la ministre des Affaires étrangères, 26 mars 2018. Sur Internet : https://www.canada.ca/fr/affaires-modiales/nouvelles/2018/03/canada-expulse-des- diplomates-russes-en-solidarite-avec-le-royaume-uni.html.

[14] Par exemple, voir SCRS, « Le nez partout? La menace de l'ingérence étrangère dans les régimes démocratiques », *La Chine à l'ère de la rivalité stratégique : points saillants d'un atelier de liaison-recherche,* mai 2018; Anne-Marie Brady, *Magic Weapons: China's political influence activities under Xi Jinping*, Wilson Centre, Washington, D.C., septembre 2017; J. Michael Cole, *The Hard Edge of Sharp Power: Understanding China's Influence Operations Abroad*, MacDonald-Laurier Institute, octobre 2018.

[15] Mike Blanchfield, « Canada should be wary of China's efforts to interfere in its affairs amid pursuit of trade, says former envoy », *Presse canadienne*, 8 décembre 2017.

[16] Guadalupe Pardo, Robert Fife and Steve Chase, "Trudeau attended cash for access fundraiser with Chinese billionaires," 22 novembre 2016.

[17] Anne-Marie Brady, *Magic Weapons: China's political influence activities under Xi Jinping*, Wilson Centre, Washington, D.C., septembre 2017.

[18] Mark Mazzeti et Dan Levin, « Obama Administration Warns Beijing About Covert Agents Operating in U.S. », *New York Times*, 16 août 2015; John Garnaut et Phil Wen, « Chinese police pursued a man to Australia on a 'fox hunt' without permission », *Sydney Morning Herald*, 15 avril 2015.

établit que des diplomates étrangers mènent de telles activités et doivent quitter le pays, comme cela s'est produit à maintes reprises avec des diplomates de la Russie et d'autres pays[19]. Les représentants du SCRS ont mentionné au Comité que la menace d'espionnage et d'influence étrangère s'intensifiait au Canada et qu'elle nécessiterait probablement une intervention plus importante au cours des années à venir. Le Comité est du même avis et note que l'Australie a adopté une loi en juin 2018 afin de mieux prévenir et perturber l'ingérence étrangère et faire enquête sur celle-ci.

Cybermenaces

70. Les cybermenaces représentent une autre menace importante à la sécurité nationale mentionnée au Comité. Dans une étude de 2017, le CST indique que « les États-nations déploient constamment des cybercapacités pour tenter d'accéder aux réseaux du gouvernement du Canada et aux communications des représentants du gouvernement fédéral[20]. » La Russie et la Chine font partie des acteurs étatiques les plus actifs. Les cybermenaces russes ont attiré l'attention du public lors des élections présidentielles américaines de 2016, lorsque des organismes du renseignement russes ont subtilisé des données de la campagne de la candidate du Parti démocratique Hillary Clinton, les ont transmises par l'intermédiaire de différents sites Web, et se sont servi de diverses méthodes, dont de faux comptes sur les médias sociaux, pour diffuser de la propagande et de la désinformation et pour intensifier les tensions sociales aux États-Unis. Les efforts russes déployés afin d'influencer les processus démocratiques en Europe et en Afrique ont transpiré par la suite. En 2014, un acteur parrainé par la Chine a infiltré les réseaux informatiques du Conseil national de recherches du Canada, ce qui a entraîné d'importants coûts de nettoyage et de redressement. Le Canada et d'autres pays, dont les États-Unis et le Royaume-Uni, ont négocié des accords avec la Chine en vue de réduire certaines activités de cyberespionnage chinoises.

71. Le CST est la principale organisation responsable de la protection des réseaux du gouvernement du Canada contre les cyberintrusions sophistiquées. Il utilise des outils à la fine pointe de la technologie pour protéger les réseaux du gouvernement contre les acteurs malveillants qui tentent d'accéder à ces réseaux et de les infiltrer. Le CST adapte régulièrement ses outils en fonction des nouvelles technologies et tactiques utilisées par ces acteurs ainsi que du renseignement obtenu dans le cadre de ses activités de collecte et de celles de ses alliés. Il travaille en collaboration avec Services partagés Canada afin de sécuriser les réseaux du gouvernement, et avec Sécurité publique Canada pour aider à protéger les systèmes d'information d'autres ordres de gouvernement, des fournisseurs d'infrastructures essentielles et du secteur privé. Le 12 juin 2018, le gouvernement fédéral a annoncé le regroupement des groupes opérationnels de cybersécurité dans le Centre canadien pour la cybersécurité, dirigé par le CST. Ce regroupement comprend le Centre canadien de réponse aux incidents cybernétiques, en activité à Sécurité publique Canada depuis février 2005.

---

[19] Kathleen Harris, *Canada to expel 4 Russian diplomats, reject credentials of 3 more*, CBC News, 26 mars 2018. Sur Internet : www.cbc.ca/news/politics/canada-russia-diplomats-sanctions-1.4593062.

[20] Centre de la sécurité des télécommunications, *Cybermenaces contre le processus démocratique du Canada*, 2017, p. 33. Sur Internet : www.cse-cst.gc.ca/sites/default/files/cse-cyber-threat-assessment-f.pdf.

Crime organisé d'envergure

72. Le crime organisé d'envergure est une autre menace importante mentionnée par le Bureau du Conseil privé au Comité. Le crime organisé est de plus en plus sophistiqué et de nature mondiale. Il se trouve dans les secteurs traditionnels de la criminalité, comme le trafic de stupéfiants, la prostitution et la traite de personnes, et dans des formes plus complexes de la criminalité en « col blanc », comme le blanchiment d'argent, la manipulation des marchés et le vol d'identité. Les répercussions du crime organisé sont énormes et insidieuses; le crime organisé compromet la sécurité publique, corrompt nos systèmes juridiques et politiques, et menace l'intégrité de notre économie et de nos systèmes financiers.

73. LA GRC est l'organisation responsable des enquêtes sur le crime organisé d'envergure et de la lutte contre celui-ci. Le Programme de la police fédérale de la GRC compte environ 5 000 enquêteurs et plus de 1 000 employés spécialisés pour mener des enquêtes dans un large éventail de domaines. Les enquêteurs se servent de divers outils pour effectuer leur travail et peuvent demander des mandats aux tribunaux afin de pouvoir utiliser les méthodes les plus intrusives, notamment l'interception des communications personnelles. La GRC travaille de concert avec d'autres organisations fédérales, dont l'ASFC qui est chargée de l'exécution des lois relatives à l'immigration, aux douanes et au contrôle des exportations stratégiques, et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (mieux connu sous le nom de CANAFE) qui est chargé de l'analyse des déclarations financières et de la communication à la GRC (et au SCRS) d'éléments du renseignement financier qui pourraient aider aux enquêtes sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. La GRC collabore aussi avec les services de police canadiens et des partenaires internationaux, notamment par l'intermédiaire du groupe sur l'application de la loi du Groupe des cinq et d'Interpol, pour enquêter sur des crimes de portée internationale.

Armes de destruction massive

74. La prolifération et l'utilisation potentielle des armes de destruction massive constituent une autre menace à la sécurité nationale signalée au Comité. Il est question d'armes nucléaires, chimiques, radiologiques ou biologiques qui pourraient causer une destruction généralisée et aveugle. [*** Le texte cite une évaluation et nomme un pays qui représente une menace grandissante. ***] L'appareil se préoccupe aussi des États étrangers qui tentent d'obtenir des technologies civiles, comme des logiciels de chiffrement des télécommunications ou de l'équipement laser sophistiqué (technologies à double usage), et des systèmes de diffusion assujettis à des listes de contrôle ou à des sanctions, qui pourraient servir à l'élaboration de technologies militaires pour menacer le Canada et ses alliés.

75. Les membres de l'appareil de la sécurité et du renseignement travaillent en collaboration pour contrer la menace de prolifération. À titre d'exemple, Affaires mondiales Canada est chargé de l'administration d'un certain nombre de lois visant à empêcher la prolifération des armes de destruction massive ou l'exportation des technologies à double usage. Il incombe à Innovation, Sciences et Développement économique Canada d'examiner les investissements qui pourraient porter atteinte à la sécurité nationale en vertu de la *Loi sur Investissement Canada*. Dans chaque cas, les ministères comptent sur l'expertise et le renseignement d'organismes tels que le SCRS, le CST, le MDN, la GRC, et

Sécurité publique Canada pour conseiller les ministres ou prendre des décisions concernant des demandes d'exportation précises. La GRC peut aussi mener des enquêtes sur des personnes ou des entreprises soupçonnées de contrevenir aux lois canadiennes dans ce domaine.

Promouvoir les intérêts canadiens

76. Outre le fait de contrer les menaces à la sécurité, le renseignement est utilisé pour servir les intérêts canadiens dans les domaines des relations internationales, de la défense nationale et de la sécurité nationale. Le Canada est un acteur actif sur la scène internationale. Il accorde une grande attention à l'établissement et au maintien de relations bilatérales avec des pays se trouvant dans des régions clés. Il joue un rôle important dans de nombreuses organisations multilatérales axées sur des questions comme le commerce et la sécurité. Il déploie du personnel partout dans le monde en appui de la politique étrangère et des priorités en matière de sécurité du Canada, notamment pour des missions militaires et de maintien de la paix, des projets humanitaires et d'aide, ou des situations de crise où des Canadiens ont besoin de soutien à l'étranger. Dans chacune de ces circonstances, le gouvernement et ses représentants se servent du renseignement en vue de mieux comprendre la situation, d'élaborer les politiques les plus adéquates ou avantageuses, et de maximiser l'efficacité de ses activités.

77. Plusieurs organisations recueillent et évaluent du renseignement pour appuyer ces intérêts. Le CST recueille du renseignement étranger en fonction des priorités du gouvernement dans ce domaine. Le SCRS peut, à la demande du ministre de la Défense ou de la ministre des Affaires étrangères, recueillir du renseignement au Canada qui a trait à la défense ou aux affaires internationales. Il peut aussi faire état du renseignement obtenu dans le cadre d'une enquête de sécurité. Les rapports de renseignement du CST et du SCRS sont rédigés par le personnel de chaque organisme et transmis aux fonctionnaires spécialement autorisés ayant un besoin de savoir dans plus de 20 ministères et aux ministres concernés à l'aide d'un réseau de communication hautement classifié ou par l'intermédiaire des agents des relations avec les clients. Affaires mondiales Canada obtient de l'information privilégiée par ses employés en poste à l'étranger et distribue ses rapports à l'aide d'un réseau classifié. Pour sa part, le MDN/FAC utilisent leurs capacités de renseignement pour appuyer les forces déployées à l'étranger (cette question est abordée plus en détail au chapitre 4).

78. Un certain nombre d'organisations rédigent des évaluations du renseignement destinées à un large éventail de fonctionnaires, dont des hauts fonctionnaires et des ministres. Une évaluation fait habituellement appel à de nombreuses sources d'information et de renseignement, y compris des reportages dans les médias, de la recherche universitaire, des relations privilégiées, des métadonnées ou de l'information hautement classifiée obtenues de sources humaines ou de communications interceptées. Les décideurs et les ministères opérationnels peuvent utiliser ces évaluations en guise d'information contextuelle pour appuyer des délibérations stratégiques ou perfectionner ou changer des programmes opérationnels. Le Secrétariat de l'évaluation du renseignement du Bureau du Conseil privé élabore des évaluations stratégiques de grandes questions internationales. Les évaluations de la menace que présente le terrorisme pour le Canada sont effectuées par le Centre intégré de l'évaluation du terrorisme. Le SCRS élabore et distribue des évaluations sur les menaces à la sécurité du Canada. Le CST effectue des évaluations sur les cybermenaces et la cybersécurité, pour ce qui est des systèmes du gouvernement fédéral et des infrastructures d'information importantes pour le gouvernement du Canada. Affaires mondiales Canada fait des évaluations sur les menaces pour les missions diplomatiques. Le MDN/FAC effectuent une panoplie d'évaluations sur des questions militaires, des évaluations tactiques (en soutien aux opérations déployées) à des évaluations stratégiques (en soutien à la prise de décisions concernant les déploiements militaires).

Conclusion

79. De nombreux ministères et organismes composent l'appareil de la sécurité et du renseignement du Canada. Ces organisations ont divers mandats et diverses responsabilités, mais elles travaillent de concert pour assurer la sécurité des Canadiens et servir les intérêts canadiens. La gouvernance et la coopération de ces organisations sont régies à l'aide de comités précis qui se réunissent régulièrement pour discuter des questions opérationnelles et stratégiques d'intérêt commun. De plus, ces organisations coopèrent et s'échangent de l'information à divers degrés, en fonction du recoupement de leurs pouvoirs opérationnels et de leurs mandats. Les deux prochains chapitres porteront sur la manière dont le gouvernement du Canada établit et met en œuvre les priorités en matière de renseignement, un mécanisme important pour la gouvernance et la responsabilisation de l'appareil de la sécurité et du renseignement du Canada, et examineront les activités et les pouvoirs relatifs au renseignement du MDF/FAC, un des principaux membres de l'appareil de la sécurité et du renseignement. Le Comité espère que l'ensemble de cette information aidera non seulement à améliorer l'efficacité et la responsabilisation de l'appareil de la sécurité et du renseignement du Canada, mais aidera aussi les Canadiens à mieux comprendre les fonctions de l'appareil et les activités précises de certains de ses principaux membres.

Chapitre 3 : Examen du processus d'établissement des priorités en matière de renseignement

Introduction

80. Pour l'un de ses premiers examens, le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (le Comité) a examiné la façon dont le gouvernement établit les priorités en matière de renseignement. Cet examen – le premier depuis celui du Bureau du vérificateur général du Canada en 1996 – a permis au Comité d'acquérir une vue d'ensemble de la structure sur laquelle le Cabinet et divers organismes et ministères gouvernementaux liés au renseignement établissent les priorités et répondent aux exigences et aux demandes. Cet examen servira de fondement. Le Comité vient d'être créé et a reçu le mandat d'examiner la structure de la sécurité nationale et du renseignement au Canada. Les prochains examens s'appuieront sur ce premier examen, alors que le Comité examinera d'autres parties de la structure en vue de contribuer au soutien et au maintien d'un appareil de la sécurité et du renseignement efficace, adapté aux besoins et responsable.

81. Le Comité estime qu'il détient une position unique pour examiner cette question. Le Comité est le premier organisme d'examen externe indépendant qui peut intégralement examiner la sécurité nationale et le renseignement d'un point de vue stratégique, dans toutes les organisations et qui a accès à des renseignements classifiés. Ainsi, le Comité peut examiner le processus par l'entremise duquel l'appareil de la sécurité et du renseignement reçoit des instructions et y répond.

82. L'importance du processus d'établissement des priorités en matière de renseignement ne peut être surévaluée. Au Canada, le Parlement représente la plus haute forme de responsabilisation démocratique. Les ministres sont redevables devant le Parlement et les Canadiennes et Canadiens des activités et de la conduite des ministères et organismes de leur portefeuille. Au sein du Cabinet, les ministres doivent répondre au premier ministre. Pour la plupart des volets de la politique publique, ce système encourage les discussions et les débats et est à la base de la responsabilisation ministérielle.

83. Dans le domaine du renseignement, la responsabilisation représente un défi. Les renseignements sont presque toujours classifiés pour protéger les sources, les méthodes et l'accès aux cibles. Par conséquent, les ministres et les représentants d'organisations qui recueillent ou utilisent des renseignements ne peuvent être **publiquement** tenus responsables de la même manière que d'autres représentants peuvent l'être. Ils ne peuvent pas non plus être aussi transparents au sujet de leurs activités et des décisions qu'ils prennent. Les activités du renseignement peuvent également avoir des répercussions sur les droits des Canadiennes et des Canadiens, notamment par l'utilisation de méthodes intrusives. De même, les activités du renseignement sont de plus en plus intégrées, c'est-à-dire que plus d'un ministre est responsable des activités de l'appareil de la sécurité et du renseignement qui se chevauchent, c'est pourquoi la coordination est d'autant plus primordiale.

84. En raison de la nature délicate des cibles, des sources et des méthodes, les répercussions possibles des activités du renseignement sur les droits des Canadiennes et des Canadiens, ainsi que l'existence possible de lacunes, les activités du renseignement comportent une quantité inhérente de risques. Par exemple, la communication d'une cible du renseignement, comme un État étranger,

pourrait porter gravement atteinte aux relations étrangères du Canada, et la divulgation de l'identité d'une source pourrait faire courir d'importants risques à une personne. Un autre élément du risque est le « coût de renonciation »; un appareil de la sécurité et du renseignement dont la taille et la portée sont limitées ne peut pas s'occuper de tous les enjeux. Des décisions doivent être prises pour déterminer les enjeux sur lesquels vont porter les efforts et les enjeux auxquels il faudra renoncer, y compris dans les décisions du Cabinet du point de vue stratégique.

85. Au fil du temps, le gouvernement a mis en place des mesures obligeant l'appareil de la sécurité et du renseignement à répondre de ses actes. Il a notamment adopté des lois qui définissent les pouvoirs et les limites des organisations de la sécurité et du renseignement, a délivré des mandats et a créé des organismes d'examen spécialisés. D'un point de vue axé sur les processus, la mesure la plus importante est l'établissement des priorités en matière de renseignement. Il s'agit d'un principal mécanisme par lequel le gouvernement fournit des instructions à l'appareil de la sécurité et du renseignement et le tient pour responsable. En résumé, le processus d'établissement des priorités en matière de renseignement fait partie intégrante de la responsabilisation et de la gestion du risque.

86. Le Comité a examiné le processus d'établissement des priorités en matière de renseignement sous trois angles, soit la gouvernance du processus, la participation des organisations touchées, et la mesure du rendement et les dépenses relatives aux ressources. Le Comité a reçu une quantité considérable d'informations de tous les ministères et organismes qui participent au processus[1]. Il a tenu des audiences avec le Secrétariat de la sécurité et du renseignement du Bureau du Conseil privé (BCP), Sécurité publique Canada, le SCRS, le CST, Affaires mondiales Canada, le Secrétariat de l'évaluation du renseignement du BCP, le Centre intégré de l'évaluation du terrorisme (CIET) et Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada. Ces organisations représentent les responsables clés de la collecte de renseignements et ceux qui jouent un rôle de coordination important, les clients du renseignement dont les besoins sont importants et ceux qui possèdent des besoins propres à des programmes, et les organisations responsables de l'évaluation du renseignement. Les ministères et organismes en question ont bien collaboré avec le Comité tout au long du processus d'examen.

87. Dans l'ensemble, le Comité est d'avis que le processus d'établissement de priorités en matière de renseignement possède de solides bases et s'est amélioré au fil du temps. Le Cabinet oriente régulièrement l'appareil de la sécurité et du renseignement. Cette voie à suivre passe par des mécanismes interministériels et produit des exigences précises qui aident les responsables de la collecte et de l'évaluation du renseignement à orienter leur travail. Le processus est régi par une structure de comité définie et un cadre de mesure du rendement qui soutient des mises à jour régulières aux ministres et au Cabinet. Toutefois, tous les processus peuvent être améliorés et l'appareil de la sécurité et du renseignement le reconnaît. L'examen mené par le Comité a permis de révéler des difficultés relativement à plusieurs aspects, dont certaines que les organisations de l'appareil de la sécurité et du renseignement ont déjà cernées. Ces difficultés englobent entre autres les incohérences entre les instructions ministérielles et la mise en œuvre des priorités sur le plan opérationnel, les mesures

[1] Le SCRS, le CST, le MDN, la GRC, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), le BCP, Sécurité publique Canada, le CIET, Affaires mondiales Canada, Transports Canada et Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada.

permettant de s'assurer que le Cabinet a suffisamment d'information pour appuyer ses discussions et ses décisions, la piètre communication de données sur le rendement et les finances, et une direction centrale insuffisante. Le Comité croit que, rassemblées, ces difficultés peuvent nuire à la responsabilisation ministérielle des activités du renseignement.

88. Ces difficultés devraient être abordées. Comme il est mentionné plus tôt, la responsabilisation est une condition fondamentale de la conduite convenable des activités du renseignement. En effet, le Comité remarque que la responsabilisation, et les priorités en matière de renseignement par extension, a été un élément central de deux examens externes réalisés depuis les années 1980 – un premier par un Groupe consultatif indépendant et l'autre par le Bureau du vérificateur général. Il est impératif de continuellement renouveler la responsabilisation pour qu'elle soit valable. Par conséquent, le Comité formule des recommandations qui, selon lui, renforceront la responsabilisation, l'efficience et l'efficacité de l'appareil de la sécurité et du renseignement.

89. L'examen par le Comité a lui aussi comporté son lot de défis. L'un des principaux défis était que le Comité, selon la *Loi*, ne peut consulter les « documents confidentiels du Conseil privé de la Reine ». Ces documents confidentiels sont définis dans la *Loi sur la preuve au Canada* et s'entendent des informations qui sont destinées à soumettre des propositions ou des recommandations au Cabinet, qui sont destinées à présenter des analyses ou un contexte à l'examen du Cabinet afin qu'ils prennent des décisions, qui sont contenues dans un procès-verbal de ses délibérations ou décisions, dans un document faisant état de communications ou de discussions entre ministres, dans un document d'information à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Cabinet, ou dans un avant-projet de loi ou projet de règlement[2]. Puisque le processus d'établissement de priorités en matière de renseignement comprend des mémoires au Cabinet et des comptes rendus de décision, il était difficile pour le Comité d'examiner et d'étudier toutes les informations pertinentes sur le sujet. Le présent examen, ainsi que les conclusions et les recommandations du Comité reposent donc sur les documents et les informations, y compris les ébauches, créés dans le cadre du processus d'établissement des priorités en matière de renseignement, jusqu'au niveau du sous-ministre. D'après le Comité, il était suffisamment informé pour formuler ses conclusions et ses recommandations.

[2] *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. 1985, C5 C-5), paragraphe 39(2). Sur Internet : https://laws.lois.justice.gc.ca/fra/lois/C-5/

Un bref historique des priorités en matière de renseignement du Canada

90. Le BCP décrit le processus d'établissement des priorités en matière de renseignement comme étant [traduction] « Le principal mécanisme offert au premier ministre, au Cabinet et aux hauts dirigeants de la sécurité et du renseignement pour l'exercice, le contrôle, la responsabilisation et la surveillance de la production du renseignement du Canada[3]. »

91. Le processus a évolué au fil du temps. Le Cabinet a établi les premières priorités nationales en matière de renseignement dans les années 1970, mais leur définition était très étroite et elles portaient sur le renseignement étranger. En 1987, le Groupe consultatif indépendant dirigé par l'honorable Gordon Osbaldeston a examiné le SCRS, qui venait d'être créé. Le rapport, intitulé *Des ressources humaines et un processus en transition*, présentant plusieurs recommandations, notamment qu'il « faut souligner de nouveau le rôle prépondérant du pouvoir exécutif qui donne des directives [en ce qui concerne la sécurité nationale] » et que le SCRS devrait chaque année obtenir l'approbation du Cabinet relativement à ses priorités[4]. Depuis, le SCRS a demandé l'approbation relativement à ses priorités en matière de renseignement de sécurité.

92. Pendant les années 1990, le processus d'établissement des priorités en matière de renseignement du gouvernement du Canada s'est élargi. Auparavant très restreint, il comprend maintenant d'autres domaines, comme la défense. Les priorités sont devenues de plus en plus détaillées et catégorisées suivant les secteurs d'activités ministériels. En 1996, le Bureau du vérificateur général a mené un examen de la responsabilisation de l'appareil de la sécurité et du renseignement au Canada. Il a recommandé « d'améliorer le processus d'établissement des priorités nationales en assignant mieux les tâches en fonction de ces dernières, en procédant aux approbations avec plus de célérité, en perfectionnant le système de classement hiérarchique et en évaluant systématiquement la collecte de renseignements par rapport aux priorités approuvées ». L'appareil a répondu en indiquant que les recommandations coïncidaient avec ses objectifs et que « l'élaboration de priorités claires qui guideront la recherche de renseignements et la présentation de rapports est plus importante que jamais, puisque le milieu canadien du renseignement constate que davantage de consommateurs s'intéressent à un plus grand nombre de sujets, au moment même où diminuent les ressources permettant d'accomplir le travail[5]. »

93. Le processus a continué d'évoluer en réaction aux nouvelles priorités et à l'orientation du gouvernement. Après l'attentat terroriste du 11 septembre 2001 aux États-Unis, le gouvernement a augmenté le nombre de priorités et a réorienté leur importance, mais n'a pas apporté de changements considérables au processus dans son ensemble. En 2006, le gouvernement a approuvé une proposition visant à recentrer le processus sur un plus petit nombre de thèmes stratégiques hiérarchisés. En raison

---

[3] Bureau du Conseil privé, cartable d'aperçus sur les priorités du renseignement pour le CPSNR, avril 2015.
[4] Groupe consultatif indépendant, *Des ressources humaines et un processus en transition*, Rapport au Solliciteur général sur le Service canadien du renseignement de sécurité, octobre 1987.
[5] Bureau du vérificateur général du Canada, *La communauté canadienne du renseignement – Le contrôle et la responsabilisation*, chapitre 27 du *Rapport du vérificateur général du Canada – 1996*, novembre 1996.

de l'étendue des thèmes, les priorités cadraient mieux avec les mandats des organisations du milieu du renseignement au Canada.

94. En 2016, le gouvernement a décidé de ne pas hiérarchiser les priorités en matière de renseignement de la même manière que dans les dix dernières années. Le BCP a informé le Comité que plusieurs facteurs avaient mené à cette décision. À la suite du cycle d'établissement des priorités de 2014-2016, le BCP a évalué les exigences de l'appareil en matière de dépenses, de production de renseignements et de demandes de collecte. Il a constaté que, en règle générale, les niveaux de dépense, la production de renseignements et les demandes de collecte de renseignements ne correspondaient pas avec la hiérarchie des priorités en matière de renseignement. Autrement dit, les ministères et les organismes dépensaient plus et présentaient plus de demandes de collecte pour des priorités de plus faible niveau que de priorités de plus haut niveau. La seule exception était la priorité ***, pour laquelle le niveau de priorité correspondait généralement à l'effort connexe déployé par l'appareil. De plus, le BCP a souligné que de nombreux ministères qui reçoivent des renseignements pour accomplir leur mandat, mais qui n'en font pas la collecte, ont exprimé leur frustration relativement au fait que leurs besoins en renseignements occupaient un rang trop faible pour retenir suffisamment l'attention des organisations responsables de la collecte de renseignements. D'autres organisations estimaient que les priorités hiérarchisées pouvaient être considérées comme en conflit avec leurs différents mandats. De plus, le BCP a constaté que ***. Le BCP a remarqué qu'en éliminant la hiérarchisation des priorités et en agissant sur la question sur le plan plus détaillé des exigences en matière de renseignement (décrit ci-après), l'appareil de la sécurité et du renseignement serait mieux à même de répondre à ces défis. La liste des priorités en matière de renseignement de 2017-2019 est présentée à la page 42.

Quel est le processus d'établissement des priorités en matière de renseignement?

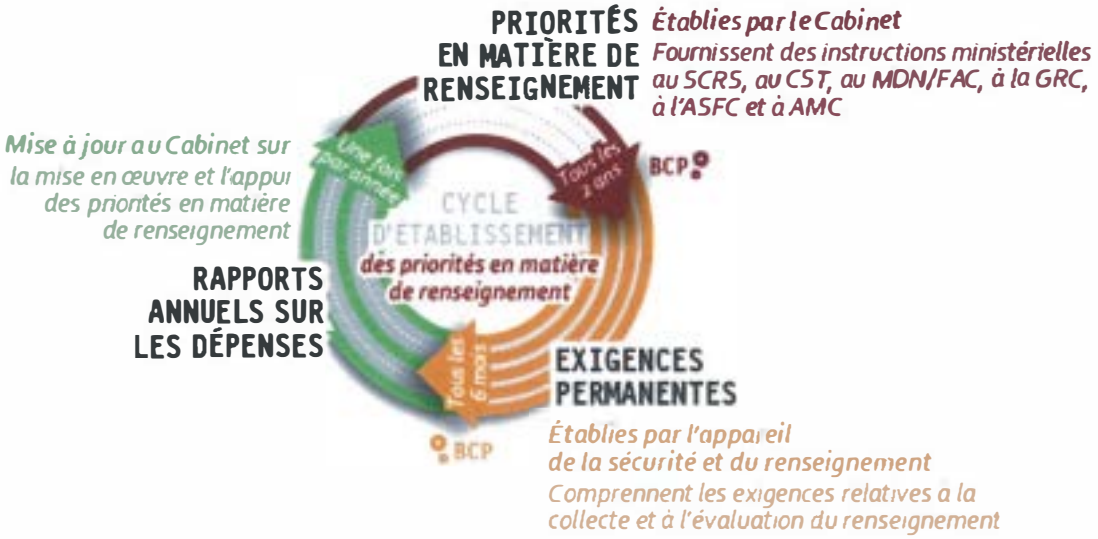
95. Pour la période visée par l'examen du Comité, les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement ont été établies le Comité du Cabinet chargé du renseignement et de la gestion des urgences[6]. Le rôle de ce comité du Cabinet était d'étudier les rapports et les priorités et de coordonner et de gérer les interventions relatives aux situations d'urgence publiques et aux incidents de sécurité nationale. Ce comité était présidé par le premier ministre, témoignant de sa responsabilité globale à l'égard de la sécurité nationale et du renseignement. Le Comité était composé de ministres responsables d'organisations clés de la sécurité et du renseignement, plus précisément les ministres de la Sécurité publique et de la Protection civile, de la Défense nationale et d'Affaires mondiales. Le processus servant à établir les priorités en matière de renseignement est décrit à la page 42.

[6] Le 28 août 2018, le gouvernement a annoncé des changements à ses comités du Cabinet. Le comité du Cabinet qui établit désormais les priorités en matière de renseignement est le Comité du Cabinet chargé du Canada dans le monde et de la sécurité publique.

Priorités en matière de renseignement pour 2017-2019

Les priorités en matière de renseignement sont des questions d'importance larges établies par le Cabinet en fonction des besoins en information des ministères gouvernementaux pour prendre des décisions ou remplir leurs mandats. Les priorités actuelles en matière de renseignement visent :

- ***
- ***
- ***
- ***
- ***
- ***
- ***
- ***
- ***
- ***



96. La procédure actuelle veut que l'appareil de la sécurité et du renseignement demande l'approbation du Cabinet tous les deux ans pour établir les priorités en matière de renseignement. D'abord, les ministres participants reçoivent un mémoire au Cabinet rédigé par le Secrétariat de la sécurité et du renseignement du BCP. Le Cabinet prend une décision relativement aux priorités stratégiques et un compte rendu de décision est publié, conformément au processus habituel du Cabinet. En s'appuyant sur ce compte rendu, les ministres de la Sécurité publique et de la Protection civile, de la Défense nationale et des Affaires étrangères, à titre de ministres responsables des plus grandes organisations chargées de la collecte de renseignements, donnent à leurs organisations respectives des instructions énonçant les priorités et leurs attentes.

97. Les ministères et organismes s'appuient ensuite sur les priorités en matière de renseignement et les instructions ministérielles pour créer les exigences permanentes en matière de renseignement (EPMR) interministériels, une ventilation plus détaillée des besoins en matière de collecte et d'évaluation. Les EPMR sont révisées et mises à jour au moins tous les six mois. Dans le cadre de ce processus, les organisations qui recueillent, évaluent et utilisent les renseignements exposent en détail leur capacité de répondre aux exigences et énoncent leurs propres exigences en matière de renseignement. Les exigences sont mises à jour au besoin en fonction des enjeux émergents. L'engagement continu de l'appareil de la sécurité et du renseignement envers les EPMR, coordonné par le Secrétariat de la sécurité et du renseignement, permet de mieux adapter la collecte et l'évaluation au contexte fluide de l'étranger, de la sécurité et de la défense. Ces processus sont coordonnés et gérés par le Secrétariat de la sécurité et du renseignement et supervisés par la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) du premier ministre.

98. Enfin, le BCP informe le comité du Cabinet annuellement de la contribution de l'appareil envers les priorités en matière de renseignement en décrivant la mise en œuvre et le soutien de chaque organisation. Il le fait en partie par l'entremise de l'Examen national des dépenses en renseignement, qui est géré par Sécurité publique Canada et coordonné par le Secrétariat de la sécurité et du renseignement du BCP. Ce rapport sur les dépenses comprend les dépenses liées aux ressources par priorité en matière de renseignement et par fonction (comme la collecte, la production et le soutien) et vise à démontrer au Cabinet la mesure dans laquelle la production de renseignements et l'allocation de ressources appuient les priorités.

99. Pendant de nombreuses années, le processus lié aux priorités était centré presque exclusivement sur la collecte de renseignements. En 2013, le Secrétariat de l'évaluation du renseignement du BCP et le CIET ont été ajoutés au processus. L'appareil de la sécurité et du renseignement a noté que ce changement :

- a permis aux organisations du renseignement responsables de la collecte, de l'évaluation ou des deux d'être mieux représentées;
- a donné à la communauté de l'évaluation une orientation et des instructions renforcées pour faciliter l'établissement des priorités en matière de production d'évaluation;
- a resserré la collaboration entre les organisations de l'évaluation et leurs partenaires de la sécurité et du renseignement;

- a élargi les aspects du renseignement – collecte et évaluation – relevant de la gouvernance des priorités en matière de renseignement et de la structure de responsabilisation.

Il en découle une orientation gouvernementale relative au renseignement qui englobe maintenant toutes les organisations pertinentes.

Gouvernance

100. Les priorités en matière de renseignement sont expressément larges. Elles sont conçues pour englober les exigences stratégiques et opérationnelles du gouvernement, en même temps que pour cadrer avec les mandats des divers ministères et organismes qui prennent part au renseignement, à savoir :

- les deux plus grandes organisations du renseignement, soit le SCRS et le CST;
- les ministères qui participent au renseignement, dans la collecte, dans l'évaluation, ou dans les deux, comme le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes (MDN/FAC), Affaires mondiales Canada, le Centre intégré d'évaluation du terrorisme et la Gendarmerie royale du Canada (GRC);
- les organisations qui sont des clients importants du renseignement, mais dont le rôle premier se situe dans un autre domaine, par exemple les ministères fédéraux des Transports et de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté.

101. L'appareil de la sécurité et du renseignement participe à ce processus à différents niveaux. Le BCP, par l'entremise de la CSNR et du Secrétariat de l'évaluation du renseignement, pilote et coordonne le processus. Le Secrétariat rédige un mémoire au Cabinet en collaboration avec l'appareil de la sécurité et du renseignement, puis il dirige le processus interministériel pour élaborer les EPMR détaillées. La CSNR copréside aussi le comité des sous-ministres pour la sécurité nationale, principal comité à ce niveau hiérarchique pour les conversations stratégiques sur le renseignement et la sécurité nationale. Ce comité étudie la version provisoire du mémoire, puis recommande de le soumettre au Cabinet. Les sous-ministres sont tenus de voir à ce que leur ministère respecte les directives ministérielles[7].

102. Au niveau des sous-ministres adjoints (SMA), le Secrétariat de la sécurité et du renseignement préside le comité des SMA pour le renseignement, lequel approuve et atteste les exigences, la mesure du rendement et l'affectation des ressources. Au niveau de travail enfin, le Secrétariat de la sécurité et du renseignement dirige plusieurs groupes de travail, qui mènent des discussions et des négociations de fond sur la priorisation des exigences particulières. Ces comités et groupes de travail aident le Cabinet à fixer les priorités de renseignement et à y donner suite. À cet égard, le Secrétariat s'acquitte de ses fonctions avec un minimum de ressources. Dans une note d'information au secrétaire adjoint pour la sécurité et le renseignement, des représentants ont écrit [traduction] « *** aux activités de coordination du renseignement » et qu'avec [traduction] « les ressources actuelles, nous n'avons pas pu maintenir une coordination cohérente avec l'appareil du renseignement[8]. »

103. Le BCP se trouve dans la position idéale pour assurer la gouvernance et une direction relativement aux priorités en matière de renseignement. Sous la direction de la CSNR, le Secrétariat de la sécurité et du renseignement soutient directement le comité du Cabinet chargé de considérer les

---

[7] Bureau du Conseil privé, Secrétariat de la sécurité et du renseignement, secrétaire adjoint au Cabinet, audience du CPSNR, le 14 juin 2018.

[8] Bureau du Conseil privé, Secrétariat de la sécurité et du renseignement, *Intelligence Coordination Pressures*, mémoire au secrétaire adjoint au Cabinet, 8 novembre 2016.

priorités de renseignement. De ses processus de soutien et son rôle de conseiller le Cabinet sur les questions de sécurité et de renseignement dans l'optique gouvernementale la plus large possible, le Secrétariat est donc bien positionné pour jouer un rôle de direction, de coordination et de médiation dans l'élaboration du mémoire au Cabinet. Ce modèle n'est pas passé inaperçu de nos alliés avec des appareils d'État similaires. En Australie par exemple, le *Independent Intelligence Review* de 2017 recommande que le gouvernement coordonne le renseignement de façon centrale comme l'ont fait ses alliés, dont le Canada. Le rapport affirme qu'une coordination plus efficace améliorerait la responsabilité ministérielle en même temps que la responsabilisation de l'appareil du renseignement à l'égard du gouvernement, et aussi qu'une gestion au niveau de l'entreprise renforcerait les responsabilités légales des organismes[9]. Or bien que le Canada dispose de la structure nécessaire pour la coordination et la gestion, les investissements et la concentration des efforts font défaut. Pour optimiser un tel système, il faut que la gouvernance et la direction centrales soient fortes et soutenues.

Directives ministérielles

104. Une fois les priorités en matière de renseignement approuvées par le Cabinet, les ministres responsables de chacune des principales organisations en jeu donnent des directives écrites afin d'expliquer leurs attentes à l'égard de leur organisation pour donner suite aux priorités. Les organisations en jeu n'ont pas toujours été les mêmes. Autrefois, seules les organisations au cœur de la collecte de renseignements recevaient des directives, à savoir le SCRS, le CST, la GRC, le MDN/FAC et Affaires mondiales Canada. Or, depuis les priorités de 2017-2019, l'ASFC reçoit aussi des directives pour mettre en oeuvre ces priorités. Dans le cas des organismes d'exécution de la loi comme la GRC et l'ASFC, les directives ministérielles sont rédigées de manière à préserver leur indépendance opérationnelle.

105. Les directives ministérielles adaptent les priorités en matière de renseignement selon les mandats légaux et les responsabilités opérationnelles des organisations. Par exemple, une directive adressée au SCRS soulignerait les priorités directement liées au mandat de ce dernier, comme [*** nom d'une priorité ***], tandis qu'une autre pour la GRC insisterait sur [*** nom d'une priorité ***].

106. Dans le système actuel, une fois que le Cabinet a publié sa décision, chaque organisation rédige ses propres directives pour ensuite les faire approuver par son ministre. Il en résulte des incohérences majeures. Parfois, le ministère ou l'agence ne termine pas la rédaction dans un temps opportun[10]. Quand les directives ministérielles arrivent en retard, la capacité d'adaptation des organismes en souffre, de même que l'opportunité de la collecte de renseignements. De tels retards peuvent toucher l'exactitude et la portée des rapports sur le rendement faits au Cabinet, surtout quand les priorités changent. Ils présentent aussi un risque pour les organisations et pour leur gestion. Les directives ministérielles existent notamment pour que, quand un ministère ou un organisme entreprend des activités de sécurité nationale ou de renseignement, son ministre puisse en rendre compte. Si les

[9] Commonwealth of Australia, *2017 Independent Intelligence Review*, 2017.
[10] Bureau du Conseil privé, *Implementing the 2017-2019 National Intelligence Priorities – Privy Office Role and Deliverables*, 8 novembre 2016.

directives arrivent en retard et qu'un problème survient, le ou la ministre ne pourra pas nécessairement confirmer avoir eu connaissance de ce que l'organisation faisait[11].

107. Le Comité abordera ces deux points plus en détail dans le présent chapitre. Il note aussi que certaines directives ministérielles contenaient des incohérences dans leur vocabulaire ou dans les attentes exprimées, ce dont pourraient souffrir les rapports sur le rendement adressés au Cabinet. Par exemple, la directive ministérielle rédigée par le SCRS 2017-2019 excluait deux priorités [*** noms des priorités ***] de même que [*** noms des priorités ***] [12]. À remarquer, l'omission de [*** nom d'une priorité ***] a semé de la confusion au SCRS, à savoir si ses agents pouvaient recueillir du renseignement sur un enjeu désigné comme une priorité en matière de renseignement et comme une priorité très élevée dans les EPMR pour l'appareil, et dont la collecte relevait du mandat du SCRS[13]. Pareilles incohérences minent l'efficacité et l'efficience de l'appareil ainsi que la responsabilité du ministre.

108. Sous la direction du BCP, l'appareil prend des mesures précises pour régler les problèmes de cohérence et l'opportunité des directives ministérielles associées aux priorités en matière de renseignement. Ces mesures visent aussi à améliorer le rôle de le conseillère sur la sécurié nationale et le renseignement du premier ministre pour surveiller le rendement lié à cet aspect du processus[14].

---

[11] Bureau du Conseil Privé, réponse à l'examen des priorités nationales de renseignement par le CPSNR, octobre 2018.

[12] Directive ministérielle au SCRS concernant les priorités de renseignement, 2017-2019.

[13] Courriels entre le SCRS et le BCP – Secrétariat de la sécurité et du renseignement, 19 juin 2018; Questionnaire aux clients – ***, réponse du SCRS, septembre 2014; et Questionnaire aux clients sur les EPMR – Rétroaction sur le soutien par le renseignement concernant les ***, réponse du SCRS, avril 2015.

[14] Note de scénario, Rencontre du comité des SMA pour le renseignement, 23 janvier 2018.

Exigences permanentes en matière de renseignement

109. Les exigences permanentes en matière de renseignement (EPMR) sont une liste de demandes précises des clients pour la collecte ou l'évaluation en fonction des priorités en matière de renseignement. En termes simples, les EPMR reflètent le renseignement dont les ministères ont besoin pour faire leur travail. À l'heure actuelle, on en compte plus de 400, classées en quatre niveaux en fonction de l'importance et du risque ou de la menace qu'elles présentent, selon les critères approuvés par le gouvernement en 2016. Mises à jour tous les six mois et au besoin à l'arrivée de nouveaux enjeux, les EPMR sont négociées au niveau de travail et approuvées par le comité des SMA pour le renseignement.

Exigences permenantes en matière de renseignement

Les EPMR sont des éléments beaucoup plus détaillés, dont chacune relève d'une priorité de renseignement. Elles orientent la collecte de renseignements ainsi que les évaluations. Par exemple, sous la priorité ***, une EPMR pourrait concerner un groupe *** particulier, comme ***.

110. Les EPMR visent à brosser un portrait global de ce que l'appareil recueille et évalue; des lacunes existantes; et des secteurs où l'appareil dépend toujours des rapports fournis par ses alliés, comme le Groupe des cinq. *** Les EPMR peuvent aussi détailler dans quelle mesure chaque organisation prise individuellement d'une part, et l'appareil de la sécurité et du renseignement dans son ensemble d'autre part, peut s'occuper (par de la collecte ou de l'évaluation) d'une priorité ou d'une exigence donnée. Ce type d'information est indispensable à la responsabilisation : les ministres ne peuvent prendre de décisions éclairées que s'ils en savent suffisamment pour comprendre les tenants et aboutissants.

111. Le Comité est inquiet que le Cabinet n'ait pas accès à toute l'information qui pourrait éclairer sa prise de décisions. En 2016, le BCP introduisait un nouveau cadre pour améliorer le processus d'établissement des priorités des nombreuses demandes particulières de l'appareil dans les EPMR. En 2017, l'appareil a aussi considéré une nouvelle approche propre à garantir des rapports plus détaillés au Cabinet, y compris :

- une estimation de la capacité et de l'intention qu'a chaque organisation de faire la collecte ou l'évaluation rattachée aux EPMR;
- quelles priorités génèrent la plus grande demande de collecte via le processus des EPMR;
- les principales cibles de renseignement de l'appareil dans son ensemble.

112. Cette option aurait montré que l'appareil avait la capacité et l'intention d'effectuer de la collecte pour *** pour cent des EPMR désignés de première importance, et pour *** pour cent des EPMR dans l'ensemble. Un document du BCP rédigé en prévision d'une rencontre du comité des SMA pour le renseignement décrivait l'approche comme une occasion d'employer les données utiles générées par le processus des exigences, pour favoriser une discussion de niveau stratégique sur la coordination du

renseignement[15]. Or, une version provisoire bien ultérieure considérée par l'appareil ne contenait pas la liste détaillée ci-dessus, mais plutôt un tableau classant les priorités de renseignement [traduction] « par niveau d'effort[16] », sans données quantitatives. Le Comité ignore si les données plus informatives générées par le groupe de travail interministériel ont finalement été soumises au Cabinet, mais il croit néanmoins que des données précises offriraient aux ministres une précieuse mise en contexte. Le BCP a fait savoir au Comité qu'il explorait les options pour mieux employer l'information générée au moyen des EPMR en vue de produire des évaluations plus stratégiques de la demande de renseignement et de l'appui à celui-ci[17].

113. Lors d'audiences, le Comité a discuté avec plusieurs organisations des procédures en place pour définir les priorités en matière de renseignement et les EPMR. Deux thèmes sont ressortis : les difficultés inhérentes au niveau de détail exigé dans les EPMR, et la pression constante de toujours en ajouter à la liste. Le CST a fait remarquer que l'appareil avait de nombreuses conversations tactiques au sujet des EPMR, mais qu'il y avait place à davantage de discussion stratégique sur celles-ci et leur contexte dans le processus d'établissement des priorités en matière de renseignement[18]. Le Comité convient qu'un tel aperçu serait avantageux pour le Cabinet. Avec un portrait global de la capacité de l'État à donner suite aux EPMR et aux priorités dont ils découlent, y compris là où il y aurait eu des compromis, les ministres et le Cabinet pourraient prendre des décisions éclairées sur les concessions et la gestion de risque. Sans pareilles considérations stratégiques, la demande de renseignement devient en effet de moins en moins gérable.

114. Le Comité s'inquiète de voir que l'appareil de la sécurité et du renseignement en arrive là. Les demandes de renseignement recensées dans le processus interministériel se sont traduites par de nombreuses EPMR : le total actuel dépasse les 400. Aux audiences, le Comité a entendu un message uniforme de tous les ministères et organismes concernés : il y a trop d'EPMR, ce qui alourdit le processus et le rend moins efficace que la plupart voudraient. Affaires mondiales Canada, le plus gros client, a informé le Comité qu'il devrait être plus rigoureux dans sa propre priorisation interne, afin de moins souvent exiger des collectes et des analyses, et en préciser le but[19]. Le BCP a aussi noté que l'appareil avait besoin de créer des outils pour gérer ces défis stratégiquement[20]. Le Comité sait que le BCP a fait d'autres efforts dans les dernières années pour rationaliser le processus; mais voyant que *** pour cent des EPMR sont satisfaits, et *** pour cent des plus prioritaires, il croit que l'appareil peut encore s'améliorer.

115. De même, le comité doute que soit complète l'information fournie au Cabinet dans d'autres secteurs. Conformément à l'alinéa 14a) de la *Loi sur le CPSNR*, le Comité n'a pas pu voir les mémoires au

---

[15] Comité des SMA pour le renseignement, Discussion sur les données liées aux priorités, Réunions du comité, octobre et novembre 2017.

[16] Ébauche de compte rendu (CCRGU) sur la mise en œuvre des priorités de renseignement, v. 31., mémoire pour la CSNR, compte rendu de l'automne 2017 sur la mise en œuvre des priorités de renseignement adressé au Comité du Cabinet chargé du renseignement et de la gestion des urgences, 28 novembre 2017.

[17] Réponse du BCP à l'examen des priorités nationales de renseignement par le CPSNR, octobre 2018.

[18] Directrice générale des opérations de renseignement, CST, Suivi de l'audience du CPSNR, 25 juin 2018.

[19] Sous-ministre d'Affaires mondiales Canada, audience du CPSNR tenue le 14 juin 2018.

[20] Réponse du BCP à l'examen des priorités nationales de renseignement par le CPSNR, octobre 2018.

Cabinet au sujet des priorités en matière de renseignement, puisque ce sont des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine, l'une des quatre catégories de renseignements auxquels une exception l'empêche d'avoir accès. Néanmoins, d'après l'information fournie au sujet du processus d'élaboration des conseils, il semblerait que l'appareil fournisse au Cabinet surtout de l'information et des anecdotes qui soulignent ses succès opérationnels, et où il a répondu aux directives gouvernementales[21].

116. L'appareil s'est montré moins efficace à souligner les lacunes dans la collecte et l'analyse, ainsi que dans les concessions et la gestion de risque qui sont inévitables dans la collecte de renseignements dans certains secteurs mais pas dans d'autres (un concept décrit ci-dessus comme le coût de la renonciation, inhérent à l'établissement de priorités). Pour donner un exemple d'un tel coût, le Secrétariat de la sécurité et du renseignement a fait savoir à la CSNR que certaines organisations [traduction] « avaient noté que les dépenses relativement importantes liées [*** nom d'une priorité ***] avaient continué d'augmenter tandis que les pressions liées [*** noms des priorités ***] augmentaient aussi », mais que cette information ne serait pas à son tour communiquée au Cabinet[22]. Le Comité reconnaît que des compromis doivent être faits au sujet des priorités de collecte et d'évaluation étant donné la taille relativement petite de l'appareil canadien de la sécurité et du renseignement. Pour cette raison, le Comité croit important dans une optique de responsabilité ministérielle que ces compromis soient expliqués au comité du Cabinet et que les ministres concernés reçoivent l'information requise pour évaluer correctement les décisions dont ils sont saisis, y compris pour évaluer les risques inhérents à l'établissement des priorités.

117. À toutes fins utiles, le processus d'établissement des priorités en matière de renseignement est important pour le fonctionnement, la gestion et la responsabilisation de l'appareil de la sécurité et du renseignement. Il s'agit d'une tribune pour la discussion et le débat, mais aussi pour le compromis et la coordination. Cependant, le processus lui-même n'est pas plus fort que la somme de ses parties. Son but, une responsabilisation robuste, exige une saine gestion en même temps qu'un cadre cohérent et coordonné. Pour la responsabilité ministérielle comme pour l'efficacité de l'appareil, il faut que le Cabinet dispose de l'information la plus complète. Comme nous allons le voir, la décision de déclarer les résultats par des rapports simplifiés a affaibli le processus, tout comme l'absence d'un investissement soutenu dans le processus pour ajouter des outils de production de rapports. Ces décisions ont aussi contribué aux incohérences observées chez certaines organisations dans le processus. C'est le point vers lequel le Comité va maintenant se tourner.

---

[21] Bureau du Conseil privé, ébauche de sommaire des faits saillants, 11 décembre 2017.

[22] Bureau du Conseil privé, Secrétariat de la sécurité et du renseignement, mémoire pour la CSNR, compte rendu de l'automne 2017 sur la mise en œuvre des priorités de renseignement adressé au Comité du Cabinet chargé du renseignement et de la gestion des urgences, 28 novembre 2017..

Opérationnalisation

118. Le Comité a étudié la manière dont les ministères et organismes particuliers opérationnalisaient les priorités en matière de renseignement et les EPMR, c'est-à-dire comment ils en faisaient des plans de collecte précis. La plupart se sont donné des méthodes pour traduire les priorités et des exigences en conseils et autres directives pointus pour leurs propres activités. Les trois plus grandes organisations (soit le SCRS, le CST et le MDN/FAC) ont des processus officiels. Ceux-ci viennent préciser les EPMR dans le contexte du mandat, des capacités et de l'orientation de chaque organisation.

119. Toutes les organisations définissent leurs priorités internes selon des méthodes semblables. Chacune utilise des méthodes pondérées (attribuer un pointage à un enjeu d'après son importance pour l'appareil, la hiérarchisation des EPMR, les directives du ministre, la pertinence en regard du mandat et enfin la capacité de collecte de l'organisation) pour produire des documents internes grâce auxquels les personnes chargées de la collecte au niveau de travail auront des directives détaillées pour guider la collecte et assurer un suivi du rendement. Ces documents sont au SCRS les exigences de renseignement, au CST la liste nationale des priorités relatives au renseignement électromagnétique[23] et au MDN/FAC les besoins en matière de renseignement stratégique de la Défense.

120. Cette adaptation des EPMR est importante pour que les priorités et autres exigences s'accordent avec le mandat particulier des diverses organisations chargées de la collecte et de l'évaluation du renseignement, et aussi pour donner des directives suffisamment détaillées aux responsables des activités de renseignement de l'organisation.

121. Les processus pour définir les priorités en matière de renseignement et les EPMR admettent que les exigences à l'endroit d'une organisation donnée (en termes de participation et de rapports) soient proportionnelles à son rôle dans l'appareil de la sécurité et du renseignement. Ainsi, les attentes les plus élevées sur le plan de la participation et de la présentation de rapport sont celles envers les deux organisations qui recueillent le plus de renseignement : le CST et le SCRS. Or, on voit depuis quelques années que l'une et l'autre s'en acquittent par des moyens très différents.

Centre de la sécurité des télécommunications

122. Le CST est l'organisme canadien chargé du renseignement électromagnétique. Aucune autre entité au pays n'est tenue par la loi de fournir des renseignements en conformité avec les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignements[24]. Pour cette raison, il participe à fond à l'établissement des priorités, et a développé s'est donné pour ce faire avec le temps un processus interne rigoureux, cohérent et efficace. Le CST utilise les priorités de renseignement et les EPMR pour définir des priorités de collecte internes qui lui permettent de répondre aux besoins et priorités du gouvernement et des clients. Le CST rapporte son rendement et ses dépenses à son ministre par un

---

[23] Le sigle SIGINT désigne généralement le renseignement électromagnétique, mais au CST, il désigne plus spécifiquement le renseignement électromagnétique étranger. L'adjectif « national » dans le titre qualifie les priorités, non pas le type de renseignement électromagnétique.

[24] *Loi sur la Défense nationale*, 1985, alinéa 273.64(1)a).

rapport annuel, et au Cabinet par le processus des priorités en matière de renseignement (c.-à-d. par les mémoires au Cabinet interministériels et les mises à jour connexes). En outre, le CST a pris des décisions stratégiques concernant son affectation des ressources d'après les priorités et les EPMR : il consacre près de *** pour cent de ses ressources aux exigences les plus prioritaires[25].

Service canadien du renseignement de sécurité

123. Le SCRS a lui aussi un processus interne pour traduire les exigences et priorités plus larges en priorités de collecte qui ensuite guident ses opérations, rapports et évaluations. Comme au CST, le processus est bien rodé et permet de garder la trace de la collecte et de la production aux fins de rapport. Les instructions internes sont mises à jour tous les six mois, juste après la mise à jour des EPMR. Cependant, la haute direction du SCRS a approuvé les instructions internes (étape nécessaire) en septembre 2016, puis de nouveau pas plus tôt qu'en avril 2018, ce qui représente un délai de mise en œuvre supérieur à un an[26]. Les représentants de l'organisme ont indiqué au Comité que ce retard n'avait pas eu de conséquences matérielles sur le travail de collecte, vu l'absence de tout changement fondamental ou de changement important entre les priorités et les exigences précédentes et les nouvelles. Le SCRS a fait savoir qu'il continuait à recueillir du renseignement sur les menaces envers la sécurité du Canada, et a maintenu qu'il respectait toujours les directives ministérielles[27].

124. Aux yeux du Comité en revanche, ce retard du SCRS a eu des conséquences pour tout l'appareil de la sécurité et du renseignement. En se fiant à des exigences internes inexactes ou dépassées, il sera très difficile de rendre pleinement compte des activités du SCRS et d'exposer au Cabinet de la façon la plus complète comment celui-ci a donné suite aux priorités en matière de renseignement. De plus, le SCRS ne pourra pas fournir de mesures de production fiables sur les EPMR; autrement dit, l'appareil aura du mal à évaluer son rendement par rapport aux EPMR et aux priorités de renseignement. Le Comité croit que ce retard a affaibli la responsabilisation que le système était justement censé garantir.

125. Finalement, le SCRS n'a pas donné le bon exemple pour le reste de l'appareil. Comme le Comité l'a noté dans son introduction, le processus de définition des priorités de renseignement s'est amélioré avec les années, comme l'ont reconnu tous les ministères et organismes concernés. Ce processus, cependant, n'est pas plus robuste que la somme de ses parties. Le SCRS et le CST sont les deux organisations qui recueillent le plus de renseignement dans tout l'appareil d'État : aussi le Comité

---

[25] CST, directeur du renseignement, audience du CPSNR, 21 juin 2018.

[26] Comité d'évaluation du renseignement des sous-ministres, discussion concernant le point sur la mise en œuvre des priorités de renseignement – note de scénario, 28 novembre 2017; comité des sous-ministres adjoints pour le renseignement, note de scénario, 24 octobre 2017; SCRS, directeur adjoint du renseignement, audience du CPSNR, 21 juin 2018; et ébauche de rapport (CPSNR) sur la révision des priorités de renseignement – point de vue du SCRS, corrections et éclaircissements, 27 août 2018.

[27] SCRS, directeur adjoint au Renseignement, audience du CPSNR, 21 juin 2018; SCRS, sous-directeur général des évaluations du renseignement, 23 mai 2018; SCRS, directeur général des évaluations du renseignement et sous-directeur général des évaluations du renseignement, 13 juillet 2018; *Document sur les exigences en matière de renseignement pour 2016-2017*, 2e édition, le 15 septembre 2016; *Document sur les exigences en matière de renseignement pour 2018-2019*, 1re édition, le 4 avril 2018; et commentaires au CPSNR sur l'ébauche de rapport, octobre 2018.

s'attend-il à ce que le SCRS s'affirme comme un chef de file quand il s'agit de définir les priorités de renseignement et les EPMR, de les appliquer, et de mesurer sa capacité à y répondre.

126. Résultat de cet examen, le SCRS a fait remarquer au Comité qu'il avait commencé à mettre en place de nouvelles structures de surveillance et plusieurs améliorations à sa façon de diriger les efforts de collecte et d'ordonner les priorités afin de mieux comprendre les besoins des clients. Il procède aussi actuellement à un examen de son système d'exigences en matière de renseignement, pour évaluer comment celui-ci traduit les priorités de renseignement en exigences et en directives pour son travail de collecte. Le SCRS travaille avec le BCP pour soutenir les améliorations continues au processus des EPMR[28].

Organisations d'évaluation

127. Le processus des priorités de renseignement est devenu plus inclusif avec l'ajout officiel, en 2013, du Secrétariat de l'évaluation du renseignement du BCP et du Centre intégré d'évaluation du terrorisme. Quand on fait mieux concorder ces organisations d'évaluation avec les priorités du gouvernement et les exigences de l'appareil, les organisations clientes (les ministères et organismes qui obtiennent du renseignement et des évaluations à l'appui de leur mandat légal) disent qu'elles reçoivent davantage d'analyses pertinentes et de produits informatifs dans leur domaine[29]. Notant que l'évaluation du renseignement procure un contexte et une perspective sur le renseignement à la disposition de l'appareil, les ministères et organismes ont affirmé que l'inclusion des organisations d'évaluation dans le processus des priorités de renseignement avait rendu service au processus en même temps qu'à l'appareil de la sécurité et du renseignement. Cette inclusion a aussi donné au Centre intégré d'évaluation du terrorisme l'occasion de communiquer directement ses besoins et préférences en la matière indépendamment des autres membres de l'appareil, dont le SCRS, chez qui il est installé.

128. En outre, le Comité a été informé que l'inclusion de l'évaluation du renseignement dans le processus des priorités de renseignement avait commencé à aller au-delà des organisations se consacrant exclusivement à l'évaluation. Pour la première fois, le SCRS a fait part de son plan de production d'évaluations au groupe de travail pour les EPMR et au comité des SMA pour le renseignement. Le SCRS a communiqué cette information [traduction] « dans le souci d'être plus transparent, permettant une meilleure coordination et résolution des incompatibilités avec la communauté de l'analyse [de la sécurité et du renseignement[30]] ». Le Comité voit ces tendances comme autant de progrès.

---

[28] SCRS, réponse à l'examen des priorités nationales de renseignement par le CPSNR, novembre 2018.
[29] Sous-ministre adjoint associé, Politiques stratégiques et de programmes, d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, audience du CPSNR, 14 juin 2018.
[30] SCRS, courriel du directeur général des évaluations du renseignement, 7 mars 2018.

Dépenses de ressources et mesure du rendement

129. Un autre aspect de la responsabilisation consiste à mesurer le rendement et les dépenses en regard des priorités. Depuis une dizaine d'années, les gouvernements successifs insistent sur l'intérêt de mesurer le rendement des activités gouvernementales, et ils adoptent de nouvelles manières de faire le suivi du rendement organisationnel et de rendre compte des dépenses connexes. Ce sont là des façons importantes de garantir le contrôle et la responsabilisation. L'importance d'évaluer l'efficacité du travail gouvernemental et d'accorder les ressources avec les priorités a été illustrée récemment dans les lettres de mandat adressées à chacun de ses ministres par le premier ministre. Comparativement aux autres volets de l'obligation de rendre compte en démocratie, l'appareil de la sécurité et du renseignement vit des difficultés uniques du fait que son travail est secret. Il importe d'autant plus que le Cabinet et les ministres disposent de mesures pour dûment répondre du rendement et des dépenses quant aux priorités de renseignement. C'est un défi majeur pour l'appareil du Canada comme pour ceux de ses alliés, et la difficulté de mesurer le succès dans un contexte de sécurité et de renseignement y est assurément pour quelque chose[31].

130. Les efforts pour une meilleure responsabilisation dans le domaine du renseignement ont commencé par un examen des dépenses. En 2011, le gouvernement a lancé le Rapport national des dépenses liées à la sécurité nationale, conçu pour mesurer les dépenses et autres ressources consacrées aux priorités de renseignement. Les réponses organisationnelles à cet examen ont beaucoup varié. Le gouvernement avait demandé à savoir comment les ministères et organismes allouaient leurs ressources financières et autres aux priorités de renseignement. La première itération, en 2012-2013, a été coordonnée par le Secrétariat du Conseil du Trésor; ce dernier a noté, premièrement que les rapports respectifs des ministères et organismes ne mesuraient pas les mêmes choses et ne procédaient pas de la même manière, et deuxièmement que la distinction restait souvent floue entre le renseignement proprement dit et les activités découlant du renseignement. Essentiellement, il n'a pas été possible de concilier l'information des diverses organisations pour brosser un portrait clair.

131. Au début du cycle de 2014-2016 pour l'établissement des priorités de renseignement, l'appareil comprenait qu'il devait définir les normes, la hiérarchie et les processus requis pour des rapports horizontaux plus robustes sur les dépenses et le rendement en matière de renseignement[32]. Autrement dit, il avait besoin d'étendre la mesure du rendement au-delà des programmes de renseignement particuliers pour inclure comment le renseignement est utilisé à l'échelle de chaque organisation. En 2015, le CSNR a considéré les options pour élaborer un système de mesure du rendement au sein de l'appareil de la sécurité et du renseignement, après que le gouvernement ait exigé des rapports horizontaux plus robustes. Le BCP a informé le CSNR que :

> [traduction] si ce n'est que de donner une indication générale de la capacité de répondre aux instructions stratégiques, le cadre de reddition de comptes actuel ne suffit pas à savoir si

---

[31] Royaume-Uni. *Intelligence and Security Committee of Parliamentarians*, rapport annuel 2016-2017, Section 10 Administration and Expenditure, p. 64-65.

[32] Bureau du Conseil privé, Secrétariat de la sécurité et du renseignement, secrétaire adjoint au Cabinet, présentation pour la réunion des sous-ministres, 22 mai 2015.

> l'appareil travaille bien ou efficacement [souligné dans l'original anglais]. Cette seconde interprétation du rendement cadre avec les recommandations que le Bureau du vérificateur général a faites en 1996 quant à intégrer les rapports sur le rendement au processus de priorités, avec l'objectif de donner aux cadres supérieurs des outils supplémentaires pour améliorer le rendement de l'appareil à l'appui des priorités[33].

132. Le BCP a présenté au CSNR deux options. La première consistait à créer un cadre de mesure du rendement complet expliquant les similarités et les différences entre les rapports des organisations concernées; sa mise en œuvre nécessitait cependant un travail stratégique, des investissements et un rôle moteur du BCP plus importants. L'autre option était une version simplifiée, axée sur la capacité de répondre plutôt que sur le rendement, mais qu'on pouvait mettre en oeuvre dès le cycle en cours[34]. Le CSNR l'a d'ailleurs choisie pour cette raison, et parce qu'elle répondait aux exigences du gouvernement. Il y a eu des conséquences sur la mesure des dépenses et aussi du rendement, comme nous allons le voir.

Dépenses : combien dépense l'appareil de la sécurité et du renseignement?

133. L'appareil de la sécurité et du renseignement a remis au Comité de l'information sur ses dépenses financières et ses ressources humaines. Selon cette information, les priorités de renseignement coûteraient à peu près *** par année au gouvernement du Canada, et mobiliseraient plus ou moins ***. Les organisations considérées ici sont l'ASFC, le SCRS, le CST, le MDN/FAC, Affaires mondiales Canada, le Centre intégré de l'évaluation du terrorisme, le BCP, Sécurité publique Canada, et enfin la GRC; leurs dépenses pour les priorités de renseignement totalisent juste un peu plus de *** pour cent de leurs dépenses totales (soit environ *** de dollars sur 31 milliards), puisque certaines ont des mandats et des fonctions supplémentaires sans rapport avec le renseignement[35].

134. Concernant les dépenses, le système révisé lancé en 2014 avait été conçu par le BCP, le SCT et Sécurité publique Canada, puis mis en oeuvre en 2016. La méthode appliquée aux dépenses a été révisée pour démontrer de la souplesse, uniformiser les rapports financiers d'un ministère à l'autre, et mieux rendre compte des dépenses réellement et spécifiquement effectuées au service des priorités de renseignement. Les changements avaient aussi pour but de faciliter la responsabilisation, et de faire mieux correspondre les rapports avec les autres exigences de rapport ministériel en matière de finances. Cet examen a été rebaptisé l'Examen national des dépenses en renseignement, pour montrer qu'il se concentrait exclusivement sur les ressources et activités consacrées aux priorités de renseignement.

135. Mais malgré ces changements, la mise en oeuvre de la nouvelle méthodologie ne s'est pas faite de façon uniforme dans tous les ministères et organismes. À certains endroits, il y a eu des changements dans le bon sens; le MDN/FAC par exemple se sont donnés une méthode complète pour calculer les

---

[33] Bureau du Conseil privé, cahier d'information sur les priorités de renseignement pour la nouvelle CSNR, mars 2015.
[34] Bureau du Conseil privé, mémoire à la CSNR – portée des rapports requis relativement aux priorités de renseignement du GC (décision requise), 1er avril 2015.
[35] Bureau du Conseil privé, Examen national des dépenses en renseignement 2016-2017.

dépenses, y compris ce qu'on pourrait appeler du menu détail (comme les heures de vol consacrées à une fonction de renseignement). Ailleurs, la méthodologie pour calculer les dépenses consacrées aux priorités du renseignement n'a pas abouti à une ventilation correspondante des dépenses; le SCRS par exemple a écrit dans son cadre ministériel des résultats[36] qu'en 2016-2017, il avait consacré 100 pour cent de son budget aux priorités de renseignement. Et entre autres difficultés de procédures, mentionnons le retard de certaines organisations à fournir l'information pertinente, et la confusion entraînée par les différences de méthodes, des difficultés que l'appareil continue à gérer [37].

136. Ces incohérences compliquent la tâche d'évaluer la taille et la portée de l'appareil de la sécurité et du renseignement. Ainsi, quand une organisation exagère dans les rapports ses dépenses à l'appui des priorités du renseignement, l'appareil ne peut avec exactitude ni apprécier, ni déclarer au Cabinet, la portion des dépenses globales consacrée aux priorités de renseignement en général, ou aux diverses fonctions particulières (évaluation, collecte, etc.). Cependant le BCP note que la validité des chiffres continue de s'améliorer, et que l'appareil a maintenant pour six ans de données financières annuelles[38].

Mesure du rendement : L'appareil fait-il bonne figure?

137. La mesure du rendement fait toujours face à d'importantes difficultés. Pour donner suite à la décision prise en 2014 de fournir une information plus complète, le BCP a dressé en 2015 un cadre de mesure du rendement. Comme nous l'avons vu, ce cadre était censé mesurer la qualité et l'efficacité de la contribution de l'appareil aux priorités de renseignement. Plus précisément, l'ébauche du cadre désignait quatre secteurs particulièrement importants :

- Fournir une information susceptible d'éclairer les échanges de ressources éventuels au sein de l'appareil.
- Situer en contexte les coûts associés aux diverses priorités de renseignement, et comprendre en quoi la coordination et les partenariats contribuent aux priorités plutôt que de simplement examiner les efforts d'organisations particulières.
- Donner une mesure claire de la capacité qu'a chaque organisation de donner suite à chaque priorité, et aussi de sa capacité à réaligner ou réharmoniser ses efforts au besoin, pour permettre aux cadres supérieurs et au Cabinet de considérer les lacunes importantes.
- Comprendre la capacité qu'a l'appareil de communiquer le renseignement efficacement et en temps utile aux clients, et la capacité de ceux-ci à gérer et utiliser au mieux le renseignement qu'ils reçoivent[39].

---

[36] SCRS, rencontre avec le sous-directeur général de l'Évaluation du renseignement, 13 juillet 2018; et SCRS, réponse aux questions du CPSNR, juin 2018. ([traduction] « La Direction du filtrage de sécurité a été incluse pour s'accorder avec le nouveau cadre ministériel des résultats, selon lequel tous les programmes y compris celui-là correspondent à une seule responsabilité fondamentale, le renseignement et la sécurité. »)

[37] Discussions du Secrétariat du CPNSR avec le Bureau du Conseil privé, août 2018.

[38] Bureau du Conseil privé, réponse à l'examen des priorités nationales de renseignement par le CPSNR, octobre 2018.

[39] Bureau du Conseil privé, Secrétariat de la sécurité et du renseignement, « Draft S&I Performance Measurement Framework » (contexte seulement), 24 avril 2015.

138. Le cadre envisagé faisait partie de l'option plus complète que le CSNR avait considérée en 2015 aux fins de mesure du rendement et des dépenses. Le CSNR a opté pour une formule de rapports plus simple, axée sur la souplesse à l'égard des priorités de renseignement plutôt que sur le rendement, avec une mise en œuvre plus facile. En conséquence, ce cadre pour définir les normes de l'appareil en mesure du rendement n'a jamais servi; l'appareil s'est plutôt concentré sur la mesure des dépenses et de la production.

139. Mesurer la production (c'est-à-dire le nombre de rapports de renseignement produits) sans mesurer le rendement pour fournir le contexte comporte des défis. De nombreuses organisations doivent relever le défi de compter la production lorsque les rapports ne peuvent pas être facilement catégorisés. Même si la pratique de la double (ou multiple) comptabilisation est conforme à la directive du BCP, elle entraîne des chevauchements considérables dans le calcul de la production sans contexte pour expliquer les incohérences. La double comptabilisation peut aider l'appareil et le Cabinet relever les endroits où il y a chevauchement dans la collecte et l'évaluation, néanmoins, elle peut également masquer à quel point l'appareil de la sécurité et du renseignement s'adapte à des priorités particulières.

140. Le CST a cherché à aborder la question en 2015. L'organisation a constaté que, en moyenne, 16 exigences en matière de renseignement différentes selon les EPMR ont été relevées pour chaque rapport[40] – une mesure erronée de la façon dont l'organisation répondait aux exigences et aux priorités. [*** Le texte suivant a été révisé afin d'enlever les noms des priorités : Par exemple, un long rapport sur une priorité pourrait inclure une seule référence à une organisation sans fournir davantage de contexte. Ce rapport serait automatiquement consigné comme répondant aux deux priorités, alors que le rapport portait en réalité seulement sur la première priorité. ***] En réponse, le CST a mis en œuvre une méthode d'identification à l'aide de laquelle les analystes indiquent l'**intention** du rapport en faisant référence à des EPMR spécifiques. Le CST peut ainsi fournir des mesures reflétant l'intention des rapports plutôt que de se fier à des associations automatisées de mots-clés. Le CST assure également le suivi de ses rapports en fonction de la rétroaction des clients, y compris si le rapport a été lu par au moins un client et s'il a répondu aux besoins, s'il était exceptionnel ou s'il était exploitable[41]. Ces méthodologies ont été combinées pour fournir une mesure du rendement quantitatif et qualitatif de la valeur de la production de renseignement.

141. La question de la mesure de la production sans mesurer le rendement pour fournir le contexte touche également d'autres organisations. Par exemple, le Secrétariat d'évaluation du renseignement du BCP a indiqué avoir produit *** rapports en 2017-2018. Ce nombre est dû en partie au fait que le Secrétariat compte comme des rapports distincts chaque élément du sommaire du *** (un document produit à l'intention des hauts fonctionnaires et des politiciens ***) et qu'il compte d'autres rapports plusieurs fois si le rapport correspond à plus d'une priorité[42].

---

[40] Centre de la sécurité des télécommunications, *Identification des EPMR – Renseignements généraux*, 2015.
[41] Centre de la sécurité des télécommunications, *Rapport annuel au ministre de la Défense nationale*, 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017.
[42] Secrétariat de l'évaluation du renseignement, *Répartition des évaluations selon la priorité permanente en matière de renseignement*, 2018

142. Le Comité a appris que l'appareil de la sécurité et du renseignement cherche toujours une façon de surmonter ces défis et d'améliorer sa capacité de mesurer le rendement. Il comprend qu'il est difficile de mesurer le rendement en matière de renseignement, une difficulté avec laquelle doivent composer ***. Le BCP, qui coordonnerait un tel travail, ne possède pas les ressources nécessaires pour élaborer ou mettre en œuvre des améliorations substantielles. Néanmoins, la mesure du rendement est importante pour la responsabilisation. Les indicateurs de rendement mettent en contexte l'information sur les dépenses que l'appareil fournit au Cabinet pour la prise de décisions, qui, à son tour, appuie la gestion de l'appareil grâce à l'identification et à la compréhension des compromis, des priorités et des gains d'efficience possibles.

Conclusion

143. Le Comité conclut que le processus pour établir les priorités en matière de renseignements est fondamental pour assurer la responsabilisation dans un secteur d'activités qui représente un risque élevé en raison de sa nature délicate et des répercussions possibles sur les droits des Canadiennes et Canadiens et parce que, par nécessité, il est à l'abri d'un examen du public. Il s'agit d'un mécanisme essentiel pour coordonner et optimiser les activités ainsi que les ressources des ministères et des organismes de l'appareil de la sécurité et du renseignement. En effet, le gouvernement établit les priorités afin que les ministères et les organismes puissent mieux déterminer où utiliser leurs ressources limitées pour recueillir, évaluer et communiquer les renseignements. L'établissement de priorités et de compromis et le partage du fardeau font partie intégrante de la réussite de l'appareil de la sécurité et du renseignement du Canada, compte tenu de sa taille et de sa portée.

144. Le Comité reconnaît les améliorations qui ont été apportées au processus au fil des ans. Compte tenu de son importance, le processus devrait être aussi robuste que possible. L'examen a révélé un certain nombre de faiblesses, notamment :

- les directives ministérielles ne sont pas toujours publiées rapidement, conformes aux priorités ou pleinement mises en œuvre par les organisations;
- les EPMR doivent concorder avec la capacité de l'appareil de la sécurité et du renseignement du Canada;
- l'appareil doit s'assurer que le Cabinet reçoit tous les renseignements pertinents pour prendre des décisions;
- des systèmes pour suivre la mesure du rendement sont sous-développés et les systèmes pour suivre les dépenses financières manquent de cohérence.

145. Ces enjeux sont importants et devraient être réglés. La responsabilisation est minée par l'absence d'une excellente compréhension des limites et des faiblesses du renseignement, d'une pleine participation et mobilisation des participants et d'une coordination et d'une gestion solides et uniformes. Le Comité croit que ses recommandations contribueront à créer un processus plus robuste et, en fin de compte, plus responsable.

Conclusions du Comité

146. Le Comité tire les conclusions suivantes :

C1. Non seulement la méthode pour fixer les priorités en matière de renseignement possède une bonne assise, mais la participation de tout l'appareil l'a rendue plus rigoureuse, inclusive, et systématiquement appliquée que jamais.

C2. Coordonner les délais et la cohérence des directives ministérielles aux organisations participant au processus d'établissement des priorités de renseignement ajouterait de la rigueur à celui-ci, renforcerait l'élaboration des exigences permanentes en matière de renseignement (EPMR), et augmenterait la responsabilisation des ministres.

C3. Vu le grand nombre d'EPMR, surtout au niveau de priorité le plus élevé, l'appareil peut difficilement s'assurer que le Cabinet dispose de l'information nécessaire sur l'importance relative des lacunes connues en matière de collecte et d'évaluation.

C4. En général, les processus internes examinés par le Comité étaient appliqués et efficaces.

C5. Le retard du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) à mettre à jour son document interne sur les exigences de renseignement pour y intégrer en temps opportun les nouvelles priorités et les nouvelles EPMR a miné la responsabilisation du Cabinet et du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, et a affaibli la responsabilisation du système qui appuie ces priorités.

C6. La méthode de l'Examen national des dépenses en renseignement n'est pas appliquée assez uniformément pour fournir au Cabinet une information valide sur l'utilisation des ressources organisationnelles dans l'ensemble du gouvernement au service des priorités de renseignement.

C7. La mesure du rendement pour l'appareil de la sécurité et du renseignement n'est pas suffisamment robuste pour fournir au Cabinet le contexte requis pour comprendre l'efficience et l'efficacité de l'appareil de la sécurité et du renseignement.

Recommandations

147. Le Comité formule les recommandations suivantes :

R1. La conseillère à la sécurité nationale et au renseignement, avec l'appui du Bureau du Conseil privé, investit et joue un rôle de gestion et de chef de file plus important dans le processus lié à l'établissement des priorités en matière de renseignement afin de s'assurer que les réponses organisationnelles aux priorités en matière de renseignement sont mises en œuvre rapidement et uniformément.

R2. L'appareil de la sécurité et du renseignement élabore un aperçu stratégique des exigences permanentes en matière de renseignement pour s'assurer que le Cabinet reçoit la meilleure information possible pour prendre des décisions.

R3. Sous la direction de la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement et avec l'appui du Bureau du Conseil privé, l'appareil de la sécurité et du renseignement élabore des outils pour relever les défis liés à la coordination et à l'établissement des priorités en lien avec les exigences permanentes en matière de renseignement.

R4. L'appareil de la sécurité et du renseignement, en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, élabore un cadre de mesure du rendement uniforme dans le but d'examiner dans quelle mesure l'appareil répond aux priorités en matière de renseignement, y compris un examen robuste et uniforme des dépenses relatives aux ressources.

Chapitre 4 : Examen des activités de renseignement du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes

Introduction

148. Le Comité a examiné les activités du renseignement que mènent le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes (MDN/FAC) à l'appui du mandat de la défense. Le présent examen est important pour nombre de raisons. En effet, le renseignement de défense est crucial à la réussite des opérations des FAC et à l'exécution du mandat du MDN/FAC : pour la défense du Canada, la défense de l'Amérique du Nord (avec les États-Unis), la promotion de la paix internationale et de la sécurité, et l'appui des demandes légitimes d'autres ministères gouvernementaux visant à obtenir un soutien lié au renseignement de défense. Dans une large mesure, les Canadiennes et les Canadiens ne sont pas au fait de la fonction du renseignement de défense du MDN/FAC. Par ailleurs, un examen indépendant et externe du programme du renseignement de défense n'a jamais été réalisé. Sur le plan des ressources, le programme du renseignement du MDN/FAC est l'un des plus importants de l'appareil de la sécurité et du renseignement au Canada et devrait s'accroître au cours des prochaines années. Il englobe le spectre complet des activités du renseignement, ce qui signifie que le MDN/FAC peuvent mener tous les types d'activités du renseignement, notamment le renseignement électromagnétique, le renseignement d'origine humaine, la contre-ingérence et l'évaluation du renseignement.

149. De telles activités sont également menées par d'autres membres de l'appareil de la sécurité et du renseignement, comme le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) ou la Gendarmerie royale du Canada (GRC), qui possèdent chacun un mandat législatif adapté à son champ de responsabilité. Bien que chacune des organisations possède un champ de responsabilités qui lui est propre, les activités du renseignement du MDN/FAC ne sont pas régies par le même type de structure législative. Plutôt, les activités du renseignement de défense se déroulent dans un cadre d'autorité au titre de certains aspects de la *Loi sur la défense nationale* et de la prérogative de la Couronne.

150. Le chapitre précédent exposait bon nombre des risques inhérents à la conduite des activités du renseignement. Parmi ces risques, mentionnons la divulgation de cibles du renseignement, portant atteinte aux relations du Canada avec l'étranger, ou la divulgation de sources du renseignement, mettant la vie de personnes en danger. Le renseignement de défense comporte les mêmes risques que toutes les activités du renseignement. Toutefois, ces risques ne touchent pas toujours les mêmes aspects et n'ont pas nécessairement la même ampleur que pour d'autres organisations dont les mandats sont plus étroitement liés aux droits des Canadiennes et des Canadiens[1]. L'atténuation de ces risques demande des structures uniques à l'appui du contrôle et de la responsabilité ministériel.

[1] La *Directive ministérielle sur le renseignement de défense* (voir l'appendice A), reconnaît que la tenue d'activités du renseignement de défense peut avoir des répercussions sur « la vie d'une personne qui se trouve au Canada, ou [la] vie d'un citoyen canadien à l'étranger, ou [ses] droits constitutionnels ou conférés par la loi, ou bien de manière plus générale [les]

151. Le Comité n'a pas mené un examen approfondi d'aspects précis des activités du renseignement de défense. L'étendue du mandat du MDN/FAC et la portée de leurs activités du renseignement sont trop larges pour un seul examen. Le Comité devait d'abord comprendre les activités du renseignement de défense dans leur ensemble. Par conséquent, il a décidé de restreindre son examen à deux parties. La première partie consistait en l'exploration des types d'activités que mènent le MDN/FAC et de la structure de leur organisation du renseignement. La deuxième partie se voulait un examen des autorisations en vertu desquelles ils menaient leurs activités du renseignement. Le Comité estime que cet examen améliorera la sensibilisation et la connaissance des Canadiennes, des Canadiens et du Parlement à l'égard du mandat et des activités du renseignement de défense du MDN/FAC. Cet examen pourrait également ouvrir la voie à d'autres examens réalisés par le Comité et par l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSASNR) proposé[2].

152. Suivant une première visite dans les locaux du ministère de la Défense nationale en mars, le Comité a entamé son examen en avril 2018. Il a d'abord porté son attention sur trois questions :

- Quelles sont les activités du renseignement du MDN/FAC?
- Au titre de quelles autorisations ces activités sont-elles menées?
- À quels mécanismes de responsabilisation ces activités sont-elles assujetties?

153. Du 27 avril au 4 décembre 2018, le Comité a reçu et a examiné plus de 4 500 pages de documentation du MDN/FAC (classifiées et non classifiées), notamment des avis juridiques, des lettres ministérielles, des directives ministérielles, des documents d'orientation de travail et d'opérations, des manuels de formation, des notes d'information, des exposés, des autorisations et des instructions opérationnelles et des rapports de renseignement. Il a également reçu de nombreuses réponses écrites et a assisté à des séances d'information opérationnelles, entre autres sur le renforcement et l'utilisation des capacités du renseignement de défense, les autorisations légales et la prérogative de la Couronne, le renseignement d'origine humaine et la contre-ingérence. Il a étoffé ces documents avec des recherches universitaires et juridiques.

154. Outre deux séances d'information générales sur le rôle et les activités du MDN/FAC, le Comité a assisté à quatre séances d'information des représentants du MDN/FAC au cours de l'examen. La première portait sur la prérogative de la Couronne et son emploi dans l'autorisation de l'élaboration et de l'utilisation des capacités du renseignement de défense dans les opérations des FAC. La deuxième portait sur le rôle central que le renseignement de défense joue dans la planification et la conduite des opérations et était centrée sur le spectre complet des activités du renseignement du MDN/FAC ***. La

---

droits de la personne reconnus en droit international ». La Directive sera abordée plus en détail plus loin dans le présent chapitre.

[2] Alinéa 8 (1)*b*) du projet de loi C-59, à la troisième lecture, qui décrit le mandat de l'OSASNR comme étant d'examiner l'exercice par les ministères de leurs activités liées à la sécurité nationale ou au renseignement. (Consulté le 27 juillet 2018). Sur Internet : http://www.parl.ca/DocumentViewer/fr/42-1/projet-loi/C-59/troisieme-lecture.

troisième et la quatrième présentations visaient à déterminer s'il fallait conférer au MDN/FAC un mandat législatif clairement défini pour les activités du renseignement de défense.

155. Le Comité a aussi reçu des informations d'autres ministères gouvernementaux, notamment du CST au sujet de la *Ministerial Directive on the Integrated SIGINT [Signals Intelligence] Operations Model*[3], qui établit le cadre en application duquel le CST délègue aux FAC ses pouvoirs en vue de la collecte de renseignements étrangers ***; du ministère de la Justice relativement à la prérogative de la Couronne et aux pouvoirs visant le renseignement de défense; d'Affaires mondiales Canada relativement aux consultations interministérielles avec le MDN/FAC sur ***; et du SCRS au sujet de sa participation avec le MDN/FAC *** en application de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*.

156. Le présent chapitre expose en détails les conclusions du Comité. Il traite des activités du renseignement de défense du MDN/FAC et de la façon dont elles soutiennent les opérations des FAC des débuts de la planification des déploiements jusqu'à la conduite des opérations militaires au quotidien. Il décrit le processus d'autorisation des activités du renseignement de défense et leur déroulement au pays et à l'étranger. Il décrit également le système administratif interne conçu par le MDN/FAC lié à la gouvernance des activités du renseignement. Ce système comprend des directives ministérielles, des autorisations ministérielles, des comités de surveillance internes, des examens internes, des politiques, des ordres administratifs et une doctrine[4]. Ce système est aussi renforcé par des obligations légales issues de la chaîne de commandement qui, d'après le MDN/FAC, est un système de commandement et de contrôle applicable aux membres des FAC, en application du paragraphe 18(2) de la *Loi sur la défense nationale* et du *Code de discipline* (Partie III de la *Loi sur la défense nationale*). Ce système de commandement et de contrôle oblige les membres des FAC à se conformer aux ordres et aux directives légitimes et, selon le MDN/FAC, est un élément intégrant qui assure la responsabilisation et la conformité des activités du renseignement de défense[5].

157. Le programme du renseignement de défense fait partie légitime du mandat du MDN/FAC pour la défense du Canada et de ses intérêts à l'étranger. Le Comité reconnaît que, à tout moment, le gouvernement peut faire appel aux FAC pour qu'elles s'engagent dans une mission visant la protection du Canada et de sa population et le maintien de la paix et de la stabilité internationale, et que les

---

[3] Certains documents officiels sont seulement disponibles en anglais.

[4] Ministère de la Défense nationale, *Publications interarmées des Forces canadiennes 01 – Doctrine militaire canadienne*, avril 2009. Sur Internet : http://publications.gc.ca/collections/collection_2010/forces/D2-252-2009-fra.pdf. La *doctrine* est définie comme les « principes fondamentaux qui guident les forces armées dans la poursuite d'un objectif. Ces principes sont impératifs, mais leur application requiert du jugement ». Pour le MDN/FAC, la création et l'application de la doctrine décrivent également les rapports qui existent entre les FAC et le gouvernement du Canada, notamment en ce qui a trait aux sujets suivants : la sécurité nationale et les politiques stratégiques qui s'appliquent aux FAC; le contexte constitutionnel, politique, juridique et administratif dans lequel le Canada peut recourir à la puissance militaire; et l'utilisation de la puissance militaire au Canada et sur le continent nord-américain à des fins nationales.

[5] Ministère de la Défense nationale, *Publications interarmées des Forces canadiennes 01 – Doctrine militaire canadienne*, avril 2009. Sur Internet : http://publications.gc.ca/collections/collection_2010/forces/D2-252-2009-fra.pdf. Le terme *commandement et contrôle* de la chaîne de commandement est définit comme étant « [l']autorité, [les] responsabilités et [les] activités des commandants militaires pour la direction et la coordination des forces militaires et pour la mise en œuvre des ordres relatifs à l'exécution des opérations ».

activités du renseignement de défense font partie intégrante de la réussite des missions et des opérations du MDN/FAC. Le paragraphe 170 du présent chapitre illustre l'éventail des activités du renseignement de défense du MDN/FAC et leur utilisation dans le cadre du mandat lié à la défense.

158. Le Comité reconnaît que le système administratif de gouvernance des activités du renseignement de défense du MDN/FAC est un élément important qui permet d'atténuer les risques liés aux opérations du renseignement et d'assurer un contrôle et une responsabilisation appropriés des activités du renseignement de défense. Pourtant, il a relevé des failles dans le système. Notamment, il a constaté une évaluation officielle limitée de la conformité avec les directives ministérielles par l'organe de surveillance interne principal du MDN/FAC, des lacunes dans l'examen externe actuel des activités du renseignement de défense, ainsi que l'absence de processus normalisés qui permettent de déterminer un « lien » entre le recours aux activités du renseignement de défense et les missions autorisées des FAC et qui régissent la tenue de consultations interministérielles sur l'utilisation et la mise en œuvre d'activités du renseignement de défense de nature délicate. Il estime que ces lacunes minent le système de gouvernance et de responsabilisation mis en œuvre par le MDN/FAC visant à encadrer les activités du renseignement de défense. Enfin, le Comité a tiré quatre conclusions et formulé trois recommandations.

159. Le présent chapitre expose d'abord en détail la raison pour laquelle le Comité a décidé de réaliser un examen des activités du renseignement de défense du MDN/FAC. Il traite ensuite des autorisations en application desquelles les activités du renseignement de défense sont menées et conclut par une discussion sur les avantages et les risques d'intégrer les activités du renseignement de défense dans des mesures législatives.

Contexte : justification de l'examen

Importance d'accroître la connaissance du public au sujet des activités du renseignement de défense

160. Le Comité a décidé d'examiner le renseignement de défense en raison de plusieurs facteurs. Premièrement, le programme du renseignement de défense du MDN/FAC n'a pas fait l'objet de la même attention du Parlement ou du public que d'autres aspects des activités du MDN/FAC ou d'autres organisations du renseignement, soit le SCRS et le CST. Les recherches universitaires sur le renseignement de défense au Canada témoignent de cette lacune. Comme l'universitaire canadien Wesley Wark l'a constaté dans son étude sur l'évolution du renseignement militaire au Canada, [traduction] « la quasi-inexistence d'ouvrages sur l'histoire du renseignement militaire canadien et la nature fragmentaire des documents d'archives disponibles écartent la possibilité de documenter l'évolution de façon détaillée[6] ». La même constatation s'applique à d'autres gouvernements du modèle britannique, comme le Royaume-Uni [traduction] :

> [Le renseignement de défense n'a pas] encore fait l'objet du niveau [...] d'intérêt ou de préoccupation du public et des universitaires qui a entraîné l'examen attentif et fervent auxquels ont fait face les organismes nationaux et l'appareil du renseignement central du Bureau du Cabinet. [...] Les travaux sur le renseignement dépassent à peine le stade des balbutiements en ce qui a trait au renseignement de défense au Royaume-Uni. Ils ne font qu'effleurer la question plus large du rôle et du statut des institutions du renseignement de défense ensemble et séparément. Même pour le Royaume-Uni, le territoire inexploré reste intimidant de par son ampleur[7].

Ressources du MDN/FAC dédiées au renseignement de défense

161. Deuxièmement, le programme du renseignement du MDN/FAC fait partie des plus importants au Canada. Selon l'Examen national des dépenses en renseignement, mentionnée au chapitre 3 du présent rapport, les dépenses du MDN/FAC liées aux priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement occupaient *** au Canada en 2016-2017 et s'élevaient à *** (le SCRS a dépensé 582 millions de dollars). Ce montant représentait près de *** pour cent des dépenses totales enregistrées du ministère qui s'élevaient à un peu plus de 19 milliards de dollars[8]. Le portrait est le même pour les ressources humaines : le nombre d'employés à temps plein du MDN/FAC se consacrant

---

[6] Wesley Wark, « The Evolution of Military Intelligence in Canada », *Armed Forces and Society*, vol. 16, nº 1, automne 1989, p. 77-98. Quelques études ont été publiées depuis 1989. Voir Daniel Villeneuve, « Une étude sur le visage changeant du renseignement de l'Armée de terre canadienne », *Journal de l'armée canadienne*, vol. 9, nº 2, été 2006, p. 22-43; J.A.E.K. Dowell, « Le renseignement dans l'Armée de terre du Canada au XXIe siècle », *Publication JADEX 5*, Défense nationale, juillet 2011; David A. Charters, « Canadian Military Intelligence in Afghanistan », *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 25, nº 3, 2012, p. 470-507.

[7] Philip H.J Davies, Myron Varouhakis et Neveen Abdalla, *Defence Intelligence in the UK: an agenda for inquiry within and beyond the '3 mile limit'*, Intelligence and National Security, 2016, 31:6, p. 793-796.

[8] Ministère de la Défense nationale, chef du renseignement de défense et commandant, Commandement du renseignement des Forces canadiennes, *Lettre qui atteste de la présentation de la Revue des dépenses liées au renseignement national (RDRN) de 2016-2017 du MDN et des FAC*, datée du 29 août 2017.

aux priorités du gouvernement en matière de renseignement se chiffrait à *** (***pour le SCRS), auxquels s'ajoutent *** employés qui travaillent à d'autres aspects du programme du renseignement du MDN/FAC (le total s'élève donc à *** employés). De plus, il existe *** postes vacants liés au renseignement au MDN/FAC, qui prévoient accroître leur effectif de 300 employés dans le cadre de la *Politique de défense* Protection, Sécurité, Engagement.

Autorisations liées au « spectre complet » des activités du renseignement de défense

162. Troisièmement, le MDN/FAC mènent des activités du renseignement plus diversifiées que toutes les autres organisations du renseignement au Canada. Comme il est indiqué dans la *Politique de défense*, le Commandement du renseignement des Forces canadiennes (COMRENSFC) est « l'unique entité du gouvernement du Canada à utiliser le spectre complet des capacités de collecte de renseignements tout en assurant une analyse multisource ». La *Politique* se veut un engagement visant le renforcement de ces capacités. Bon nombre des activités du renseignement de défense à l'appui des opérations du MDN/FAC sont semblables aux activités menées par le SCRS, le CST et la GRC, plus particulièrement, les activités dans le domaine du renseignement d'origine humaine, du renseignement électromagnétique, de la contre-ingérence, du renseignement de sources ouvertes et ***[9]. Comme l'indiquera le paragraphe 221, il s'agit aussi des aspects des activités du renseignement de défense que le MDN/FAC décrivent comme étant de nature délicate. Bien qu'elles soient similaires ou identiques, ces activités sont menées conformément aux mandats et aux autorisations conférés par la loi de chacune des organisations. Dans ce contexte, le Comité tenait à mieux comprendre les autorisations en vertu desquelles le MDN/FAC menaient leurs activités.

Risques associés aux activités du renseignement

163. Quatrièmement, les activités du renseignement comportent des risques. Le renseignement est presque toujours classifié afin d'en protéger les sources et les méthodes. La divulgation d'une cible du renseignement, comme un État étranger, pourrait gravement porter atteinte aux relations du Canada avec l'étranger. La divulgation d'une source ou d'une méthode de collecte pourrait mettre la vie d'une personne en danger ou pousser des cibles à changer leur comportement, ce qui entraînerait la perte de renseignements vitaux et peut-être des importantes ressources investies pour accéder à cette source. Les activités du renseignement peuvent également avoir des répercussions sur les droits des Canadiennes et des Canadiens, notamment en raison de méthodes d'enquête intrusives ou de l'échange d'informations (ou de renseignements) qui pourrait entraîner un traitement inapproprié. L'ampleur de ce risque est bien illustrée par l'Instruction du ministre de 2018 visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par les entités étrangères[10]. Le Comité tenait à mieux comprendre la façon dont ces risques sont atténués dans le contexte du MDN/FAC.

---

[9] Le paragraphe 170 définira et circonscrira davantage ces activités et d'autres aspects des activités du renseignement de défense.

[10] Gouvernement du Canada, *Instruction du ministre à l'intention du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères*. Sur Internet : https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/instructions-ministre/eviter-complicite.html; et gouvernement du Canada, *Déclaration du ministre Goodale concernant l'esprit d'ouverture, la transparence et la clarté des*

Absence d'examen externe indépendant du renseignement de défense

164. Cinquièmement, le programme sur les activités du renseignement du MDN/FAC ne fait pas l'objet d'un examen externe indépendant[11]. Le Comité croit qu'un examen externe indépendant des activités de la sécurité et du renseignement est l'un des points de départ afin d'améliorer la confiance du public dans les activités des organismes de la sécurité et du renseignement. En effet, un examen accroît la responsabilisation et la transparence. Depuis déjà un bon moment, des organismes externes indépendants examinent les activités du SCRS et du CST. Leur expérience montre qu'un examen améliore les opérations des organisations examinées et hausse la confiance des Canadiennes et des Canadiens à savoir que les organismes du renseignement agissent en conformité avec la loi, sont redevables de leurs actions et respectent les droits et les libertés des Canadiennes et des Canadiens. La décision du Comité de mener un examen exploratoire sur les activités du renseignement du MDN/FAC contribuerait à agir sur les lacunes liées à un examen externe indépendant.

---

nouvelles instructions ministérielles. Sur Internet : https://www.canada.ca/fr/securite-publique-canada/nouvelles/2017/09/declaration_du_ministregoodaleconcernantlespritdouverturelatrans.html.

[11] Le CPSNR reconnaît que le BCCST a examiné à deux reprises un aspect des activités du renseignement de défense du MDN/FAC, soit les activités du renseignement électromagnétique des FAC. En 2009, le commissaire s'est penché sur certaines activités de collecte de renseignements étrangers du CST, menées conformément à deux autorisations ministérielles successives et à l'appui des efforts gouvernementaux visant l'Afghanistan (2006-2007 et 2007-2008), puis en 2015, lorsque le commissaire a examiné le détachement de soutien cybernétique des Forces armées canadiennes. Dans les deux examens, le commissaire du CST a constaté que les activités se conformaient à la loi et aux instruments politiques opérationnels pertinents du CST, (consulté le 16 octobre 2018). Sur Internet : https://www.ocsec-bccst.gc.ca/s21/s51/fra/rapports-classifies-soumis-ministre. En 2009, la vérificatrice générale a fait référence au renseignement de défense et s'est concentrée particulièrement sur les changements à la structure du programme du renseignement de défense, la création du commandement du renseignement des Forces canadiennes (COMRENSFC) et les améliorations du contrôle interne sur le renseignement de défense qui en ont découlé. Toutefois, son rapport ne se voulait pas un examen exhaustif des activités du renseignement de défense du MDN et des FAC ou d'un aspect précis des activités du renseignement. Vérificatrice générale du Canada, *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada*, mars 2009. Sur Internet : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/français/parl_oag_200903_01_f_32288.html.

Le renseignement de défense : définitions, structure et activités

165. Dans le cadre du présent examen, l'objectif du Comité était de comprendre ce qu'**est** le renseignement dans le contexte du MDN/FAC, **qui** mène les activités du renseignement, **comment** et **où** elles sont utilisées et **qui** les utilise. La présente section donne des définitions pertinentes et décrit la structure et les activités du renseignement de défense. La section qui la suit décrit les autorisations en vertu desquelles les activités sont menées.

166. Le MDN/FAC donnent un sens large au renseignement. La *Politique de défense* établit le rôle du renseignement dans toutes les sphères de la prise de décision et indique que le renseignement est crucial à la conduite des opérations nationales ou internationales[12]. Dans son sens le plus large, le renseignement de défense comprend « toutes les activités du renseignement que mènent le MDN/FAC à l'interne ou à l'externe, [y compris] le renseignement interarmées, maritime, terrestre, aérien, spatial et le cyberrenseignement, du niveau tactique au niveau stratégique (ainsi que le renseignement géopolitique, économique, scientifique, technique et de sécurité) où un tel renseignement soutient la mission de défense et les responsabilités plus générales du gouvernement du Canada, dans le domaine de la défense nationale, de la sécurité nationale et des affaires étrangères[13] ».

167. Plus précisément, le MDN/FAC donnent les définitions suivantes au renseignement et au renseignement de défense :

- **Renseignement** : Produit de la recherche, du traitement, de l'analyse, de l'intégration et de l'interprétation des informations disponibles sur les États étrangers, les forces ou éléments hostiles ou susceptibles de l'être, la géographie et les facteurs sociaux et culturels qui contribue à la compréhension de l'environnement opérationnel réel ou potentiel. Le terme « renseignement » décrit également les activités qui mènent au produit, ainsi que les organisations qui les exécutent[14].
- **Renseignement de défense** : Ensemble du renseignement qui appuie les objectifs et la planification militaires, au pays ou à l'étranger, et qui comprend le renseignement stratégique, opérationnel et tactique pour un spectre d'activités allant de l'élaboration de politiques, de plans et de directives militaires aux menaces et aux dangers précis auxquels peut faire face un commandant dans la poursuite d'une mission particulière ou l'atteinte d'un objectif, en passant par la compréhension d'un commandant relative aux capacités et aux intentions d'un adversaire[15].

---

[12] Politique de défense du Canada – *Protection, Sécurité, Engagement*, p. 65-66, Améliorer le renseignement de défense. Sur Internet : http://dgpapp.forces.gc.ca/fr/politique-defense-canada/docs/rapports-politique-defense-canada.pdf.

[13] Service de la doctrine interarmée du Centre de guerre des Forces canadiennes, *Publication interarmées des Forces canadiennes (PIFC) 2.1 Opérations de renseignement*, août 2017.

[14] Ministère de la Défense nationale, *Directive et ordonnance administrative de la défense (DOAD) 8008-0. Renseignement de défense*; et Service de la doctrine interarmée du Centre de guerre des Forces canadiennes, *Publication interarmées des Forces canadiennes (PIFC) 2.0 Renseignement*, octobre 2011.

[15] Ministère de la Défense nationale, *Directive et ordonnance administrative de la défense (DOAD) 8008-0. Renseignement de défense*; et Service de la doctrine interarmée du Centre de guerre des Forces canadiennes, *Publication interarmées des Forces canadiennes (PIFC) 2.1 Opérations de renseignement*, août 2017.

168. Le MDN/FAC définissent aussi trois niveaux de renseignement : stratégique, opérationnel et tactique. Ces niveaux appuient l'élaboration de politiques et de plans militaires afin de guider la prise de décision du gouvernement et d'atteindre les objectifs stratégiques, fournissent les informations détaillées nécessaires à la planification générale des opérations militaires et soutiennent le recours continu aux forces militaires afin d'atteindre les objectifs particuliers du déploiement[16].

Le programme du renseignement de défense

169. Le programme du renseignement de défense du MDN/FAC emploie à l'heure actuelle plus de *** personnes (force régulière, force de réserve et civils) au sein d'une enveloppe de dotation allouée de près de *** postes. Ces employés sont répartis au sein des éléments constitutifs du programme du renseignement de défense : les organisations nationales du renseignement, les services des FAC et les commandements d'armée[17] ci-dessous :

Organisations nationales du renseignement

- Chef du renseignement de la Défense (CRD) : À titre d'autorité fonctionnelle du renseignement de défense[18], le CRD est chargé de fournir des conseils en matière de renseignement, de mettre sur pied des employés, du matériel et une connectivité spécialisés en renseignement pour les opérations des FAC, et de veiller à ce que les activités du renseignement de défense se déroulent de façon adaptée à la situation, efficace et redevable.
- Commandement du renseignement des Forces canadiennes : Chargé de fournir des conseils, des produits et des services stratégiques en matière de renseignement, de mettre en place des capacités futures en matière de renseignement de défense, et de mettre sur pied des employés, du matériel et une connectivité spécialisés en renseignement pour les opérations.
- Groupe des opérations d'information des Forces canadiennes : Chargé de la coordination, de l'élaboration et de l'utilisation des capacités en matière de collecte et de production de renseignements électromagnétiques.

Services des Forces armées canadiennes

- Marine royale canadienne : Maintient le soutien en matière de renseignement de défense pour les forces navales déployées.
- Armée canadienne : Maintient le personnel du renseignement terrestre au sein du personnel de l'Armée canadienne au quartier général de la Défense nationale et de son quartier général

---

[16] Service de la doctrine interarmée du Centre de guerre des Forces canadiennes, *Publication interarmées des Forces canadiennes (PIFC) 2.1 Opérations de renseignement*, août 2017.

[17] Ministère de la Défense nationale, Commandement du renseignement des Forces armées canadiennes, *Defence Intelligence Overview* (exposé), avril 2018; et Service de la doctrine interarmée du Centre de guerre des Forces canadiennes, *Publication interarmées des Forces canadiennes (PIFC) 2.1 Opérations de renseignement*, août 2017.

[18] Service de la doctrine interarmée du Centre de guerre des Forces canadiennes, *Publication interarmées des Forces canadiennes (PIFC) 2.1 Opérations de renseignement*, août 2017. Autorité fonctionnelle : Établit des normes, communique des attentes claires, émet des directives fonctionnelles exécutoires, fournit des conseils et une orientation fonctionnels non exécutoires, fait des consultations et obtient des rétroactions, effectue une surveillance aux fins de conformité avec les directives et crée un cadre de gestion qui permet au sous-ministre et au chef d'état-major de la Défense (CEMD) de tenir les commandants et les conseillers haut placés de l'ensemble de l'organisation responsables de la conformité.

divisionnaire. Elle comprend aussi un régiment de renseignement, un régiment de guerre électronique et cinq compagnies de réserve.
- Aviation royale canadienne : Maintient un effectif du renseignement aérien au quartier général, au sein de plusieurs divisions aériennes, de nombreuses escadres et de quelques escadrons.

Commandements d'armée
- Commandement des opérations interarmées du Canada : Responsable de toutes les opérations, à l'exception de celles dirigées uniquement par le Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada, sous l'autorité directe du CEMD.
- Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada : Responsable de toutes les opérations spéciales, y compris de répondre aux menaces terroristes qui pèsent sur les Canadiennes et les Canadiens et sur les intérêts canadiens à l'étranger.
- Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) : Responsable devant les gouvernements canadien et américain de l'exécution des missions assignées au NORAD, y compris la surveillance aérospatiale, le contrôle aérospatial et l'alerte maritime.

Activités du renseignement de défense

170. Le MDN/FAC maintiennent un vaste programme du renseignement de défense qui inclut un éventail d'activités du renseignement. D'après le MDN/FAC, ces activités sont essentielles pour établir de façon exhaustive une connaissance de la situation en vue de protéger les forces déployées, les installations du MDN et son personnel, et contribuer à l'atteinte des objectifs de mission dans tous les environnements opérationnels. À l'heure actuelle, les activités du renseignement de défense du MDN/FAC comprennent[19] :

- **Renseignement électromagnétique (SIGINT) :** Tiré de l'interception, de la collecte, du traitement et de l'analyse de communications et de liens de données, y compris les courriels et les communications par téléphone cellulaire et téléphone, le renseignement électromagnétique comprend également les renseignements issus des émissions électromagnétiques et les signaux d'instrumentation provenant notamment de radar et de systèmes de guidage et de commande de missile[20]. À titre d'exemple pratique, [*** Cette section donne un exemple pour décrire comment le SIGINT a été utilisé en soutien à une opération. ***][21].
- **Renseignement par imagerie :** Dérivé de la collecte et de l'analyse d'imagerie de satellite ou de dispositifs portatifs (par exemple, la schématisation de données ou des dommages d'une explosion et l'évaluation de données au moyen de l'imagerie).

---

[19] Service de la doctrine interarmée du Centre de guerre des Forces canadiennes, *Publication interarmées des Forces canadiennes (PIFC) 2.1 Opérations de renseignement*, août 2017; et Ministère de la Défense nationale, *Chief of Defence intelligence Functional Directive for* ***.

[20] La collecte de renseignements électromagnétiques par l'appareil du renseignement est effectuée par le CST, au titre de la Partie A de son mandat (renseignements étrangers), et par le MDN/FAC, dans le cadre *** des pouvoirs du CST délégués. Séance d'information à l'intention du Secrétariat du CPSNR sur l'*Integrated SIGINT Operations Model*, 23 juillet 2018.

[21] Ministère de la Défense nationale, *Soutien du renseignement de défense lors d'opérations*, présentation au CPSNR du 14 août 2018.

- **Renseignement géospatial :** Dérivé de la collecte et de l'analyse de divers capteurs et de données géomatiques, y compris de l'analyse de cartes, de tableaux ou d'informations nautiques à des fins de renseignement. À titre d'exemple pratique, ***, le renseignement géospatial et le renseignement par imagerie [*** Cette section donne un exemple pour décrire comment le renseignement géospatial a été utilisé en soutien à une opération. ***] [22].
- **Renseignement d'origine humaine (HUMINT) :** Dérivé de la collecte et de l'analyse d'informations de sources humaines. Les activités HUMINT sont menées par des unités spécialisées et comprennent ***, ainsi que l'interrogation de détenus. Le MDN/FAC incluent également dans les activités les échanges normaux des FAC avec la population locale lors d'un déploiement, le dialogue diplomatique ouvert entre des homologues de l'étranger et les attachés de la Défense, ainsi que les entrevues structurées menées auprès de Canadiens ciblés par le personnel HUMINT des FAC[23]. À titre d'exemple pratique, [*** Cette section donne un exemple pour décrire comment le HUMINT a été utilisé en soutien à une opération. ***][24].
- **Contre-ingérence (CI) :** Activités visant à cerner et à déjouer les menaces envers la sécurité du personnel, des installations et des informations du MDN/FAC par des services de renseignement, des organisations ou des personnes hostiles. Le MDN/FAC décrivent leurs efforts dans ce domaine comme englobant [traduction] « le spectre complet des activités de contre-ingérence aux fins de détermination des menaces qui pèsent sur la sécurité du MDN/FAC[25]. »
- **Renseignement sur les mesures et signatures :** Dérivé de la collecte et de l'analyse de signatures (caractéristiques uniques) de cibles fixes et en mouvement (comme ***).
- **Renseignement technique :** Dérivé de l'information sur les capacités et l'exploitation de technologie étrangère qui pourrait avoir une application pratique militaire. Il s'agit notamment ***.
- **Renseignement médical :** Dérivé de l'étude d'informations médicales, bio-scientifiques, épidémiologiques et environnementales en vue de la protection des forces déployées. Il s'agit notamment de l'analyse des répercussions d'une maladie et des dangers environnementaux sur les forces militaires.
- **Météorologie-Océanographie :** Dérivé de l'étude de la chimie et de la physique de l'atmosphère (temps) et des aspects physiques et biologiques de l'océan. L'étude porte

---

[22] Ministère de la Défense nationale, *Soutien du renseignement de défense lors d'opérations*, présentation au CPSNR du 14 août 2018.

[23] Ministère de la Défense nationale, *Chief of Defence Intelligence Functional Directive: CF Policy Framework for the Conduct of HUMINT Activities*.

[24] Ministère de la Défense nationale, *Soutien du renseignement de défense lors d'opérations*, présentation au CPSNR du 14 août 2018.

[25] Service de la doctrine interarmée du Centre de guerre des Forces canadiennes, *Publication interarmées des Forces canadiennes (PIFC) 2.0 Renseignement*, octobre 2011; ministère de la Défense nationale, *Chief of Defence Intelligence Functional Directive: Counter-Intelligence Investigations – Preliminary Assessments and Level 1 Subject Interviews*; et *Directive et ordonnance administrative de la défense (DOAD) 8002-0. Contre-ingérence*. Dans les documents du MDN et des FAC, le « spectre complet » des activités de contre-ingérence ne signifie pas que les pouvoirs du MDN et des FAC relatifs aux activités de contre-ingérence, particulièrement en sol canadien, remplacent les pouvoirs des organismes de sécurité ou d'application de la loi nationaux. Le MDN/FAC précisent que les enquêtes criminelles sur les menaces à la sécurité du MDN et des FAC sont du ressort de la police ou d'un organisme de sécurité, qui dirigerait toute enquête liée au MDN et aux FAC.

principalement sur les répercussions environnementales des conditions climatiques sur le personnel, les plateformes, les armes, les capteurs, les communications et la planification de mission.

- **Renseignement de sources ouvertes :** Dérivé de la presse et d'autres médias, de documents de référence, de journaux, de publications et d'autres documents non classifiés.
- [*** Cette section décrit une activité de renseignement spécifique. ***]

Pouvoirs du renseignement de défense

171. La section précédente définissait le renseignement dans le contexte du MDN/FAC et décrivait la structure du programme du renseignement de défense du MDN/FAC et ses activités. La section qui suit porte principalement sur les pouvoirs en vertu desquels le MDN/FAC mènent leurs activités du renseignement de défense et la mesure dans laquelle ces pouvoirs contribuent à la responsabilisation ministérielle et du ministère relative à leur utilisation.

172. En termes plus généraux, les pouvoirs de mettre sur pied une force militaire sont conférés par la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui donne au Parlement fédéral l'autorité sur la défense. Le Parlement a exercé ce pouvoir lorsqu'il a adopté la *Loi sur la défense nationale*, au titre de laquelle le ministre de la Défense nationale est responsable des Forces canadiennes et est compétent pour toutes les questions de défense nationale. En ce qui a trait aux déploiements des forces militaires, le gouvernement autorise le recours des FAC par décision du premier ministre, du Cabinet, d'un ministre ou de plusieurs ministres (cette décision renvoie à une prérogative de la Couronne qui constitue en soi une autorisation légale et est décrite ci-dessous). L'autorisation du recours aux activités du renseignement de défense est issue de la décision précise visant le déploiement de forces militaires. Comme l'indiquent le MDN/FAC, [traduction] « l'autorisation de mener des activités du renseignement est **implicite** lorsque les FAC sont légalement autorisées, conformément à la loi ou à l'exercice de la prérogative de la Couronne, de mener des opérations militaires et d'autres activités de la défense » [caractère gras ajoutés][26]. Ni la *Loi sur la défense nationale* ni d'autres lois ne contient de dispositions régissant expressément la conduite des activités du renseignement de défense menées par le MDN/FAC.

173. Le déploiement des FAC, notamment l'utilisation des activités du renseignement de défense, sont régis et limités par les lois canadiennes et le droit international. La juge-avocat général des FAC l'a exprimé simplement dans ses remarques au Comité :

- Toutes les opérations des FAC sont autorisées par la loi.
- Même si les autorisations légales diffèrent selon le type de mission, toutes les opérations des FAC sont menées conformément à la loi :
  - Toutes les opérations nationales doivent trouver un fondement juridique dans les lois du Canada et être menées conformément aux lois du Canada;
  - Toutes les opérations à l'étranger doivent trouver un fondement juridique dans les lois du Canada et le droit international. Elles doivent être menées conformément aux lois du Canada et au droit international applicable[27].

Autorisations liées aux activités du renseignement de défense menées au Canada

174. Les activités du renseignement de défense contribuent aux opérations des FAC au pays dans la zone d'opérations canadiennes (qui comprend les eaux et les terres territoriales du Canada, notamment

[26] Ministère de la Défense nationale, ***, 27 avril 2018.
[27] Ministère de la Défense nationale, remarques de la juge-avocat général adressées au CPSNR, 19 juin 2018.

en Arctique). Ces opérations sont autorisées par la loi ou par l'exercice de la prérogative de la Couronne (traité plus en détail ci-dessous). Les opérations nationales sont menées pour :

- **affirmer la souveraineté du Canada** : Les FAC décèlent et préviennent les activités de pays étrangers ou d'entités hostiles liées à un attentat réel ou possible, ou d'autres actes d'agression contre le Canada. À titre d'exemple du renseignement à l'appui de telles opérations, les FAC peuvent intercepter les communications radios d'un avion *** qui s'approche de l'espace aérien du Canada, permettant ainsi à l'Aviation royale de l'intercepter alors qu'il approche le Canada.
- **répondre aux demandes d'aide des autorités civiles** : Les FAC répondent aux demandes d'aide des autorités civiles dans des cas de catastrophes naturelles ou d'urgence, entre autres. Ces opérations sont assujetties aux lois canadiennes, notamment la *Loi sur la défense nationale*. Par exemple, les FAC peuvent effectuer des survols pour se préparer à répondre à des demandes d'aide afin de lutter contre des incendies de forêt.
- **cerner et déjouer les menaces pour la sécurité des employés du MDN, des membres des FAC et des biens et des informations du MDN/FAC** : Le MDN/FAC cernent et déjouent les menaces que constituent les services, les organisations et les personnes de renseignement hostiles, qui peuvent s'adonner à de l'espionnage, à du sabotage, à de la subversion, à des activités terroristes, à du crime organisé et à d'autres activités criminelles[28]. Par exemple, l'Unité nationale de contre-ingérence des FAC peut mener une enquête sur un soldat qui possède des liens suspects avec un État étranger.

175. Lorsque des activités du renseignement sont utilisées pour soutenir une opération nationale, leur portée est restreinte par la loi, par les responsabilités spécifiques de divers ministères et organismes fédéraux et par le partage des compétences entre les autorités fédérales et provinciales. Pour ce qui est des lois nationales, le MDN a mentionné plusieurs importantes sources de loi, notamment[29] :

- La ***Loi sur la défense nationale*** : L'article 273.6 de la *Loi* permet au MDN/FAC d'accomplir des tâches de service public et à prêter assistance aux organismes d'application de la loi, et la Partie VI de la *Loi* détermine à quel moment les FAC peuvent venir en aide au pouvoir civil (c'est-à-dire d'intervenir en cas d'émeutes ou de troubles qui ne peuvent être réglés sans l'aide des FAC)[30].
- La ***Charte canadienne des droits et libertés*** : Les activités du MDN/FAC ne doivent pas enfreindre les dispositions de la Charte, particulièrement l'article 7 (le droit à la vie, à la

---

[28] Service de la doctrine interarmée du Centre de guerre des Forces canadiennes, *Publication interarmées des Forces conodiennes (PIFC) 2.0 Renseignement*, octobre 2011; et Service de la doctrine interarmée du Centre de guerre des Forces canadiennes, *Publication interarmées des Forces canadiennes (PIFC) 2.1 Opérations de renseignement*, août 2017.

[29] Ministère de la Défense nationale, ***, 27 avril 2018; et Cabinet du juge-avocat général, *Le guide du droit régissant les interrogatoires : Les points sur la torture et les mauvais traitements*, série de documents juridiques stratégiques, fascicule 1, 2008; et Ministère de la Défense nationale, *** 18 juillet 2003.

[30] Blaise Cathcart, un ancien juge-avocat général, a récemment indiqué que le dernier recours à la Partie VI de la *Loi sur la défense nationale* remontait à la crise d'Oka en 1990. *A Podcast Called Intrepid*, (consulté le 19 août 2018). Sur Internet : https://www.intrepidpodcast.com/podcast/2018/7/25/ep-47-calling-in-the-big-guns.

liberté et à la sécurité de sa personne) et l'article 8 (le droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives).

- **Le *Code criminel*** : Les activités du renseignement de défense du MDN/FAC ne doivent pas enfreindre le *Code criminel*, notamment les articles sur les mandats de perquisition et l'interception de communications privées.
- **La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*** : Les activités de collecte de renseignements et les pratiques d'entreposage du MDN/FAC doivent être conformes aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

176. Dans la plupart des cas, les opérations nationales des FAC sont menées à l'appui d'autres ministères et organismes et à la demande officielle de leur ministre. Dans de tels cas, les opérations en question, y compris les activités du renseignement de défense, sont menées conformément aux pouvoirs légaux de l'entité appuyée. Comme l'a indiqué la juge-avocat général, cela signifie que, lorsque les FAC soutiennent une autre organisation, leurs pouvoirs ne sont pas supérieurs à ceux de l'organisation appuyée[31]. Pour résumer, les FAC peuvent mener une activité de renseignement (l'interception de communications radios par exemple) seulement à l'appui d'un autre ministère (comme la GRC) uniquement si ce ministère est autorisé (par un mandat de la Cour par exemple) à mener cette activité.

177. Pour illustrer le fonctionnement concret de ces pouvoirs et de ces limites, le MDN/FAC ont fourni des avis juridiques propres au cadre légal du renseignement de défense, ainsi que des exemples d'opérations nationales. Le premier exemple se rapporte à l'aide en matière de renseignement offerte dans le cadre du [*** Cette section fait référence à un évènement qui a eu lieu au Canada. ***]. Dans ce cas, le solliciteur général (maintenant le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile), au nom de la GRC, a demandé [traduction] « de recourir au personnel et à l'équipement du MDN/FAC pour appuyer la GRC dans le cadre de ses fonctions de sécurité et d'application de la loi [*** Cette section décrit le type d'aide demandé par la GRC, ainsi que le fait que l'aide n'a pas été fourni. ***][32]. Le deuxième exemple se rapporte à l'aide du MDN/FAC dans le cadre [*** Cette section fait référence à un évènement qui a eu lieu au Canada. ***]. Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a demandé aux FAC d'appuyer la GRC et, notamment, de leur fournir des renseignements liés ***. Le ministre de la Défense nationale a accepté d'offrir l'aide au titre de l'article 273.6 de la *Loi sur la défense nationale*.

Autorisations liées aux activités du renseignement de défense menées dans le cadre d'opérations à l'étranger

178. Les activités du renseignement de défense à l'appui des opérations à l'étranger des FAC sont assujetties à des limites similaires. Dans l'ensemble, le MDN a souligné que l'instrument de droit national ou international qui peut régir une activité du renseignement de défense varie selon les

---

[31] Ministère de la Défense nationale, remarques de la juge-avocat général au CPSNR, 19 juin 2018.
[32] ***, 4 juin 2002.

circonstances, notamment le lieu de l'opération, si l'opération est dirigée sous les auspices d'une invitation d'un État étranger ou d'une résolution des Nations Unies, si l'opération est menée dans le cadre d'un conflit armé international reconnu auquel s'appliquent des instruments précis de droit international et de droit international humanitaire, et si une activité particulière est réputée contrevenir au droit international ou au droit international humanitaire. En bref, l'instrument juridique qui régit la conduite d'une activité de renseignement varie selon les circonstances de la mission.

179. Le droit canadien suit les FAC. Que ce soit au Canada ou dans un déploiement à l'étranger, les membres des FAC sont assujettis au *Code de discipline militaire* (qui définit les infractions d'ordre militaire et couvre les infractions en contravention des lois fédérales, aux termes de l'article 130 de la *Loi sur la défense nationale*)[33]. Autrement dit, si un membre des FAC commet une infraction militaire à l'étranger, il peut être accusé et jugé selon le système judicaire canadien. De plus, les FAC sont assujetties aux instruments du droit international qui peuvent toucher les activités du renseignement de défense, y compris :

- la *Charte des Nations Unies*,
- les Conventions de Genève,
- le droit des conflits armés.

180. Pour illustrer la façon dont ces pouvoirs et ces limites fonctionnent concrètement, le MDN/FAC ont fourni des exemples opérationnels sur le déploiement des FAC ***. Le premier exemple, soit l'utilisation d'activités du renseignement électromagnétique (SIGINT) dans le cadre d'opérations à l'étranger, démontre comment le droit canadien suit les FAC. Lorsqu'elles sont déployées, les FAC recueillent des renseignements électromagnétiques [*** Le texte suivant donne un exemple et note certains objectifs de l'utilisation du SIGINT. ***]. L'autorisation de mener cette activité du renseignement étranger se trouve dans les lois canadiennes, à la Partie V.1 de la *Loi sur la défense nationale* (Centre de la sécurité des télécommunications) qui est le fondement légal du CST. Pour ce qui est des opérations menées dans le cadre d'un déploiement, le ministre de la Défense nationale a délégué l'autorisation de mener des activités SIGINT du CST aux FAC grâce à la *Ministerial Directive on the Integrated SIGINT Operations Model*. Par conséquent, les activités SIGINT des FAC sont assujetties aux mêmes restrictions que les pouvoirs du CST conférés par la Partie V.1 de la *Loi sur la défense nationale*[34], notamment qu'elles ne peuvent pas viser un Canadien, sont assujetties à l'autorisation ministérielle pertinente et sont passibles d'examen de la légalité par le BCCST[35]. En bref, l'autorisation des FAC de mener des activités SIGINT *** découle de la décision du gouvernement de déployer des forces ***. Quant à la conduite de ces activités, elle est dictée (dans ce cas, rendues possibles et limitées) par le droit national du Canada, la directive ministérielle et l'autorisation ministérielle.

---

[33] Ministère de la Défense nationale, observations écrites au CPSNR, 19 novembre 2018.

[34] Au sein de l'appareil du renseignement du Canada, la collecte de renseignements SIGINT est réalisée par le CST, en vertu de la Partie A de son mandat (renseignement étranger) et par le MDN/FAC dans le cadre *** des pouvoirs du CST délégués. Séance d'information au Secrétariat du CPSNR, *Integrated SIGINT Operations Model*, 23 juillet 2018. Le CST souligne que les FAC mènent aussi des activités SIGINT qui n'appuient pas directement les opérations de déploiement (comme ***).

[35] Tous les rapports annuels du BCCST ne traitent pas du Groupe des opérations d'informations des Forces canadiennes (GOIFC). Le commissaire du CST n'examine pas nécessairement toutes les activités SIGINT des FAC. Toutefois, elles *peuvent* être examinées par le commissaire. Centre de la sécurité des télécommunications, observations écrites au CPSNR, 1er octobre 2018.

181. Le deuxième exemple, soit les activités du renseignement d'origine humaine (HUMINT) des FAC ***, témoigne de la manière dont les activités des FAC sont assujetties aux instruments du droit international. Dans ce contexte, une équipe *** HUMINT *** lui fournir des renseignements qui pourraient contribuer à l'atteinte des objectifs de mission des FAC, comme [*** Le texte suivant décrit quelques objectifs de l'utilisation du HUMINT. ***]. Les activités HUMINT des FAC sont soumises à la doctrine opérationnelle qui renvoie à des sources du droit international, comme les protocoles aux Conventions de Genève qui interdisent le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats dans le cadre d'hostilités, notamment comme sources de renseignement ou agents[36]. Tout comme l'autorisation des FAC leur permettant de mener des activités SIGINT, l'autorisation de mener des activités HUMINT découle de la décision du gouvernement de déployer des forces ***. La tenue même d'activités HUMINT doit être autorisée par le ministre dans chacun des cas et par des sources précises du droit national et international (comme les protocoles additionnels aux Conventions de Genève)[37].

Évaluation du Comité

182. Le Comité reconnaît que le MDN/FAC mènent des activités du renseignement sous une structure de pouvoirs unique et complexe. Essentiellement, l'autorisation permettant au MDN/FAC de mener des activités du renseignement découle de l'exercice par le gouvernement de la prérogative de la Couronne lié au déploiement des FAC. La conduite de ces activités par le MDN/FAC est régie par les instruments du droit national (c'est-à-dire l'article 273.6 et la Partie VI de la *Loi sur la défense nationale*) et international, les directives et les autorisations ministérielles, le système de gouvernance administratif interne des politiques, des procédures et des directives fonctionnelles du MDN/FAC, et les ordres donnés par l'entremise de la chaîne de commandement de l'armée. Dans la section suivante, le Comité se penche sur un examen de la nature et de l'utilisation de la prérogative de la Couronne, ainsi que de la composition de la structure administrative actuelle de la gouvernance du MDN/FAC pour les activités du renseignement de défense.

---

[36] Ministère de la Défense nationale, *Chief of Defence Intelligence Functional Directive: CF Policy Framework for the Conduct of HUMINT Activities.* Le droit international humanitaire interdit la participation d'enfants soldats dans les hostilités et dans les activités du renseignement militaire, comme la reconnaissance, l'espionnage, le sabotage et l'utilisation d'enfants comme leurres, messagers ou aux points de contrôle militaires. Comité international de la Croix-Rouge, *Droit international humanitaire coutumier, Règle 137: Participation d'enfants aux hostilités*, p. 640. Sur Internet : https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/icrc_001_pcustom.pdf.

[37] Ministère de la Défense nationale, Observations écrites au CPSNR, 4 juillet 2018. Il est important de souligner que les autorisations ministérielles visant à obtenir des renseignements étrangers sont des pouvoirs conférés par la Partie V.1 de la *Loi sur la défense nationale* (Centre de la sécurité des télécommunications), qui autorise le CST, et les FAC par l'entremise de pouvoirs délégués, à intercepter des communications privées sous certaines conditions. En revanche, l'autorisation ministérielle liée aux activités HUMINT des FAC découle de la prérogative de la Couronne.

Qu'est-ce que la prérogative de la Couronne?

183. Outre les pouvoirs conférés par la *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Loi sur la défense nationale*, la principale source de pouvoirs liés au déploiement des FAC et de pouvoir dérivé lié à la conduite des activités du renseignement de défense connexes est connue sous le nom de prérogative de la Couronne. La prérogative de la Couronne est une source de pouvoirs et de privilèges de l'exécutif conférés par le Common Law à la Couronne[38]. Le théoricien britannique sur la constitution A.V. Dicey décrit la prérogative de la Couronne comme étant [traduction] « le résidu du pouvoir discrétionnaire ou arbitraire dont la Couronne est légalement investie à tout moment[39] ». Essentiellement, la prérogative de la Couronne est le pouvoir exercé par le gouvernement pour prendre des décisions dans des domaines où la prérogative n'a pas été remplacée, ou autrement limitée, par le Parlement par l'adoption d'une loi ou par les tribunaux.

184. La prérogative de la Couronne n'est pas sans limite. Dans le contexte canadien, le Bureau du Conseil privé a fait un suivi de la mesure dans laquelle le Parlement a réduit la prérogative de par la loi. Il indique que « [l]'évolution du gouvernement parlementaire a limité l'exercice des prérogatives, en les soumettant graduellement à la primauté du pouvoir légal de façon à substituer le pouvoir de la Couronne au Parlement au pouvoir de la Couronne individuelle[40] ». Comme l'a fait remarquer la Cour suprême du Canada, « [d]ès qu'une loi régit un domaine qui relevait auparavant de la prérogative, l'État est tenu de s'y conformer[41] ». Un exemple récent et pertinent de la substitution de la prérogative de la Couronne par le Parlement dans le domaine du renseignement est la continuation du CST dans la loi. Avant 2001, le CST menait ses activités au titre des pouvoirs conférés par la prérogative de la Couronne dans deux décrets[42]. En décembre 2001, le Parlement a adopté la *Loi antiterroriste*, qui modifiait la *Loi sur la défense nationale* afin d'y incorporer le mandat, les pouvoirs et les limites légales des activités du CST.

185. Les décisions des tribunaux ont davantage limité la prérogative de la Couronne de diverses manières. Jusqu'à récemment, l'exercice des pouvoirs en vertu de la prérogative était assujetti au contrôle judiciaire seulement de façon très limitée. Si une prérogative était invoquée, les tribunaux devaient déterminer si un tel pouvoir existait déjà et, le cas échéant, sa portée et s'il avait été remplacé ou était limité par une loi. Au cours des dernières décennies, la portée de l'examen judiciaire des pouvoirs de prérogative s'est élargie en raison de l'adoption de la *Charte canadienne des droits et*

---

[38] Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, éd. à feuillets mobiles, Scarborough, Thomson Carswell, 1997, p. 1.9, note 76.
[39] *Reference as to the Effect of the Exercise of the Royal Prerogative of Mercy Upon Deportation Proceedings*, [1933] R.C.S. 269, p. 272, le juge en chef Duff citant A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8e éd., 1915, p. 420.
[40] Bureau du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle*, (consulté le 20 novembre 2018). Sur Internet : https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/services/publications/responsabilite-constitutionnelle.html. Également cité dans Craig Forcese, *The Executive, the Royal Prerogative and the Constitution*, dans *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, sous la direction de Peter Oliver, de Patrick Macklem et de Nathalie Des Rosiers, 2017.
[41] *Thompson c. Canada (sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385, p. 397-398.
[42] Centre de la sécurité des télécommunications, *Avant le commencement : la Sous-section de l'examen et la Joint Discrimination Unit*, (consulté le 14 août 2018). Sur Internet : https://www.cse-cst.gc.ca/fr/about-apropos/history-histoire/before-avant; Centre de la sécurité des télécommunications, *Au commencement : la Direction des télécommunications du Conseil national de recherches*, (consulté le 14 août 2018). Sur Internet : https://www.cse-cst.gc.ca/fr/about-apropos/history-histoire/beginning-histoire; et Centre de la sécurité des télécommunications, *Foire aux questions*, (consulté le 14 août 2018). Sur Internet : https://www.cse-cst.gc.ca/fr/about-apropos/faq.

libertés, après quoi la Cour suprême du Canada a décidé que les décisions administratives, y compris l'exercice de la prérogative de la Couronne, pouvaient faire l'objet d'un contrôle judiciaire en application de la *Charte* si elles touchent aux droits constitutionnels d'une personne[43]. Même en dehors de la *Charte*, la portée grandissante du contrôle judiciaire et de la responsabilité de la Couronne faisaient en sorte que les tribunaux étaient de moins en moins favorables à protéger les actions du gouvernement de l'examen judiciaire simplement parce que le pouvoir découlait de la prérogative. Par exemple, la Cour d'appel de l'Ontario a affirmé que l'exercice de la prérogative relève de la compétence des tribunaux ou peut être soumis aux procédures judiciaires si son sujet touche les droits ou les attentes légitimes d'une personne[44]. La Cour a fait allusion à un « spectre d'examen » dans le cadre duquel les affaires de « haute politique », comme la décision de signer des traités ou de déclarer la guerre, dépassaient toujours généralement la compétence des tribunaux et n'étaient assujetties au contrôle judiciaire que pour des motifs fondés sur la *Charte*[45].

186. Néanmoins, s'il est vrai que la prérogative de la Couronne a été remplacée ou limitée par le Parlement ou les tribunaux, il existe tout de même des domaines où la prérogative de la Couronne est la seule source d'autorité. Il s'agit notamment de pouvoirs relatifs aux affaires étrangères, comme les déclarations de guerre et la signature de traités, et les pouvoirs liés aux forces armées[46]. L'exercice de la prérogative concernant la défense a évolué au fil du temps pour refléter les principes de la responsabilisation parlementaire. Comme l'explique le professeur Craig Forcese [traduction] :

> Dans la division des pouvoirs au Canada, le Parlement fédéral détient un pouvoir exclusif sur la défense. Le Parlement a édicté la *Loi sur la défense nationale*, qui a donné un cadre réglementaire aux FAC. Constitutionnellement, le gouverneur général est investi du commandement de l'armée. Toutefois, conformément aux conventions constitutionnelles du gouvernement responsable, le gouverneur général ne décide pas le moment ou l'endroit où déployer les FAC. En pratique, ce pouvoir est exercé par le Cabinet sous la direction du premier ministre[47].

---

[43] Cour suprême du Canada, *Operation Dismontle Inc. c. R*, [1985] 1 R.C.S. 441, [1985] J.C.S. nº 22, au para. 47 [« Opération Dismantle »]; et *Canada (Premier ministre) c. Khadr*, 2010 CSC 3, où, en 2010, la Cour suprême a soutenu que l'omission du gouvernement du Canada de faire valoir les droits d'Omar Khadr auprès des autorités américaines était passible d'un examen puisque les droits constitutionnels d'un citoyen étaient touchés. Le MDN/FAC ont souligné que la décision dans l'affaire *Khadr* indiquait que « le contrôle judiciaire de l'exercice de la prérogative sur le plan de sa constitutionnalité demeure tributaire du fait que la branche exécutive du gouvernement est responsable des décisions relevant de ce pouvoir, et que l'exécutif est mieux placé pour prendre ces décisions dans le cadre des choix constitutionnels possibles ». Ministère de la Défense nationale, Observations écrites à l'intention du CPSNR, 19 novembre 2018.

[44] *Black c. Chrétien (2001)*, 199 D.L.R. (4e) 228 au para. 51.

[45] *Black c. Chrétien (2001)*, 199 D.L.R. (4e) 228, au para. 52. Il a été noté que la discussion de la Cour d'appel sur le spectre d'examen et le concept des affaires de « haute politique » est une opinion incidente (soit une observation par un juge sur un sujet qui n'est pas devant la cour et qui n'est pas nécessaire dans la détermination de l'affaire devant la cour), et repose sur une unique autorité (anglaise) : *R c. Secretary of State for Foreign & Commonwealth Affairs* (1988), [1989] 1 All E.R. 655 (Eng. C.A.). Néanmoins, les commentaires incidents de la Cour d'appel dans l'affaire Black ont été pris en compte dans un certain nombre d'affaires. Par exemple, dans *Aleksic c. Canada (procureur général)* (2002), 215 D.L.R. (4e) 720 (Cour divisionnaire de l'Ontario) à la page 732; *Blanco c. Canada* (2003), 231 F.T.R. 3 à la 6; et *Turp c. Canada* (2003), 111 C.R.R. (2d) 184 (C.F.) à la page 188.

[46] Peter W. Hogg, Patrick H. Monahan et Wade K Wright, *Liability of the Crown*, 4e éd., Carswell, 2011, au point 1.5(b).

[47] Craig Forcese, *The Executive, the Royal Prerogative and the Constitution*, dans *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, sous la direction de Peter Oliver, de Patrick Macklem et de Nathalie Des Rosiers, 2017.

187. Forcese décrit également au moins deux champs où le droit canadien a limité, mais peut-être pas remplacé complètement, la prérogative concernant certaines fonctions du MDN/FAC, notamment :

- **le déploiement des FAC au titre d'un décret en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*** : Un tel déploiement pourrait faire l'objet d'un examen parlementaire en raison du système d'examen parlementaire de la loi;
- **le déploiement des FAC en application de l'article 273.6 (service public et assistance aux organismes d'application de la loi) et de la Partie VI (Aide au pouvoir civil) de la *Loi sur la défense nationale*** : Ces dispositions de la *Loi* ont limité, mais pas complètement remplacé, deux décrets fédéraux analogues (qui sont eux-mêmes des exemples d'exercice de la prérogative de la Couronne) : les *Instructions sur l'assistance des Forces canadiennes aux corps policiers des provinces*, qui ont instauré un système fédéral d'approbation de l'assistance des FAC aux organismes d'application de la loi provinciaux, et les *Instructions sur l'assistance armées des Forces canadiennes*, par lesquelles le commissaire de la GRC ou le ministre de Sécurité publique et Protection civile peut demander l'assistance de l'unité des forces d'opérations spéciales responsables des opérations antiterroristes (FOI2)[48].

188. Nonobstant l'évolution de la prérogative de la Couronne, plus particulièrement que bon nombre des privilèges et immunités de la Couronne ont été limités ou éliminés par une loi ou les tribunaux, y compris dans le domaine de la défense, ni la *Loi sur la défense nationale*, ni aucune autre loi, ne peut limiter la prérogative de la Couronne visant à déployer les FAC dans le cadre d'opérations à l'étranger. La prérogative de la Couronne demeure la source de pouvoirs en ce qui concerne les déploiements[49].

L'exercice de la prérogative de la Couronne

189. Au total, quatre principaux acteurs peuvent exercer la prérogative de la Couronne afin d'employer les FAC. Selon le Cabinet du juge-avocat général, il s'agit du Cabinet, du premier ministre et du ministre de la Défense nationale qui agissent indépendamment ou avec le concours du ministre des Affaires étrangères. Chacun de ces acteurs a exercé la prérogative de la Couronne qui a entraîné le recours aux activités du renseignement de défense dans le cadre d'une opération des FAC[50].

La prérogative de la Couronne et le renseignement de défense

190. Le MDN/FAC s'appuient sur la prérogative de la Couronne comme pouvoir pour la conduite des activités du renseignement de défense et ont déclaré que [traduction] « la prérogative de la Couronne est une source de pouvoir légal efficiente, efficace et adaptable pour les opérations militaires et les activités de défense, qui permet au gouvernement de reconnaître les conflits partout dans le monde et

---

[48] Craig Forcese, *The Executive, the Royal Prerogative and the Constitution*, dans *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, sous la direction de Peter Oliver, de Patrick Macklem et de Nathalie Des Rosiers, 2017.

[49] Cabinet du juge-avocat général, *L'application de la prérogative de la couronne dans le cadre d'opérations militaires*, série de documents juridiques stratégiques, fascicule 2, 2008; Craig Forcese, *The Executive, the Royal Prerogative and the Constitution*, dans *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, sous la direction de Peter Oliver, de Patrick Macklem et de Nathalie Des Rosiers, 2017.

[50] *L'application de la prérogative de la couronne dans le cadre d'opérations militaires*, série de documents juridiques stratégiques du cabinet du juge-avocat général, fascicule 2, 2008.

d'y répondre rapidement et avec souplesse[51] ». Ils soutiennent que l'autorisation de mener des activités du renseignement de défense est implicite lorsque les FAC sont mandatées par la loi, conformément à la loi ou à l'exercice de la prérogative de la Couronne, de mener des opérations militaires et d'autres activités de défense[52]. Autrement dit, les activités du renseignement de défense peuvent être autorisées dans le contexte des déploiements des FAC. D'après la *Politique de défense*, le « renseignement constitue la première ligne de défense du Canada. La défense du Canada, la capacité d'opérer efficacement à l'étranger et la possibilité de favoriser l'engagement sur la scène internationale dépendent de la collecte, de la coordination, de la fusion, de la production et de la diffusion systématiques de renseignement de défense[53] ». Le MDN/FAC ont aussi déclaré que [traduction] *** [54].

191. Le Comité a également été informé de deux exemples importants où le MDN/FAC avaient créé une nouvelle activité du renseignement de défense ou un nouveau domaine d'opérations militaires, en vertu du pouvoir de la prérogative de la Couronne. Dans le cas des activités du renseignement, le MDN/FAC ont indiqué que la capacité HUMINT des FAC avait évolué comme secteur opérationnel du renseignement de défense depuis *** du Canada ***[55]. Pour autoriser la création *** en ***, le ministre de la Défense nationale a invoqué la prérogative de la Couronne, conformément à l'obligation administrative interne du MDN/FAC selon laquelle chaque *** des capacités HUMINT doit être approuvé par le ministre[56].

192. En ce qui a trait aux domaines des opérations militaires, le MDN/FAC ont déclaré qu'en 2015, le gouvernement les avait autorisés à élaborer de nouvelles capacités pour les cyberopérations actives qui seront menées conformément aux directives du gouvernement. Le MDN/FAC ont précisé en indiquant qu'il s'agissait du développement d'un nouveau domaine d'opérations militaires, similaire aux domaines aérien, terrestre et maritime et que [traduction] « ***[57] ». Les représentants du MDN ont souligné qu'ils ont demandé l'autorisation du gouvernement parce qu'ils avaient besoin de nouvelles ressources et que ces capacités pourraient toucher aux intérêts d'autres organisations, soit Affaires mondiales Canada (aspects sur la politique étrangère) et le CST (cyberexpertise opérationnelle et technique existante)[58].

193. Le MDN/FAC ont indiqué que la conduite des activités du renseignement de défense en vertu de la prérogative de la Couronne suppose un « lien » ou une « connexion raisonnable » entre les activités du renseignement de défense et la mission de défense. [*** L'information dans les paragraphes 193, 194 et 195 a été entièrement enlevée. ***]

***[59]

---

[51] Ministère de la Défense nationale, Observations écrites au CPSNR, 19 novembre 2018.
[52] Ministère de la Défense nationale, ***, 27 avril 2018.
[53] Politique de défense du Canada – *Protection, Sécurité, Engagement*, p. 65-66, Améliorer le renseignement de défense. Sur Internet : http://dgpapp.forces.gc.ca/fr/politique-defense-canada/docs/rapports-politique-defense-canada.pdf.
[54] Ministère de la Défense nationale, ***, 27 avril 2018.
[55] Ministère de la Défense nationale, Séance d'information à l'intention du Secrétariat du CPSNR, 3 août 2018
[56] Ministère de la Défense nationale, Observations écrites au CPSNR, 4 juillet 2018.
[57] Ministère de la Défense nationale, ***, 27 avril 2018; et ministère de la Défense nationale, Observations écrites au CPSNR, 19 novembre 2018.
[58] Ministère de la Défense nationale, Séance d'information à l'intention du Secrétariat du CPSNR, 3 août 2018.
[59] Ministère de la Défense nationale, *** 18 juillet 2003.

194. *** [60]

195. Les questions concernant la prérogative de la Couronne et le renseignement de défense sont demeurées. *** [61]

***

*** [62]

196. En 2013, le MDN/FAC ont officialisé la nécessité d'un lien dans la *Directive ministérielle sur le renseignement de défense* (la Directive), selon laquelle il doit exister « un lien clair entre la nature et la portée d'une activité du renseignement de défense et les activités ou les opérations de renseignement de défense autorisées du MDN ou des FAC[63] ». Dans leur explication du sens de la nécessité d'un lien, les représentants du MDN/FAC ont indiqué qu'il doit exister un lien clair entre le déploiement et l'utilisation d'une activité précise du renseignement et les objectifs de la mission. Le MDN/FAC ont ajouté que la nécessité d'un lien clair entre une activité du renseignement de défense et une mission autorisée par la loi agit comme une [traduction] « limite qui régit les activités du renseignement de défense[64] ».

197. Le MDN/FAC ont répondu aux questions du Comité sur la façon dont le lien est établi et sur la manière dont fonctionnent en pratique les limites qui en découlent. Le MDN/FAC ont indiqué qu'aucune loi n'exigeait l'existence d'un lien entre une activité du renseignement de défense et une mission autorisée par la loi, et qu'il s'agissait d'une exigence politique de la *Directive*. Le MDN/FAC ont décrit le « lien » comme étant un « terme technique » et ont précisé qu'il n'y avait pas de ligne directrice ou de processus normalisé pour établir le lien[65]. Plutôt, le MDN/FAC ont déclaré que le processus d'établissement d'un lien commence par l'autorisation du gouvernement de mener une mission, qui agit comme un « lien global » pour les activités du renseignement de défense[66].

198. Le lien est ensuite éclairci dans le cadre du processus de planification opérationnelle, qui est une procédure officielle visant à évaluer les besoins d'une mission en matière de forces et de ressources, y compris les capacités liées au renseignement de défense. Dans le cadre de ce processus, le MDN/FAC examinent les questions comme la menace qui pèse sur le personnel des FAC, la disponibilité du personnel et du matériel de renseignement, ainsi que la détermination du commandant relativement aux besoins de la mission et de la contribution possible du personnel canadien aux objectifs de la coalition. Ces évaluations font l'objet d'un examen juridique et stratégique rigoureux afin que soit établi, pour chaque cas, un lien entre l'utilisation d'activités du renseignement de défense et le mandat de la

---

[60] Ministère de la Défense nationale, *** 18 juillet 2003.
[61] Ministère de la Justice, *** 15 juin 2012.
[62] Ministère de la Justice, *** 15 juin 2012.
[63] Ministère de la Défense nationale, *Directive ministérielle sur le renseignement de défense*, sans date, signée par l'honorable Rob Nicholson, ministre de la Défense nationale.
[64] Ministère de la Défense nationale, Observations écrites au CPSNR, 19 novembre 2018.
[65] Ministère de la Défense nationale, Témoignage au CPSNR, 4 décembre 2018.
[66] Ministère de la Défense nationale, Observations écrites et de vive voix au CPSNR, 1er et 19 novembre 2018.

mission autorisée par la loi. Le MDN/FAC ont déclaré que le processus de planification est [traduction] « synonyme de l'établissement d'un lien[67] » et que le lien est défini selon le cas afin de maximiser la souplesse pour les commandants. Toutes limites cernées dans le cadre du processus, et pour un lien précis, sont codifiées par l'entremise de la chaîne de commandement et des ordres opérationnelles, qui astreignent légalement le personnel des FAC à se soumettre à ces limites[68]. Le CPSNR a demandé s'il existait un facteur de proportion dans l'établissement d'un lien. Le MDN/FAC ont répondu qu'ils ne considéraient pas le lien comme étant une limite proportionnelle aux activités du renseignement de défense, mais plutôt qu'il constituait une façon d'adapter les activités de collecte de renseignements aux besoins et aux mandats légaux de chaque mission[69].

L'évaluation du Comité

199. Le Comité estime qu'il est important que la conduite des activités du renseignement de défense soit régie par un cadre de gouvernance exhaustif. Il a souligné que des éléments de ce cadre sont en place. Par exemple, les activités SIGINT du MDN/FAC risquent d'intercepter des communications privées. Ce risque est atténué par la *Ministerial Direction on the Integrated SIGINT Operations Model*, qui met en place le cadre selon lequel les FAC mènent des activités du renseignement étranger en vertu des pouvoirs du CST, régis par les mêmes limites imposées au CST par la *Loi sur la défense nationale*. Les opérations HUMINT des FAC comptent également des éléments du cadre. Par exemple, le fait de faire subir des interrogatoires à des détenus pourrait constituer une transgression des normes juridiques nationales ou internationales. Le MDN/FAC ont atténué ces risques de plusieurs façons : la conduite d'activités HUMINT doit être autorisée par le ministre chaque fois et les opérations HUMINT font l'objet de surveillance à divers échelons. Dans la même veine, la nécessité d'un lien entre l'autorisation de mission et les activités à l'appui vise à répondre aux risques énoncés *** sur la collecte de renseignements au-delà de ce qui est nécessaire.

200. Le Comité a passé un temps considérable à essayer de comprendre la signification du lien et la façon dont il est établi. Outre le fait qu'un lien signifie une connexion raisonnable entre une mission autorisée par la loi et une activité du renseignement de défense à l'appui, le Comité n'est pas convaincu que le cadre de gouvernance des activités du renseignement de défense fournit suffisamment de direction pour établir la connexion. Le MDN/FAC reconnaissent l'absence d'un processus normalisé leur permettant de l'établir.

201. Cela dit, le Comité convient absolument que la nécessité d'un lien est importante et devrait servir de limite aux activités du renseignement de défense. Toutefois, il est d'avis que l'établissement d'un lien peut seulement servir de limite pour les activités du renseignement de défense s'il est défini

---

[67] Ministère de la Défense nationale, Observations écrites au CPSNR, 19 novembre 2018.
[68] Le MDN/FAC affirment que la chaîne de commandement des FAC, établie dans la *Loi sur la défense nationale*, signifie que lorsque des ordres sont donnés pour mettre en place une politique, la politique a alors force de loi : [traduction] « La chaîne de commandement militaire fait en sorte que les FAC sont assujetties à un équilibre des pouvoirs bien défini grâce au commandement et au contrôle militaire, au cadre de gouvernance établi par le Commandement du renseignement des Forces canadiennes et le Chef du renseignement de la Défense, ainsi qu'à l'application du droit national et international pertinents. » Ministère de la Défense nationale, Observations écrites au CPSNR, 26 novembre 2018.
[69] Ministère de la Défense nationale, Observations écrites au CPSNR, 19 novembre 2018; et témoignage au CPSNR, 4 décembre 2018.

selon des principes clairs. Le Comité propose deux principes bien établis dans la loi et qui pourraient être adaptés aux circonstances uniques du MDN/FAC. Le premier est le « caractère raisonnable » : de quelle façon les représentants du MDN/FAC déterminent si l'utilisation d'une capacité du renseignement de défense est raisonnable dans le cadre d'une mission autorisée par la loi? Le deuxième est la « proportionnalité » : de quelle façon les représentants du MDN/FAC devraient-ils déterminer quelles activités du renseignement de défense sont proportionnelles aux objectifs de mission? Puisqu'il est important de déterminer la présence d'un lien pour remplir l'une des deux conditions à la conduite des activités du renseignement de défense (voir le paragraphe 208), l'élaboration de lignes directrices normalisées visant l'établissement d'un lien comblerait une importante lacune, assurerait une uniformité dans la prise de décision et améliorerait la transparence du processus.

Gouvernance et surveillance du renseignement de défense

202. La présente section décrit les mécanismes que le MDN/FAC ont mis en place pour assurer la gouvernance, les examens internes et la surveillance des activités du renseignement de défense, ainsi que la responsabilisation à cet égard.

203. Tel que décrits au chapitre 3 sur les priorités en matière de renseignement, les processus qui sont mis en place pour gouverner les activités du renseignement sont essentiels pour assurer la responsabilisation à l'égard des activités et des opérations du renseignement. Dans le contexte de la prérogative de la Couronne, le MDN/FAC ont élaboré une structure de gouvernance interne et un système administratif pour tenir compte des risques de la collecte de renseignements et pour en assurer la responsabilisation. Un système de la sorte est important. ***[70]. La *Directive ministérielle sur le renseignement de défense* abonde dans le même sens :

> Il est essentiel que la gouvernance et la responsabilité dans le cadre d'activités du renseignement de défense progressent au même rythme que l'évolution soutenue des activités de renseignement et des normes des milieux canadiens de la sécurité et du renseignement[71].

204. Le système administratif comprend cinq principaux mécanismes grâce auxquels l'orientation et les directives sont données pour la conduite des activités du renseignement. Parmi ces mécanismes, trois ont servi à établir des comités de gouvernance pour assurer la surveillance et la responsabilisation des activités de défense. Ces mécanismes sont :

- La ***Directive ministérielle sur le renseignement de défense*** : Cette directive établit l'importance du renseignement pour la défense nationale, la sécurité nationale et les affaires étrangères, décrit les autorisations relatives aux activités du renseignement de défense et offre un cadre stratégique pour les politiques et les autorisations légales en matière de renseignement de défense[72].
- La ***Directive ministérielle sur les priorités du renseignement de défense*** : Cette directive repose sur le processus biannuel d'établissement des priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement et fournit une orientation au sous-ministre et au chef d'état-major de la Défense afin de concentrer la collecte, l'analyse, la production et l'évaluation de renseignement sur des enjeux précis[73].
- Les ***Instructions du ministre pour éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères*** : Ces instructions interdisent la divulgation ou la demande d'information qui pourrait entraîner un risque substantiel de mauvais traitement à l'endroit d'une personne par une entité étrangère et interdit certaines

---

[70] Ministère de la Défense nationale, *** 28 janvier 2014.
[71] Ministère de la Défense nationale, *Directive ministérielle sur le renseignement de défense*, sans date.
[72] Ministère de la Défense nationale, *Remarques du Chef adjoint du renseignement de la Défense,* observations écrites au CPSNR, 19 juin 2018; Ministère de la Défense nationale, *Directive ministérielle sur le renseignement de défense*.
[73] Commandement du renseignement des Forces canadiennes, *Rapport annuel sur le renseignement à l'intention du ministre de la Défense nationale 2016*.

utilisations de l'information qui est susceptible d'avoir été obtenue au moyen de mauvais traitements à l'endroit d'une personne par une entité étrangère[74].

- Les **autorisations ministérielles** : Ces autorisations sont demandées pour mener des activités du renseignement de défense de nature délicate, notamment des activités HUMINT et SIGINT[75].
- Les **directives fonctionnelles du Chef du renseignement de la Défense (CRD)** : Le CRD fournit des directives fonctionnelles au programme du renseignement de la Défense pour faire en sorte que les activités du renseignement de défense soient menées de manière efficace, responsable et souple. À ce jour, le CRD a émis 26 directives fonctionnelles qui portent sur la surveillance et la conduite des activités du renseignement de défense ainsi que sur le développement et l'emploi des capacités de renseignement, dans tous les domaines de capacités du programme.

205. Le Comité reconnaît l'importance de chacun de ces mécanismes. Aux fins de cet examen, cependant, le Comité se restreindra à la *Directive ministérielle sur le renseignement de défense*, pour son rôle prépondérant dans l'élaboration, l'utilisation et la surveillance des capacités de renseignement de défense. (L'importance de la *Directive ministérielle sur les priorités du renseignement de défense* est décrite dans le cadre de l'examen par le Comité des priorités en matière de renseignement au chapitre 3, et les directives fonctionnelles du CRD sont mentionnées ci-dessous, au besoin.)

La Directive ministérielle sur le renseignement de défense

206. La *Directive ministérielle sur le renseignement de défense* (ci-après « la Directive ministérielle ») établit la responsabilité du ministre lorsqu'il autorise des activités du renseignement de défense, à l'égard du Parlement et en sa qualité de ministre de la Couronne. La Directive ministérielle établit aussi la responsabilité des représentants du MDN/FAC à l'égard du ministre dans la conduite et la surveillance des activités du renseignement de défense.

207. La Directive ministérielle stipule que le MDN/FAC peuvent renforcer, créer et utiliser des capacités de renseignement nécessaires pour prendre au bon moment des décisions et des mesures efficaces et légitimes[76]. Les décisions de ce genre appuient les principaux rôles et les principales missions des FAC, notamment : la défense du Canada, la défense de l'Amérique du Nord (avec les États-Unis), la promotion de la paix et de la sécurité internationale, le développement des capacités des FAC, incluant la recherche et le développement et l'approvisionnement de la défense, ainsi que l'apport de soutien en matière de renseignement de défense aux autres ministères qui font des demandes légitimes à cet effet.

---

[74] Ministère de la Défense nationale, *Instruction du ministre à l'intention du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères,* 12 octobre 2017.

[75] Ministère de la Défense nationale, remarques du Chef adjoint du renseignement de la Défense au CPSNR, 19 juin 2018. Voir les paragraphes 180 et 181.

[76] Service de la doctrine interarmée du Centre de guerre des Forces canadiennes, *Publication interarmées des Forces canadiennes (PIFC) 2.1 Opérations de renseignement*, août 2017. La mise sur pied d'une force est définie dans les documents ministériels comme un processus qui vise à organiser, à entraîner et à équiper une force en vue d'appliquer ces capacités en soutien aux objectifs stratégiques, de même que le commandement, le contrôle et le maintien en puissance des forces allouées.

208. La Directive stipule que les pouvoirs, le mandat et la mission en matière de renseignement de défense reposent sur deux principes :

- Un lien clair entre la nature et la portée d'une activité du renseignement de défense et les activités ou les opérations de renseignement de défense autorisées du MDN ou des FAC;
- Lorsqu'elle fait suite à une demande légitime, l'activité doit se conformer au mandat et aux pouvoirs qui régissent l'organisme demandeur.

209. La Directive ministérielle donne une orientation claire sur la responsabilité du ministre à l'égard du renseignement de défense, et vise également le chef d'état-major de la Défense (CEMD) et le sous-ministre de la Défense nationale. Le CEMD doit rendre compte au ministre de la mise sur pied des capacités des Forces armées canadiennes, et en particulier des capacités du renseignement de défense. Cette responsabilité comprend aussi la surveillance et le contrôle des activités du renseignement de défense. Le sous-ministre est chargé de fournir des conseils stratégiques sur les questions du renseignement de défense, notamment l'harmonisation des activités du renseignement de défense aux politiques et initiatives élargies du gouvernement, et de relations de défense internationales. La Directive ministérielle ordonne aussi au sous-ministre et au CEMD « de collaborer dans leurs domaines respectifs de responsabilités de manière à assurer de l'élaboration et de la mise en place de politiques, de directives et de structures de surveillance adéquate en vue de maintenir le niveau le plus élevé possible de souplesse, d'efficacité et de responsabilité en matière de renseignement de défense ».

210. La Directive oblige le sous-ministre et le CEMD à garder le ministre informé des activités du renseignement de défense conformément à son mandat et à ses responsabilités à titre de ministre. La Directive stipule que le sous-ministre et le CEMD doivent « mener des consultations interministérielles et juridiques adéquates avant d'autoriser ou d'entreprendre une activité du renseignement de défense qu'ils jugent particulièrement délicate » ou qui est susceptible d'avoir les effets suivants :

- Atteinte à la sécurité nationale ou à la souveraineté du Canada;
- Menace sérieuse à la vie d'une personne qui se trouve au Canada, ou à la vie d'un citoyen canadien à l'étranger, ou à ses droits constitutionnels ou conférés par la loi, ou bien de manière plus générale aux droits de la personne reconnus en droit international;
- Menace sérieuse à la protection ou à l'amélioration des relations internationales du Canada ou à sa réputation à l'étranger;
- Risque potentiel, réel ou perçu, que le gouvernement du Canada, le MDN ou [les FAC] soient exposés à des poursuites judiciaires à l'échelle nationale ou internationale, ou à des circonstances dans le cadre desquelles le *Code de valeurs et d'éthique du MDN et des FC* pourrait être enfreint;
- Risque que des dossiers ou des activités entraînent des engagements financiers importants qui n'entrent pas dans le cadre des investissements et des dépenses autorisées par le gouvernement du Canada.

211. Le Comité a demandé de l'information supplémentaire au MDN/FAC sur trois aspects clés de la Directive ministérielle :

- **Les responsabilités ministérielles** : Avec quels moyens et à quelle fréquence le MDN/FAC ont-ils informé le ministre de l'utilisation ou du développement de capacités

de renseignement de défense ou de dispositions qu'ils ont prises qui peuvent être de nature délicate et entraîner les risques décrits dans la Directive ministérielle?

- **La détermination de la nature délicate des activités du renseignement de défense** : De quelle manière le MDN/FAC mesurent-ils ou évaluent-ils la nature délicate des activités ou des dispositions précises en matière de renseignement de défense?
- **Les consultations interministérielles et juridiques** : Dans quelle mesure des consultations interministérielles et juridiques ont-elles lieu en ce qui concerne l'utilisation et le développement des capacités de renseignement de défense? De quelle manière le MDN/FAC atténuent-ils les risques ou les préoccupations soulevés dans ces consultations?

212. Le Comité a étudié ces trois aspects dans les paragraphes ci-dessous.

Responsabilités ministérielles

213. Comme décrit précédemment, la Directive ministérielle offre une orientation au sous-ministre et au CEMD sur divers aspects liés aux activités du renseignement de défense et sur leurs obligations à l'égard du ministre. La gouvernance du renseignement de défense est un aspect important, puisqu'il représente un élément essentiel du cadre de responsabilisation du ministre et de ses représentants en ce qui a trait aux activités du renseignement de défense[77].

214. Le ministre de la Défense nationale a inclus dans la Directive ministérielle l'obligation pour le sous-ministre et le CEMD de « présenter au ministre un rapport annuel sur la gouvernance, le rendement, les priorités stratégiques, le programme principal et les projets spéciaux en matière de renseignement de défense, ainsi que sur les politiques et les problèmes juridiques et de gestion d'importance. » Cette Directive ministérielle indique aussi que le commandant du Commandement du renseignement des Forces canadiennes / Chef du renseignement de la Défense (CRD) est responsable devant le sous-ministre et le CEMD de la production de rapports périodiques et ponctuels sur le respect de l'orientation fonctionnelle. À ce jour, le MDN/FAC ont présenté au ministre de la Défense nationale des rapports annuels sur le programme du renseignement de défense pour les années 2015, 2016 et 2017.

Rapport annuel sur la gouvernance, le rendement et les priorités

215. Le *Rapport annuel sur le renseignement à l'intention du ministre de la Défense nationale 2015* définit le Comité de gestion du renseignement de la Défense (CGRD), présidé par le CRD, comme principal organisme de gouvernance interne pour aider le CRD à fournir une orientation stratégique coordonnée et à assurer la surveillance du renseignement de défense, et pour acheminer les questions d'orientation stratégique, de surveillance et de conformité au sous-ministre et au CEMD aux fins d'étude[78]. Le rôle du CGRD permettant au CRD de fournir une orientation stratégique en matière de

[77] Commandement du renseignement des Forces canadiennes, *Rapport annuel sur le renseignement à l'intention du ministre de la Défense nationale 2015.*

[78] Commandement du renseignement des Forces canadiennes, *Rapport annuel sur le renseignement à l'intention du ministre de la Défense nationale 2015.*

renseignement de défense et d'en assurer la surveillance est aussi mentionné dans les rapports annuels 2016 et 2017[79]. Le mandat du CGRD et les documents du MDN/FAC sur la structure de gouvernance du renseignement de défense indiquent que le CGRD est aussi censé étudier les propositions et les plans de capacités de renseignement ou de relations de nature délicate, de même que l'utilisation ou l'emploi de capacités ou de relations en matière de collecte de renseignements de nature délicate, et d'en informer le sous-ministre ou le CEMD lorsqu'il envisage la conception ou l'utilisation de capacités ou d'activités du renseignement de défense de nature délicate ou en demande l'approbation[80].

216. Le MDN/FAC ont reconnu que le CGRD ne remplit pas entièrement les fonctions prévues[81]. Dans le cadre de l'examen, le MDN/FAC ont démontré que le ministre de la Défense nationale est consulté et approuve l'utilisation de capacités précises de renseignement de défense de nature délicate. Toutefois, ces consultations ne sont pas le fruit des travaux du CGRD, parce que, selon les indications du MDN/FAC, ce comité est mieux adapté à la gestion du programme du renseignement de défense, notamment l'élaboration de politiques, l'établissement de priorités et la gestion des ressources humaines. Il a aussi souffert d'une composition trop vaste et ne s'est pas réuni assez souvent (une fois par trimestre tout au plus) pour s'acquitter de ses fonctions prévues. Au lieu, le MDN/FAC ont soumis les questions du renseignement de défense jugées délicates directement au sous-ministre, au Chef d'état-major de la Défense ou au ministre pour étude et décision[82].

217. Le MDN/FAC ont aussi informé le Comité qu'ils ne possèdent pas de programme spécifique pour mesurer le respect de la Directive. Ils le font de façon limitée et exercent la surveillance et assurent le respect au moyen de la chaîne de commandement et à l'aide de comités de surveillance propres à certaines disciplines pour les activités de renseignement de nature particulièrement délicate (décrit au paragraphe 221 ci-dessous). Le MDN/FAC ont aussi déclaré qu'ils procédaient à la mise sur pied de deux nouveaux organismes internes pour assurer une surveillance centralisée des activités du renseignement de défense : la Direction – Examen, conformité et divulgation du renseignement, qui établira un programme officiel de conformité pour l'ensemble du programme du renseignement de défense et le Comité de surveillance du renseignement de défense, qui sera présidé par le sous-ministre et le CEMD, se réunira trois par année et fera rapport au ministre au moyen d'une section dédiée dans le *Rapport annuel sur le renseignement à l'intention du ministre de la Défense nationale*[83]. Les rapports annuels précédents sur le renseignement de défense n'ont pas fait état du manquement du CGRD à s'acquitter entièrement de ses fonctions prévues, ni des difficultés possibles qu'entraîne cette lacune à l'égard de la surveillance des activités du renseignement de défense.

---

[79] Commandement du renseignement des Forces canadiennes, *Rapport annuel sur le renseignement à l'intention du ministre de la Défense nationale 2016* et *Rapport annuel sur le renseignement à l'intention du ministre de la Défense nationale 2017*.

[80] Ministère de la Défense nationale, *Defence Intelligence Governance Structure,* 27 avril 2018; et ministère de la Défense nationale, observations écrites au CPSNR, 4 juillet 2018.

[81] Ministère de la Défense nationale, *Defence Intelligence Governance Structure*, 27 avril 2018; et ministère de la Défense nationale, observations écrites au CPSNR, 4 juillet 2018. Le MDN/FAC ont déclaré que [traduction] « Il était prévu, à un certain moment donné, que le CGRD assume un rôle principal dans la surveillance du respect et dans la communication des questions délicates aux décideurs supérieurs. »

[82] Ministère de la Défense nationale, observations écrites au CPSNR, 4 juillet 2018.

[83] Ministère de la Défense nationale, observations écrites au CPSNR, 4 juillet 2018; et témoignage devant le CPSNR, 4 décembre 2018.

Évaluation du Comité

218. Conformément à l'obligation dans la Directive ministérielle de présenter un rapport annuel, le MDN/FAC ont fourni des rapports annuels sur le renseignement de défense au ministre de la Défense nationale depuis 2015. Tel qu'indiqué au paragraphe 210 ci-dessus, chaque rapport doit informer le ministre des questions d'importance sur la gouvernance, le rendement, les priorités stratégiques, le programme principal et les projets spéciaux en matière de renseignement de défense, ainsi que sur les politiques et les problèmes juridiques et de gestion d'importance. Dans l'opinion du Comité, le fait que le CGRD n'a pas [traduction] « assumé un rôle clé dans la surveillance du respect et dans la communication des questions de nature délicate aux décideurs supérieurs[84] » constitue un problème de gouvernance et de gestion substantiel, que le MDN/FAC règlent maintenant par la création de deux organismes distincts. Les rapports annuels n'abordent pas d'autres obligations importantes dans la Directive ministérielle, telles que la tenue de consultations interministérielles ou juridiques en raison de l'ampleur de la menace envers les relations étrangères ou la réputation du Canada, ou des menaces envers les droits des citoyens canadiens qui peuvent découler de l'autorisation de mener des activités ou d'établir des relations de renseignement de défense ou de la mise en place de celles-ci. Le Comité croit que l'inclusion d'éléments comme ceux-ci dans les rapports annuels subséquents rehausserait la responsabilisation du ministre à l'égard des activités du renseignement de défense.

219. Même au premier stade de leur création, la Direction – Examen, respect et divulgation du renseignement et le Comité de surveillance du renseignement de défense devraient, selon le Comité, augmenter la capacité du MDN/FAC à faire le suivi et la mesure du respect des activités du renseignement, et soutiendront la responsabilisation du ministre à l'égard du programme de renseignement de défense.

Détermination de la nature délicate des activités du renseignement de défense

220. La Directive ministérielle comporte des exigences précises concernant les questions délicates. Tel que décrit au paragraphe 209, la Directive ministérielle astreint le sous-ministre et le CEMD à mener des consultations interministérielles et juridiques avant d'autoriser ou d'entreprendre une activité du renseignement de défense qu'ils jugent délicate, ou qui est susceptible de porter atteinte à la sécurité nationale du Canada ou à sa souveraineté, de menacer la vie et les droits constitutionnels des personnes au Canada et des Canadiens à l'étranger ou de menacer les relations internationales du Canada et sa réputation à l'étranger.

221. Le MDN/FAC ont défini ce qu'ils entendent par « nature délicate » en ce qui concerne les capacités de renseignement de défense [traduction] : « qui exige une protection spéciale contre la divulgation parce qu'elle pourrait causer de l'embarras, poser une menace ou compromettre la sécurité[85] ». Chaque domaine d'activité du renseignement de défense jugé délicat est associé à un organisme de surveillance interne désigné et à des exigences de consultation et de rapport. Ces organismes et exigences sont présentés au tableau 3.

[84] Ministère de la Défense nationale, observations écrites au CPSNR, 4 juillet 2018
[85] Ministère de la Défense nationale, observations écrites au CPSNR, 23 mai 2018.

Domaine d'activité délicat	Organisme de surveillance	Organisations consultées	Rapport à la haute direction et au ministre
HUMINT	Conseil d'autorisation du renseignement humain du CEMD	SCRS, juge-avocat général/conseiller juridique des Forces canadiennes	Rapport annuel au CEMD sur *** Examens par un tiers
***	Conseil de révision des évaluations ***	Affaires mondiales Canada, SCRS, CST, ASFC, IRCC, juge-avocat général/conseiller juridique des Forces canadiennes	Rapport annuel au ministre et au Secrétariat du Conseil du Trésor
Contre-ingérence	Comité de surveillance de la contre-ingérence	SCRS, GRC, juge-avocat général/conseiller juridique des Forces canadiennes, et autres forces de l'ordre et organismes de sécurité au besoin	Aucune exigence en matière de rapport
SIGINT	Commandant du Groupe des opérations d'information des Forces canadiennes (avec l'équipe de conformité du CST)	CST, juge-avocat général/conseiller juridique des Forces canadiennes	Rapports annuels précis du Bureau du Commissaire du CST
***	Commandant du Commandement du renseignement des Forces canadiennes	SCRS, CST, juge-avocat général/conseiller juridique des Forces canadiennes	Aucune exigence en matière de rapport

Tableau 3. Tableau de la surveillance des capacités du renseignement de défense de nature délicate du MDN/FAC

Gouvernance du renseignement d'origine humaine (HUMINT)

222. Cette section décrit l'un des domaines d'activité du renseignement de défense de nature délicate pour lesquels les autorisations ministérielles sont requises afin de permettre leur emploi *** : les activités *** humaines (HUMINT).

223. *** tout le personnel HUMINT dans les opérations doit être approuvé par le ministre de la Défense nationale. Toutes les activités HUMINT font l'objet d'une surveillance officielle par le Conseil d'autorisation du renseignement humain de défense, qui est présidé par le CEMD. Ce conseil se réunit une fois l'an pour examiner la conduite générale des opérations HUMINT (***). Il comprend des représentants de l'ensemble du programme du renseignement de défense, le juge-avocat général et le SRCS[86]. Un rapport annuel sur les opérations *** est préparé pour le CEMD, qui le communique avec le

[86] La représentation du SCRS au Conseil est attribuable à son mandat, à son rôle et à son expertise en matière d'opérations HUMINT, et au besoin de distinguer les activités du MDN/FAC et du SCRS, puisqu'ils peuvent mener des activités HUMINT ***.

ministre. Le programme HUMINT fait l'objet de visites d'aide d'état-major régulières pour vérifier que les activités respectent les politiques et les directives[87].

224. Les directives et l'orientation visant les opérations *** HUMINT émanent des directives fonctionnelles du CRD, telle que la *Chief of Defence Intelligence Functional Directive: CF Policy Framework for the Conduct of HUMINT Activities*. Entre autres choses, cette directive du CRD stipule que l'autorisation du ministre est requise pour [*** Cette section note certaines conditions imposées par la directive. ***] et que le ministre ou le CEMD peuvent ordonner un examen externe de ces opérations[88].

225. Dans le cas des opérations *** HUMINT ***, l'autorisation ministérielle donnait la directive au CEMD de [traduction] « mener *** des opérations du renseignement humain en appui ***. » Le ministre a aussi ordonné que [traduction] « un examen externe *** soit mené, et qu'un rapport annuel classifié soit préparé à l'intention du ministre afin de fournir l'assurance du respect des FAC à l'égard de la lettre d'approbation du ministre et des directives associées qui ont été émises par la chaîne de commandement[89]. »

226. Conformément à la Directive ministérielle, trois examens externes des opérations *** HUMINT *** ont été menés par un entrepreneur externe ***. L'entrepreneur a cerné des problèmes précis, notamment des instances de non-respect de directives de la haute direction, ainsi que des erreurs, des omissions et des ambiguïtés dans les documents officiels qui consignent les décisions de la chaîne de commandement. Des recommandations ont été formulées pour améliorer les rapports à l'intention du ministre de la Défense nationale, et afin d'améliorer la rigueur, le contrôle de la qualité, l'examen et la surveillance des activités du renseignement ***. Les rapports d'examen comportaient des recommandations pour que la *CDI Directive on CF HUMINT* *** soit révisée en vue d'atténuer [traduction] « les interprétations divergentes de la Directive [...] qui ont contribué à des instances de non-respect[90] ». Le MDN/FAC ont accepté les recommandations et ont révisé la directive fonctionnelle.

227. Les Forces armées canadiennes n'ont pas mené d'activités HUMINT dans les opérations entre ***. ***, le ministre a autorisé des opérations *** HUMINT *** plus tard la même année. [*** Le texte suivant décrit un ordre dans lequel le CEMD ordonnait que l'on réalise un examen des opérations HUMINT, et note que le MND/FAC n'a pas effectué cet examen dans les trois années qui ont suivi.***] [91] *** [92]

---

[87] Ministère de la Défense nationale, observations écrites au CPSNR, 4 juillet 2018.

[88] Ministère de la Défense nationale, *Chief of Defence Intelligence Functionol Directive: CF Policy Framework for the Conduct of HUMINT Activities*.

[89] Ministère de la Défense nationale, Commandement du renseignement des Forces canadiennes, *Summary of External Reviews into CF HUMINT* ***, 27 avril 2018; Ministère de la Défense nationale, Rapport à l'intention du ministre de la Défense nationale, Examen externe, ***. La directive fonctionnelle du CRD qui décrit les opérations *** HUMINT est la *Chief of Defence Intelligence Functional Directive: CF HUMINT* ***.

[90] Ministère de la Défense nationale, Rapport à l'intention du ministre de la Défense nationale, Examen externe,***.

[91] Ministère de la Défense nationale, Chef d'état-major de la Défense, *CDS Directive 002* ***.

[92] Ministère de la Défense nationale, *CDS HUMINT Authorization Board 23 November 2017 – Minutes*, 13 décembre 2017.

Évaluation interne des activités du renseignement de défense

228. Depuis 2001, les activités du renseignement de défense ont fait l'objet de trois évaluations internes.

Date	Examen	Organisme d'examen	Type
2002	Évaluation interne du renseignement de défense	Services d'examen du MDN	Interne
2004	Examen du renseignement de la Défense (ERD)	Ensemble du MDN	Interne
2015	Évaluation interne du renseignement de défense	Services d'examen du MDN	Interne

Tableau 4. Évaluations internes des activités du renseignement de défense

229. L'évaluation interne du renseignement de défense de 2015 a été réalisée par le groupe des Services d'examen du MDN/FAC et a porté sur la période 2009-2014. Cette évaluation s'est attardée à l'examen des résultats immédiats, aux activités, à la gouvernance et à la coordination du renseignement parmi les éléments du renseignement de défense à l'époque. L'évaluation a révélé qu'il y avait un besoin continu manifeste en matière de renseignements de défense, et que le programme de renseignement de la Défense demeurait pertinent malgré un environnement de menaces en évolution, puisqu'il produisait des renseignements de défense prêts à l'emploi pour le MDN/FAC et le gouvernement du Canada, et représentait un facteur clé des opérations militaires. L'évaluation a aussi permis de noter des améliorations possibles. Ces améliorations comprenaient la gouvernance du Programme du renseignement de la Défense, notamment de regrouper et de préparer des documents de gouvernance, de mettre à jour la doctrine des FAC, d'éclaircir le rôle et les responsabilités du Chef du renseignement de la Défense, et de concevoir de nouvelles stratégies en matière de ressources humaines pour le renseignement de défense (en particulier pour les analystes civils). L'évaluation de 2015 conclut que le renseignement de défense concordait bien avec les rôles, les responsabilités et les priorités du gouvernement et que la conduite des activités du renseignement était appropriée pour appuyer le droit à la légitime défense du gouvernement[93].

230. Le MDN/FAC ont également mené des vérifications et des examens internes d'activités du renseignement de défense précises. La première est une vérification interne en deux phases du *** réalisée par les Services d'examen du MDN en 2013-2014. Dirigé par le Commandement du renseignement des Forces canadiennes, *** permet d'évaluer la menace que posent *** [94]. La deuxième est constituée d'examens externes déjà mentionnés des opérations *** HUMINT des FAC ***, pour voir à ce que les opérations respectent toutes les politiques et les directives.

[93] Ministère de la Défense nationale, Sous-ministre adjoint (Services d'examen), *Evaluation of Defense intelligence*, novembre 2015.

[94] Ministère de la Défense nationale, Sous-ministre adjoint (Services d'examen), *Summary note regarding the internal audit of the* ***.

Évaluation du Comité

231. Le MDN/FAC ont donné suite aux recommandations de leurs examens, évaluations et vérifications internes. Par exemple, ils ont créé le poste de Chef du renseignement de la Défense (CRD) en décembre 2005 en réponse à l'Examen du renseignement de la Défense de 2004 et ont attribué au CRD l'autorité fonctionnelle du programme du renseignement de la Défense en 2013 grâce à la création du Commandement du renseignement des Forces canadiennes en 2013. Ils ont continué d'élargir et de mettre à jour leurs documents de gouvernance et ont mis en œuvre une stratégie de ressources humaines en 2016 pour le recrutement et le perfectionnement professionnel des analystes du renseignement de défense afin de répondre à l'évaluation de 2015[95].

232. Dans leurs exposés au Comité et dans la *Politique de défense*, le MDN/FAC reconnaissent l'importance de réaliser un examen civil des activités de sécurité nationale et du renseignement[96]. Toutefois, ni le Comité ni l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSASNR) (proposé dans le projet de loi) n'est *tenu*, de par la loi, de mener des examens réguliers des activités du renseignement de défense du MDN/FAC. Par conséquent, des lacunes dans l'examen externe demeureront; les risques provenant de l'absence de cet examen ne seront alors que partiellement atténués.

Consultations interministérielles et juridiques

233. La Directive ministérielle astreint les représentants qu'ils mènent des consultations interministérielles et juridiques avant d'autoriser et d'entreprendre des activités du renseignement de défense de nature délicate. Le MDN/FAC ont déclaré que les consultations avec leur service juridique ont lieu à tous les échelons selon les pratiques courantes, et notent que [traduction] « les consultations interministérielles ont lieu lorsque les activités [du renseignement de défense] ont des répercussions sur le mandat des autres ministères et organismes du gouvernement, ou vice versa[97] ».

234. Le MDN/FAC ont fourni une liste d'exemples de questions et d'activités pour lesquelles ils ont consulté le conseiller juridique et d'autres ministères dans les deux dernières années. En voici des exemples :

- Consultation du juge-avocat général et conseiller juridique des Forces canadiennes et du SCRS relativement à des activités HUMINT;
- Consultation du juge-avocat général et conseiller juridique des Forces canadiennes et du CST relativement à des activités SIGINT;

---

[95] Ministère de la Défense nationale, Commandement du renseignement des Forces canadiennes, *Briefing Note (with annexes) regarding the Career management of the Canadian Forces intelligence Command's (CFINTCOM's) Civilian Intelligence Cadre*, 26 mars 2018.

[96] Politique de défense du Canada – *Protection, Sécurité, Engagement*, p. 65-66, Améliorer le renseignement de défense. Sur internet : http://dgpapp.forces.gc.ca/fr/politique-defense-canada/docs/rapport-politique-defense-canada.pdf; et Ministère de la Défense nationale, remarques du chef d'état-major de la Défense nationale et du sous-ministre au CPSNR, 20 mars 2018.

[97] Ministère de la Défense nationale, réponse écrite aux questions de suivi concernant la *Directive ministérielle sur le renseignement de défense*, 4 juillet 2018.

- Consultation du juge-avocat général et conseiller juridique des Forces canadiennes, du SCRS et de la GRC relativement à des activités de contre-ingérence;
- Consultation du juge-avocat général et conseiller juridique des Forces canadiennes, d'Affaires mondiales Canada, du SCRS, du CST, de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) relativement aux activités du ***;
- Consultation du juge-avocat général et conseiller juridique des Forces canadiennes, du SCRS et du CST relativement à la politique qui gouverne ***;
- Consultation du juge-avocat général et conseiller juridique des Forces canadiennes, d'Affaires mondiales Canada, du SCRS, de la GRC et du CST relativement à la mise en œuvre de l'Instruction du ministre *Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères*[98].

235. Le Comité a demandé au MDN/FAC de fournir des exemples précis de consultations qu'ils ont tenues avec d'autres ministères, qui correspondent à l'exigence de la Directive ministérielle. Le MDN/FAC ont présenté l'exemple, ci-dessous, qui a soulevé des préoccupations relativement aux procédures que le MDN utilise pour consulter les autres ministères, notamment, que le MDN/FAC n'ont pas de procédure normalisée pour mobiliser les autres ministères en ce qui a trait aux activités du renseignement de défense dans le cadre de la planification et de l'exécution des opérations déployées[99].

236. [*** Les paragraphes 236, 237 et 238 ont été révisés afin d'enlever l'information préjudiciable et pour assurer la lisibilité du texte. Cette section décrit une situation dans laquelle des représentants du MDN/FAC ont informé le ministre de la Défense nationale qu'ils allaient consulter des représentants d'Affaires mondiales Canada, conformément à la Directive ministérielle sur le renseignement de défense de 2013. Dans la Directive ministérielle, il est noté que « le CEMD et/ou la sous-ministre doivent effectuer des consultations interministérielles et légales appropriées avant d'autoriser ou d'initier une activité de renseignement de défense qu'ils considèrent comme étant de nature particulièrement délicate, ou qui est susceptible d'avoir un impacte sur les enjeux suivants : ... une menace importante à la protection et/ou l'évolution des relations internationales et la réputation du Canada à l'étranger... » Ni le MND/FAC ni Affaires mondiales Canada n'a pu fournir au Comité une preuve de cette consultation. Les représentants du MND/FAC ont déclaré que le ministère n'avait pas de processus standardisé pour des consultations interministérielles pour ces cas particuliers, mais que ces consultations sont menées de façon informelle au jour le jour entre des représentants des deux organisations. Les représentants d'Affaires mondiales Canada ont dit que, s'ils avaient été consultés, ils auraient effectué des évaluations sur plusieurs enjeux, incluant sur les incidences sur les relations internationales du Canada. ***][100].
*** [101]

---

[98] Ministère de la Défense nationale, réponse écrite aux questions de suivi concernant la *Directive ministérielle sur le renseignement de défense*, 4 juillet 2018.

[99] Ministère de la Défense nationale, « Response to [request for information] on consultations with [other government departments] », observations écrites au CPSNR, 12 septembre 2018.

[100] Ministère de la Défense nationale, observations écrites au CPSNR, 4 juillet 2018; Ministère de la Défense nationale, ***; Ministère de la Défense nationale, observations écrites au CPSNR, 19 novembre 2018.

[101] Ministère de la Défense nationale, ***.

237. ***[102]. ***[103].

238. ***[104]. ***[105]. ***[106].

Évaluation du Comité

239. [*** Ce paragraphe a été révisé afin d'enlever l'information préjudiciable et pour assurer la lisibilité du texte. Le paragraphe décrit l'évaluation du Comité sur un des deux points importants. Le premier point est que le MND/FAC a effectué sa propre évaluation des risques associés à une activité aux relations internationales. Affaires mondiales Canada est l'organisation responsable d'effectuer ce genre d'évaluation de risque. Alors que les représentants du MND/FAC ont insisté que des consultations avec les représentants d'Affaires mondiales Canada sont routinières et institutionnalisées, ceux-ci n'ont pas fourni de preuve qu'ils ont consulté les représentants d'Affaires mondiales Canada, ce qui va à l'encontre des exigences de la Directive ministérielle. Les représentants d'Affaires mondiales Canada n'ont donc pas effectué leurs propre évaluation de risque. ***][107]. ***[108].

240. La deuxième préoccupation d'importance provient de l'absence d'un processus officiel de consultations interministérielles sur l'utilisation d'activités du renseignement de défense dans les opérations. Le Comité redoute que l'absence d'un processus à cet effet, du moins dans ce cas, ait mené à l'incapacité du MDN/FAC de fournir une preuve de la consultation interministérielle requise par la Directive ministérielle.

---

[102] La première exigence a été notée dans la réponse écrite du ministère de la Défense nationale aux questions de suivi sur la *Directive ministérielle sur le renseignement de défense*, 4 juillet 2018. Tel qu'il est mentionné au paragraphe 210 du présent rapport, la deuxième exigence est stipulée dans la *Directive ministérielle sur le renseignement de défense*.

[103] Ministère de la Défense nationale, ***

[104] Ministère de la Défense nationale, « Response to [request for information] on consultations with [other government departments] », 12 septembre 2018. *** Affaires mondiales Canada, « Follow-up re: DND Consultation », observations écrites au CPSNR, 2 novembre 2018.

[105] Ministère de la Défense nationale, « FW: NSICOP - clarification on consultation with OGDs », observations écrites, 22 octobre 2018.

[106] Rencontre entre le Secrétariat du CPSNR et Affaires mondiales Canada, 7 août 2018.

[107] Ministère de la Défense nationale, ***

[108] Ministère de la Défense nationale, séance d'information au Secrétariat du CPNSR, 19 octobre 2018; Ministère de la Défense national, « FW: NSICOP - clarification on consultation with OGDs », observations écrites au CPSNR *** 22 octobre 2018.

Renseignement de défense : la question de législation

241. En tant que parlementaires, nous avons été saisis dans le cours de notre travail par les différentes structures de pouvoirs qui gouvernent les organisations de sécurité et de renseignement du Canada, et comment ces structures ont évolué au fil du temps. La décision du Comité d'examiner les activités du renseignement de défense du MDN/FAC était motivée en partie par le besoin de comprendre les pouvoirs en vertu desquels ces activités sont menées. Les paragraphes 171 à 200 examinent le cadre légal des activités du renseignement de défense du MDN/FAC. Le Comité a noté que le cadre actuel ne comprend pas de loi du Parlement, étant donné que les activités du renseignement de défense émanent de la prérogative de la Couronne. Conformément au mandat du Comité d'examiner le cadre légal des activités de sécurité nationale et de renseignement, la question à se poser est alors légitime : faudrait-il envisager de donner aux activités du MDN/FAC un fondement légal?

242. Le présent examen a également donné lieu à des questions de comparaison, tant au pays qu'à l'étranger : les activités et les pouvoirs d'autres organisations, d'ici ou d'ailleurs, sont-ils semblables ou différents, et pourquoi? Tel qu'abordé dans le présent chapitre, le MDN/FAC, le SCRS et le CST mènent tous des activités similaires en matière de renseignement, quoique sous des mandats et des pouvoirs différents. Le SCRS et le CST ont reçu des fondements légaux en 1984 pour le premier et en 2001 pour le deuxième. Les dispositions législatives pour chacune de ces organisations ont été soigneusement élaborées pour tenir compte des mandats, des environnements opérationnels et des risques opérationnels très différents. Le Comité a résumé ces différences ci-dessous, puis a étudié la question que le gouvernement fournisse au MDN/FAC un fondement légal explicite pour la conduite d'activités du renseignement de défense en appui aux opérations militaires.

243. À l'échelle internationale, d'autres pays ont considéré le rôle des parlementaires et des législatures dans l'approbation ou dans l'imposition de limites aux activités militaires[109]. La plupart des enquêtes et des études dans les pays du Commonwealth ont tourné autour du remplacement juridique de la prérogative de la Couronne en ce qui a trait aux décisions relatives au déploiement des forces[110]. À la connaissance du Comité, aucune analyse détaillée n'a été menée relativement aux rôles des parlementaires à l'égard des activités du renseignement de défense. Aucun partenaire du Groupe des cinq n'a donné de rôle législatif à son Parlement (pour les membres du Commonwealth) ou à son Congrès (pour les États-Unis) dans la décision du gouvernement d'approuver le déploiement des forces armées à l'étranger[111]. Le Royaume-Uni possède ce qui s'approche le plus de ce rôle, même si le gouvernement n'est pas légalement tenu de recevoir l'approbation parlementaire avant le déploiement

---

[109] Michael Dewing et Corinne McDonald, « Déploiement à l'étranger des Forces canadiennes : rôle du Parlement » PRB 00-06F, Direction de la recherche parlementaire, *Bibliothèque du Parlement*, 18 mai 2006; Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). *Parliamentary War Powers: A Survey of 25 European Parliaments*. Occasional Paper – No. 21.

[110] Cette question a été étudiée en profondeur au Royaume-Uni, concernant le rôle du Parlement dans l'approbation d'actions militaires dans la guerre en Irak et dans la guerre civile en Syrie. Voir, par exemple, House of Lords, Constitution Committee, *Waging War: Parliament's Role and Responsibility* (15th Report Session 2005-06, HL Paper 236); House of Lords, Constitution Committee, *Constitutional Arrangements for the use of Armed Force* (2nd Report Session 2013-14, HL Paper 46).

[111] Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). *Parliamentary War Powers Around the World, 1989-2004. A New Dataset*. Occasional Paper – No. 22.

des forces armées[112]. Des comités parlementaires du Royaume-Uni ont étudié cette question en long et en large depuis 2003 et ont proposé divers moyens pour officialiser le rôle du Parlement dans la loi, mais aucun de ces comités n'a examiné de près la question des lois relatives aux activités du renseignement de défense.

Le contexte juridique canadien : le SCRS et le CST

244. Avant 1984, le Service de sécurité de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) était responsable d'enquêter sur les menaces envers la sécurité nationale du Canada et de les contrer. Au fil du temps, le Service de sécurité de la GRC a fait l'objet de critiques croissantes, parce qu'il abusait semble-t-il de ses pouvoirs et qu'il manquait de responsabilisation. De 1966 à 1981, six grandes commissions d'enquête dans les activités du Service de sécurité de la GRC ont eu lieu. La plus importante de celles-ci, la commission McDonald (1981), a recommandé une nouvelle architecture institutionnelle pour assurer une plus grande responsabilisation du Service de sécurité de la GRC. Parmi les principaux domaines de préoccupation de la commission McDonald se trouvait le manque de mandat juridique pour l'organisation. Le commissaire a déclaré :

> Nous croyons que l'histoire du Canada est maintenant arrivée au point où les intérêts de la sécurité comme ceux de la démocratie seraient mieux servis si le mandat de son service du renseignement pour la sécurité était inscrit dans une loi. [...] Un service gouvernemental de cette importance ne doit pas être régi presque uniquement au moyen de directives administratives. Or, c'est ce qui se produit à l'heure actuelle. Pourtant, la démocratie parlementaire exigerait que ce service fût explicitement sanctionné par le Parlement[113].

245. En réponse à la commission McDonald, le gouvernement du Canada a adopté la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*. Cette loi prévoit la création du SCRS avec un mandat juridique de recueillir, d'analyser et de conserver du renseignement « sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada[114]. » Entre autres choses, la *Loi* définit des termes clés tels que « menace envers la sécurité du Canada »; elle décrit les fonctions du SCRS; elle impose des limites précises à ses activités; elle prévoit un mécanisme d'autorisation et des mandats judiciaires afin de s'acquitter de ses fonctions et définit l'information qui doit être fournie pour satisfaire les tribunaux; elle prévoit l'examen indépendant de ses activités[115]. Au cours des années, le SCRS a reçu des directives ministérielles pour assurer la gouvernance et la responsabilisation de l'organisation, et a vu à satisfaire aux exigences juridiques de ses activités grâce à des politiques et à des procédures.

---

[112] Pour une analyse détaillée des tentatives du Royaume-Uni depuis 2003 à officialiser le rôle du Parlement dans la décision de déployer des forces armées à l'étranger, et des désaccords qui persistent dans ce domaine, voir : House of Commons, Library, Briefing Paper. *Parliamentary approval for military action*. May 8, 2018.

[113] Canada, Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *Deuxième rapport : La liberté et la sécurité devant la loi*, vol.1, Partie V, (Ottawa : Bureau du Conseil privé, 1981) p. 941 [« Commission McDonald »].

[114] *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C, 1985, c. C-23, art 12(1)

[115] *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, article 2, articles 12-20, articles 21-24, et Partie III.

246. L'établissement d'un fondement légal pour les activités de sécurité nationale et du renseignement qui étaient menées précédemment en vertu de la prérogative de la Couronne n'a pas été fait uniquement pour répondre à des abus de pouvoirs ou d'autorité par un organisme de sécurité. L'évolution de la structure de pouvoirs du CST, depuis la prérogative de la Couronne jusqu'au fondement légal n'en n'est qu'un exemple. Le premier exercice de la prérogative de la Couronne qui a créé le CST est survenu est 1946, lorsque le gouvernement a émis un décret secret pour la création de la Direction des télécommunications du Conseil national de recherches du Canada (CNRC). En 1975, un deuxième décret a changé le titre de la Direction à Centre de la sécurité des télécommunications et a fait passer l'organisation au portefeuille de la Défense nationale[116].

247. En 1990, un comité spécial de la Chambre des communes a exprimé des préoccupations concernant les pouvoirs substantiels exercés par le CST, à la lumière du fait que le Centre avait été établi au moyen d'un décret, et de l'absence de mandat et de limites juridiques. Conséquemment, le comité spécial a recommandé dans son rapport, *Une période de transition, mais non de crise*, que le CST soit sanctionné dans la loi[117]. En 2001, le gouvernement a accordé au CST un mandat juridique quand il a ajouté la Partie V.1 à la *Loi sur la défense nationale*, qui donnait suite aux recommandations précédentes du comité et qui répondait au besoin de renforcer les pouvoirs du CST selon la prérogative de la Couronne après les attaques du 11 septembre 2001[118]. Entre autres choses, la Partie V.1 de la *Loi sur la défense nationale* définit des termes clés, tels que « renseignements étrangers »; décrit le mandat en trois parties du CST; impose des limites précises à ses activités; prévoit un mécanisme de pouvoirs et les autorisations ministérielles pour permettre l'interception des communications privées pendant la conduite de certaines activités dans le cadre de son mandat, et impose des conditions qui doivent être satisfaites avant qu'une autorisation soit émise; et prévoit l'examen indépendant des activités du CST[119]. Tout comme le SCRS, le CST a reçu une directive ministérielle pour assurer la gouvernance et la responsabilité envers son ministre, et a mis en place la directive au moyen de procédures et de politiques pour veiller à la conformité légale de ses activités.

248. Lorsque des lacunes sont découvertes dans les pouvoirs du SCRS ou du CST, les ministres responsables soumettent au Cabinet une proposition pour étude, puis le gouvernement dépose des

---

[116] Centre de la sécurité des télécommunications. *Avant le commencement : la Sous-section de l'examen et la Joint Discrimination Unit*. https://www.cse-cst.gc.ca/fra/about-apropos/history-histoire/before-avant, consulté le 14 août 2018; Centre de la sécurité des télécommunications. *Au commencement : la Direction des télécommunications du Conseil national de recherches*. https://www.cse-cst.gc.ca/fr/about-apropos/history-histoire/beginning-histoire, consulté le 14 août 2018; Centre de la sécurité des télécommunications. *Foire aux questions*. https://www.cse-cst.gc.ca/fr/about-apropos/faq, consulté le 14 août 2018.

[117] Canada. Chambre des communes. Comité spécial d'examen 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 – Rapport du Comité spécial d'examen de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité*, (Septembre 1990) (président : Blain Thacker). Recommandation 87, p. 153.

[118] Le ministre de la Défense nationale d'alors a témoigné devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne qu'après le 11 septembre 2001, le CST doit changer pour que " les modifications proposées à la *Loi sur la défense nationale* [...] élimineront des obstacles importants et augmenteront les capacités du CST de recueillir des renseignements étrangers et de protéger les réseaux gouvernementaux [et] les garanties de protection de la vie privée des Canadiens s'appliquant aux opérations du CST sont encore renforcées par ce projet de loi. » Comité permanent de la Justice et des droits de la personne, mardi 23 octobre, réunion 31. Consulté le 29 octobre 2018 à l'adresse https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/37-1/JUST/réunion-31/témoignages.

[119] *Loi sur la défense nationale*, Partie V.I, Centre de la sécurité des télécommunications

modifications aux lois pour examen parlementaire. Cette procédure est rigoureuse. Elle veille à ce que les ministres puissent étudier les répercussions sur les priorités générales du gouvernement et les intérêts de leur ministère, et fait en sorte que les parlementaires puissent envisager les répercussions sur les politiques publiques pour les Canadiens. À titre d'exemple, les modifications légales apportées en 2015 ont éclairci les pouvoirs du SCRS à s'acquitter de son mandat et de ses fonctions à l'extérieur du Canada, et ont fourni au SCRS le pouvoir de prendre des mesures pour réduire la menace envers la sécurité du Canada[120]. Dans sa forme actuelle, le projet de loi C-59 propose des changements substantiels au mandat du CST, notamment d'accorder au CST le pouvoir de mener du renseignement étranger et des opérations défensives et actives dans le cyberdomaine.

Risques soulevés par le MDN/FAC

249. Dans leurs multiples témoignages devant le Comité et dans leurs observations écrites, le MDN/FAC ont soulevé des préoccupations concernant la création d'un cadre légal explicite pour le renseignement de défense :

- **Les comparaisons avec le SCRS et le CST sont inappropriées**. Le MDN/FAC ont déclaré que la comparaison entre les activités du renseignement de défense du MDN/FAC et celles des organismes du renseignement, telles que le SCRS et le CST, représente une [traduction] « faille fondamentale » de l'examen du Comité, puisque [traduction] « le MDN/FAC ne dirigent pas un organisme du renseignement ». Les comparaisons sont également inappropriées parce que [traduction] « le renseignement est la raison d'être principale de ces organismes, alors que le renseignement de défense n'est qu'un aspect du spectre des activités que mènent le MDN/FAC en appui aux opérations militaires et à la défense du Canada[121]. »
- **Les risques inhérents aux activités du renseignement de défense du MDN/FAC sont différents de ceux des activités du renseignement du SCRS et du CST**. Le MDN/FAC ont déclaré que [traduction] « le cadre légal [du SCRS et du CST] a été créé pour gouverner la collecte et l'utilisation du renseignement, à la suite de préoccupations relatives aux droits des Canadiennes et des Canadiens. Ces préoccupations n'existent pas dans le cas du MDN/FAC étant donné son absence de pouvoirs d'enquête[122]. »
- **Risques à l'égard de la prérogative de la Couronne à l'extérieur des activités du renseignement de défense**. Le MDN/FAC ont déclaré que le remplacement de la

---

[120] *Loi sur le SCRS*, article 12.1(1). La loi a été modifiée en 2015 dans le cadre de la *Loi antiterroriste 2015*, qui modifiait la *Loi sur le SCRS* pour permettre au SCRS de prendre des mesures, au pays ou à l'extérieur, pour réduire les menaces envers la sécurité du Canada, y compris des mesures qui sont autorisés par la Cour fédérale. Cette loi autorise la Cour fédérale à émettre une ordonnance d'assistance pour l'exécution d'un mandat émis en vertu de la *Loi*. Elle crée aussi de nouvelles exigences de rapport pour le SCRS et oblige le Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité à examiner le rendement du SCRS dans la prise de mesures pour réduire les menaces envers le Canada. Ministère de la Justice, Site Web de la législation (Justice), *Loi antiterrorisme 2015*. Sur Internet : http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/loisannuelles/2015_20/page-1.html, consulté le 14 septembre 2018.

[121] Ministère de la Défense nationale, observations écrites et commentaires de vive-voix du sous-ministre et du CEMD au CPSNR, 19 novembre 2018.

[122] Ministère de la Défense nationale, « Commentaires du MDN/FAC sur le chapitre 4 de l'ébauche du Rapport du CPSNR », 2 octobre 2018.

prérogative de la Couronne à titre d'autorité pour le renseignement de défense risque de remplacer la prérogative dans d'autres secteurs de la défense[123].

- **Risques liés à la coopération et au partage d'information**. Le MDN/FAC ont déclaré que la création d'un cadre légal en matière de renseignement de défense peut nuire à la coopération internationale et au partage d'information avec les plus proches alliés du Canada[124].
- **Risques à l'égard de la souplesse opérationnelle**. Le MDN/FAC ont déclaré qu'un cadre légal en matière de renseignement de défense peut nuire à la souplesse opérationnelle[125].

Évaluation du Comité

250. Le Comité a examiné l'expérience du SCRS et du CST pendant la transition de leur cadre légal entre la prérogative de la Couronne à une loi. Il a aussi débattu longuement des risques soulevés par le MDN/FAC, qui sont des préoccupations qui méritent une considération attentive. En fin de compte, cependant, l'examen du Comité a démontré qu'il existe des raisons légitimes de fournir au MDN/FAC un fondement légal explicite pour la conduite des activités du renseignement de défense. Le MDN/FAC possèdent l'un des programmes de renseignement les plus vastes au Canada, en termes de personnes et de dépenses. Dans le cadre de ce programme, le MDN/FAC mènent des activités du renseignement dans le spectre complet des opérations, y compris de l'évaluation et de la collecte de renseignements à l'aide de méthodes délicates, notamment du renseignement SIGINT et HUMINT, des enquêtes de contre-ingérence et *** **– Ils sont la seule entité au Canada à mener toutes ces activités au sein d'une seule organisation.** Or, des risques considérables sont associés à chacune de ces activités, y compris dans certains cas, des risques envers les droits des Canadiennes et des Canadiens.

251. Le MDN/FAC dépendent de la prérogative de la Couronne pour le pouvoir implicite de mener des activités du renseignement de défense. Au contraire du SCRS et du CST, le mandat, les pouvoirs, les limites et les mécanismes de responsabilisation du MDN/FAC sont inconnus des Canadiennes et des Canadiens et ne font pas l'objet d'un examen au Parlement. Ils sont plutôt définis à l'aide de politiques administratives internes. En absence de fondement légal, les pouvoirs de mener de nouvelles activités du renseignement de défense ne sont également pas soumis à l'examen du Parlement. Le Parlement peut avoir l'autorité exclusive sur la défense, mais il n'a pas examiné les questions importantes des pouvoirs, des limites ou de l'élargissement des pouvoirs des activités du renseignement de défense. Au contraire du SCRS et du CST, le MDN/FAC mènent des activités de renseignement qui ne sont pas assujetties à un examen régulier par un organisme externe et indépendant. L'examen, peut, entre autres choses, renforcer la responsabilisation envers le respect de la loi d'une organisation. Le Comité croit que

---

[123] Ministère de la Défense nationale, notes d'allocution du sous-ministre, témoignage devant le CPSNR, 2 octobre 2018.

[124] Ministère de la Défense nationale, notes d'allocution du sous-ministre, témoignage devant le CPSNR, 2 octobre 2018.

[125] Ministère de la Défense nationale, notes d'allocution du sous-ministre, témoignage devant le CPSNR, 2 octobre 2018. Plus précisément, la sous-ministre a noté [traduction] « Même la loi la mieux conçue peut mener à des conséquences imprévues ou insoupçonnées, et un ensemble de pouvoirs légaux qui semblent suffisants et clairs aujourd'hui peut ne pas fonctionner dans la réalité opérationnelle changeante – et souvent imprévue – de demain. De plus, si cette réalité opérationnelle crée le besoin de modifier les pouvoirs légaux, le processus pour apporter ces modifications est long, complexe et rigide. Les lacunes dans les pouvoirs légaux pourraient durer des années, et nous priver des moyens de faire le travail que les Canadiens attendent de nous. »

cette absence de fondement légal représente une anomalie dans le cadre juridique du Canada en matière de renseignement.

252. À la suite de l'examen des structures, des pouvoirs et de la gouvernance des activités du renseignement de défense du MDN/FAC, le Comité estime que la création d'un fondement légal pour les activités du renseignement de défense apporterait des avantages substantiels. Parmi ces avantages, mentionnons le renforcement de l'examen parlementaire sur un domaine de politique publique quasi inconnu, mais essentiel à la sécurité et à la souveraineté du Canada; l'éclaircissement de la portée et des limites des pouvoirs du MDN/FAC; la définition des termes clés; l'établissement d'exigences officielles de consultations interministérielles; la détermination des mécanismes de responsabilisation, tels que les exigences de rapport au ministre et la tenue d'examens réguliers et indépendants. Le Comité reconnaît pleinement qu'une loi relative aux activités du renseignement de défense devra être soigneusement rédigée pour tenir compte du mandat unique du MDN/FAC et de ses obligations à l'égard du droit international.

Conclusion

253. Le Comité s'est attardé à trois volets dans le présent chapitre. Le premier, pour définir la nature, l'ampleur et la portée des activités du renseignement de défense; le deuxième, pour déterminer le cadre légal en vertu duquel ces activités sont menées; et le troisième, pour déterminer la structure de gouvernance qui est employée par le MDN/FAC pour assurer la surveillance et la responsabilisation du renseignement de défense. Le Comité n'a pas émis de conclusion sur le premier volet : il reconnaît le rôle vital que joue le renseignement de défense dans le mandat de la Défense nationale, un aspect particulièrement vrai en ce qui concerne la planification et la conduite d'opérations, la protection des membres des FAC et le déploiement des forces dans les opérations.

254. Le Comité croit que le système administratif de gouvernance du MDN/FAC pour leurs activités du renseignement de défense forme une partie importante de l'atténuation des risques associés aux opérations du renseignement et de l'assurance de la responsabilisation et du contrôle appropriés. Or, le Comité a trouvé des faiblesses dans ce système et a formulé des conclusions et des recommandations qu'il croit pourront améliorer la gouvernance et la responsabilisation des activités du renseignement de défense du MDN/FAC.

255. Relativement à la question d'un cadre législatif, le Comité s'est efforcé de présenter les risques et les avantages d'accorder un fondement légal au renseignement de défense. La demande du Comité au gouvernement d'envisager sérieusement des dispositions législatives à ce sujet témoigne de l'analyse qu'a faite le Comité de cette importante question.

Conclusions du Comité

256. Le Comité tire les conclusions suivantes :

C8. L'élaboration et l'utilisation d'activités du renseignement de défense entraînent des risques inhérents, et requièrent des mesures robustes de contrôle et de responsabilisation. Le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes (MDN/FAC) ont mis en œuvre un système administratif interne de gouvernance pour le programme du renseignement de la Défense qui comprend des organismes internes de surveillance précis, une Directive ministérielle et des autorisations spéciales par le ministre de la Défense nationale pour l'emploi de capacités du renseignement précises, et une orientation fonctionnelle pour l'ensemble de son programme de renseignement.

C9. La gouvernance du programme du renseignement de défense présente des lacunes dans les domaines suivants :

- Le MDN/FAC n'ont pas de processus ou de principes normalisés pour déterminer le lien clair entre une mission autorisée et une activité du renseignement (paragraphe 200);
- L'organisme principal de gouvernance interne pour le renseignement de défense, le Comité de gestion du renseignement de défense, n'a pas respecté son mandat d'aider le Chef du renseignement de la Défense à acheminer au sous-ministre et au CEMD les questions liées aux capacités du renseignement de défense de nature délicate (paragraphe 216);
  Le MDN/FAC ont fait des efforts limités pour mesurer et consigner le respect de leurs obligations selon la Directive ministérielle sur le renseignement de défense. La nouvelle Direction – Examen, conformité et divulgation du renseignement et le Comité de surveillance du renseignement de défense constituent une partie importante à cet égard (paragraphe 217);
- Les rapports annuels sur le renseignement à l'intention du ministre de la Défense nationale n'abordent pas les difficultés ou les lacunes dans la surveillance du renseignement de défense, et sont muets sur le respect des aspects clés de la Directive ministérielle sur le renseignement de défense qui traitent des domaines de risque cernés (paragraphes 215-217);
- Le MDN/FAC ne disposent pas d'un processus normalisé pour les consultations interministérielles (paragraphe 233).

C10. Le programme de renseignement de défense a fait l'objet de vérifications et d'évaluations internes, qui ont menées à des recommandations mises en œuvre par le MDN/FAC. Il n'existe toutefois pas d'examen continu externe des activités du renseignement de défense du MDN/FAC. Ni le CPNSR, ni l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement proposée ne sont requis de mener des examens réguliers des activités du renseignement de défense du MDN/FAC.

C11. Dans le cadre légal du Canada relatif à la sécurité nationale et à la sécurité, le MDN/FAC constitue une anomalie dans la conduite de ses activités de renseignement en vertu de la prérogative de la Couronne. Le caractère, le risque et la nature délicate des activités du MDN/FAC sont semblables à celles que mènent d'autres organisations de sécurité et de renseignement du Canada, qui fonctionnent selon des pouvoirs, des limites et des exigences d'examen continus clairement établis dans une loi adaptée aux exigences de leur mandat précis.

Recommandations

257. Le comité formule les recommandations suivantes :

R5. Le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes (MDN/FAC) examinent et renforcent leur cadre administratif qui gouverne les activités du renseignement de défense, particulièrement en ce qui a trait à la Directive ministérielle sur le renseignement de défense, pour faire en sorte de respecter ses propres obligations de gouvernance et de rapport au ministre de la Défense nationale, et de bien faire le suivi du respect de ces obligations, notamment :

- Concevoir un processus normalisé, ou des principes, pour déterminer le lien entre une activité du renseignement de défense et une mission autorisée par la loi;
- Consigner le respect des obligations de la Directive, y compris les domaines de risque cernés dans la Directive qui ne sont pas actuellement inclus dans le rapport annuel à l'intention du ministre;
- Mettre en œuvre un processus normalisé de consultations interministérielles concernant le déploiement de capacités du renseignement de défense, qui comprend une norme minimale de documentation.

R6. Le gouvernement modifie le projet de loi C-59, *Loi concernant les questions de sécurité nationale*, de manière à ce que le mandat de l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement proposé comporte une exigence explicite de faire rapport chaque année sur les activités du MDN/FAC liées à la sécurité nationale ou au renseignement.

R7. Se basant sur les évaluations et les conclusions du Comité, le gouvernement envisage sérieusement de fournir un pouvoir légal explicite pour la conduite des activités du renseignement de défense.

Addenda : Rapport spécial 2019 sur la collecte d'information sur les Canadiens par le MDN/FAC dans le cadre du programme du renseignement de défense

258. Le 26 octobre 2018, le MDN/FAC a fourni au Comité une nouvelle directive, *Chief of Defence Intelligence Functional Directive: Guidance on the Collection of Canadian Citizen Information*. Cette directive a été publiée le 31 août 2018. Le MDN/FAC n'a pas fourni cette nouvelle directive fonctionnelle en temps utile, malgré son lien clair avec le mandat du Comité d'examiner les activités du renseignement de défense du Comité. Le MDN/FAC ont déclaré qu'ils avaient omis de fournir cette directive par erreur, une explication qu'accepte le Comité.

259. Néanmoins, le Comité croit que le sujet de cette directive fonctionnelle est d'une importance considérable et mérite une analyse additionnelle dans le cadre de l'ensemble de directives et de politiques du MDN/FAC relatives aux activités du renseignement de défense. Le Comité estime également qu'une étude supplémentaire du programme de renseignement de défense du MDN/FAC serait utile pour l'évaluation de manière continue de la structure de pouvoirs et de gouvernance du programme du renseignement de défense. Le Comité a par alors pris la décision de terminer le présent chapitre de son rapport annuel, et de mener un examen distinct des pouvoirs et des directives du MDN/FAC pour recueillir, utiliser, conserver et diffuser de l'information et du renseignement sur les Canadiens dans le cadre de ses activités du renseignement de défense.

260. En vertu de l'article 21(2) de la *Loi sur le CPSNR*, le Comité présentera un rapport spécial au premier ministre et au ministre de la Défense nationale en 2019.

Appendice A : Directive ministérielle sur le renseignement de défense

AUX : Sous-ministre de la Défense nationale
Chef d'état-major de la Défense

DIRECTIVE MINISTÉRIELLE SUR LE RENSEIGNEMENT DE DÉFENSE

I. Avant-propos

1. Le renseignement de défense constitue un volet essentiel et fait partie intégrante des opérations des Forces canadiennes (FC), qu'elles soient menées au pays, à l'étranger, en temps de paix ou au cours d'un conflit armé. Il apporte également une aide indispensable au ministère de la Défense nationale (MDN) en le soutenant dans le cadre de ses principales responsabilités, notamment dans les domaines de la recherche et du développement, du renforcement des capacités et de l'acquisition de matériel de défense. Enfin, il s'agit d'un élément essentiel pour permettre au gouvernement du Canada (GC) de prendre des décisions éclairées en matière de défense nationale, de sécurité nationale et d'affaires étrangères.

2. Au cours des dernières années, on a assisté à une prolifération des nouvelles menaces étatiques et non étatiques contre le Canada ainsi qu'à un rapprochement entre les rôles et les responsabilités du MDN et des FC et ceux d'autres ministères et organismes du GC et de nos partenaires et alliés du monde entier. Ce changement stratégique, de pair avec la croissance rapide des nouvelles technologies à l'échelle mondiale – et de la dépendance à celles-ci –, a complexifié grandement le contexte dans lequel se déroulent les opérations militaires modernes.

3. Les changements observés ont modifié la nature même du soutien offert par le renseignement de défense et son administration efficace en est plus importante que jamais. Par conséquent, afin d'assurer l'efficacité et la responsabilité continue des programmes et des activités relevant du renseignement de défense, le document présent donne des directives et des conseils de haut niveau qui appuie le développement d'une gouvernance claire et détaillée.

4. La directive présente est publiée avec l'autorisation du ministre en vertu de l'article 4 de la *Loi sur la défense nationale* (LDN). Elle donne des précisions au sous-ministre (SM) et au Chef d'état-major de la Défense (CEMD) au sujet de leurs responsabilités et obligations respectives, mais complémentaires, en matière de défense nationale. La directive ne vise pas le renseignement criminel, qui constitue une discipline distincte qui relève du grand prévôt des FC et de la police militaire.

5. D'autres directives ministérielles seront éventuellement publiées afin d'offrir une orientation supplémentaire en ce qui concerne les questions relatives au renseignement de défense. Le SM et le CEMD sont tous les deux encouragés à

informer le ministre lorsque des directives supplémentaires seraient avantageuses pour le renseignement de défense.

II. Énoncé de politique

6. Conformément aux directives du ministre sur l'établissement des priorités en matière de renseignement, le MDN et les FC peuvent renforcer, créer et utiliser les capacités de renseignement nécessaires pour prendre au bon moment des décisions et des mesures efficaces et légitimes en vue d'appuyer :

a. les missions et les rôles principaux des FC, y compris la planification et l'exécution des opérations courantes ou de contingence visant à défendre le Canada ou l'Amérique du Nord, en collaboration avec les États-Unis, et à promouvoir la paix et la sécurité dans le monde;

b. le renforcement des capacités des FC et les activités de mise sur pied d'une force, ainsi que toutes les responsabilités auxiliaires du MDN, telles que la recherche et le développement, l'acquisition de matériel de défense; et

c. les demandes légitimes d'intervenants externes qui veulent obtenir un soutien en matière de renseignement de défense.*

III. Pouvoirs, mandat et mission

7. Le fondement juridique des activités de renseignement de défense, comme pour toutes les activités de défense, est solidement établi dans la législation canadienne (p. ex. la *Loi sur la défense nationale*), le droit international et des éléments du droit commun (y compris la prérogative de la Couronne). Cependant, tous les moyens et procédés employés pour mener ces activités demeurent assujettis aux lois canadiennes et internationales applicables ainsi qu'aux politiques et aux directives du ministère et du GC.

8. Le pouvoir de mener des activités de renseignement de défense suppose :

a. un lien clair entre la nature et la portée d'une activité de renseignement de défense et les activités ou les opérations de renseignement de défense autorisées du MDN ou des FC; ou,

b. dans les cas où un soutien en matière de renseignement de défense est offert à la suite d'une demande légitime d'un intervenant externe, un soutien conforme aux mêmes mandats et pouvoirs qui régissent l'organisme qui reçoit l'information.

* Dans le cadre de la présente directive, l'expression « intervenants externes » comprend, sans nécessairement s'y limiter, les autorités fédérales et provinciales ainsi que les partenaires et les alliés internationaux du Canada.

IV. Obligations et responsabilités du CEMD par rapport au renseignement de défense

9. Le CEMD doit rendre compte au ministre du contrôle et de l'administration des FC, notamment en ce qui a trait aux moyens employés et aux résultats obtenus dans le cadre de la planification et de l'exécution des opérations et des activités de renseignement des FC. Il est également chargé du renforcement et de la mise sur pied des capacités des FC – y compris en ce qui concerne le renseignement de défense – dans le but de soutenir leur efficacité actuelle et future. Pour ce faire, il est responsable d'exercer une surveillance et un contrôle stricts des activités de renseignement de défense des FC, conformément aux obligations et aux restrictions énumérées dans les lois canadiennes et internationales applicables ainsi que les politiques et les directives du ministère et du GC.

V. Obligations et responsabilités du SM par rapport au renseignement de défense

10. Le SM est responsable de donner au ministre des conseils stratégiques éclairés sur toutes les questions relatives au renseignement de défense, que ce soit pour l'appuyer dans sa responsabilité individuelle à l'égard du Parlement ou dans sa responsabilité générale envers le GC. Il se doit également conseiller le ministre sur les questions de relations internationales en matière de défense ainsi que sur l'harmonisation des activités de renseignement de défense avec les politiques et les initiatives plus vastes du GC.

11. En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le SM est responsable de la gestion prudente des ressources et des programmes ministériels – y compris les ressources affectées au renseignement de défense. À titre d'administrateur des comptes du MDN et des FC, il est tenu par la loi de fournir aux comités parlementaires concernés un compte-rendu sur la façon dont les ressources sont organisées et affectées dans le cadre du programme de renseignement de défense. Il doit ainsi aider le Parlement à demander des comptes au gouvernement.

VI. Rôle du Commandant du Commandement du renseignement des Forces canadiennes / Chef du renseignement de la Défense

12. Sous la direction du CEDM et du SM, le Commandant du Commandement du renseignement des Forces canadiennes (Cmdt COMRENSFC) / Chef du renseignement de la Défense (CRD) agit à titre d'autorité fonctionnelle pour toutes les activités de renseignement de défense du MDN et des FC.

13. Le Cmdt COMRENSFC / CRD relève directement du CEMD et a la responsabilité du leadership et de l'administration efficaces du Commandement du renseignement des Forces canadiennes (COMRENSFC) et de ses unités subordonnées. De plus, il assure la surveillance et l'orientation de toutes les activités de renseignement de défense du MDN et des FC, y compris les opérations de déploiement, conformément aux priorités du ministère et des FC.

14. Le Cmdt COMRENSFC / CRD en a également la responsabilité devant le SM ainsi que le CEMD en ce qui concerne :

a. l'orientation fonctionnelle régissant le renforcement, la création et l'emploi des capacités en matière de renseignement de défense;

b. la surveillance de la mise en œuvre de cette orientation fonctionnelle;

c. la gestion des ententes relatives au renseignement de défense avec des intervenants externes; et

d. la production de rapports périodiques et ponctuels sur le respect de l'orientation fonctionnelle, les questions préoccupantes ou les problèmes potentiels, et la formulation de recommandations sur les mesures correctives nécessaires.

15. À titre d'autorité fonctionnelle du renseignement de défense, le Cmdt COMRENSFC / CRD s'assure que le MDN et les FC respectent toutes les lois canadiennes et internationales applicables, les politiques et les directives du GC et du ministère, ainsi que les ordonnances et les directives du CEMD et des FC.

VII. Directives à l'intention du SM et du CEMD

16. Il est essentiel que la gouvernance et la responsabilité dans le cadre des activités de renseignement de défense progressent au même rythme que l'évolution soutenue des activités de renseignement et des normes des milieux canadiens de la sécurité et du renseignement. Le SM et le CEMD doivent collaborer pour s'assurer de l'élaboration et de la mise en place de politiques, de directives et de structures de surveillance adéquates en vue de maintenir le niveau le plus élevé possible de souplesse, d'efficacité et de responsabilité en matière de renseignement de défense. Le cadre de gouvernance et de responsabilisation doit prévoir des mesures pour appuyer les éventuels mécanismes d'examen du renseignement de défense. S'il y a lieu, le ministre fournira d'autres directives sur l'élaboration de tels mécanismes.

17. Conformément à leurs responsabilités respectives, et pour assurer une reddition de comptes continue en matière de renseignement de défense, le SM et le CEMD doivent exercer une surveillance rigoureuse et faire preuve de bon jugement lorsqu'ils autorisent le renforcement ou l'utilisation de capacités dans le domaine du renseignement de défense ou envisagent de le faire. Ils doivent également veiller à ce que le ministre demeure bien informé des activités qui s'y rattachent conformément à son mandat tel qu'il est décrit dans la *Loi sur la défense nationale*, ainsi qu'à ses responsabilités élargies à titre de ministre fédéral.

18. Le CEMD et le SM doivent mener des consultations interministérielles et juridiques adéquates avant d'autoriser ou d'entreprendre une activité de

renseignement de défense qu'ils jugent particulièrement délicate ou qui est susceptible d'avoir des répercussions importantes d'une des façons suivantes :

a. atteinte à la sécurité nationale et la souveraineté du Canada;

b. menace sérieuse à la vie d'une personne qui se trouve au Canada, ou à la vie d'un citoyen canadien à l'étranger, ou à leurs droits constitutionnels ou conférés par la loi, ou bien de manière plus générale aux droits de la personne reconnus en droit international;

c. menace sérieuse à la protection ou à l'amélioration des relations internationales du Canada ou à sa réputation à l'étranger;

d. risque potentiel, réel ou perçu, que le GC, le MDN ou les FC soient exposés à des poursuites judiciaires à l'échelle nationale ou internationale, ou à des circonstances dans le cadre desquelles le Code de valeurs et d'éthique du MDN et des FC pourraient être enfreint; et

e. risque que des dossiers ou des activités entraînent des engagements financiers importants qui n'entrent pas dans le cadre des investissements et des dépenses autorisés par le GC.

19. De plus, le SM et le CEMD doivent s'assurer que le MDN et les FC mènent des consultations interministérielles adéquates, y compris auprès du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, avant de conclure une entente liée au renseignement de défense avec un gouvernement, une organisation ou un organisme multilatéral étrangers. Ils doivent veiller à ce que le ministre soit bien informé de toute nouvelle entente internationale liée au renseignement de défense, ainsi que de toute modification importante à la nature ou à la portée d'une entente existante.

20. Conformément à leurs responsabilités respectives, le SM et/ou le CEMD peuvent demander au ministre, s'ils jugent que c'est approprié, de décider si une activité ou une entente relative au renseignement de défense doit être autorisée, ce qui tient compte des responsabilités et du mandat du ministre tels qu'ils sont décrits dans la *Loi sur la défense nationale*, ainsi que de ses responsabilités à titre de ministre fédéral.

21. Enfin, le SM et le CEDM doivent présenter au ministre un rapport annuel sur la gouvernance, le rendement, les priorités stratégiques, le programme principal et les projets spéciaux en matière de renseignement de défense, ainsi que sur les politiques et les problèmes juridiques et de gestion d'importance. Le ministre s'appuiera sur les renseignements et les conseils que contiennent ces rapports pour remplir ses obligations à l'égard du Parlement, pour s'acquitter de ses responsabilités envers le premier ministre et le Cabinet, et pour communiquer avec le public et les médias au sujet de questions liées au renseignement de sécurité.

22. La présente directive demeurera en vigueur jusqu'à nouvel ordre.

L'honorable Rob Nicholson
Ministre de la Défense nationale

Chapitre 5 : Observations sur la première année du Comité et sur l'avenir

261. La première année du Comité a été marquée par l'apprentissage et l'adaptation du Comité, de son Secrétariat et de l'appareil de la sécurité et du renseignement.

262. Les membres de l'appareil de la sécurité et du renseignement ont offert un soutien au Comité tout au long de sa première année. Le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) et le Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS) ont mis à profit leur longue expérience de travail avec des organismes d'examen pour aider d'autres organisations à se préparer en vue des examens du Comité. Les représentants de l'appareil ont généreusement offert leur temps et ont volontiers fait profiter le Comité de leur expérience. Ils ont exprimé à maintes reprises leur soutien envers le mandat du Comité lors de visites sur place, de séances d'information et d'audiences devant le Comité. Un certain nombre d'organisations ont également désigné du personnel ou créé des unités spécialisées pour répondre aux attentes accrues d'examen (le ministère de la Défense nationale a été remarquable à cet égard), ce qui sera important si le projet de loi C-59 reçoit la sanction royale et si l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement est créé. Pour sa part, le Bureau du Conseil privé a appuyé le Comité et son Secrétariat afin de mettre en place l'infrastructure administrative et physique ainsi que l'infrastructure d'information qui sont requises pour accomplir le travail. Il a joué un rôle de coordination et de liaison au nom de l'appareil, dirigé la coordination des séances d'information de l'appareil à l'intention du Comité et répondu à ses demandes d'information.

263. Le calendrier du Comité a imposé une pression sur l'appareil de la sécurité et du renseignement. Le Comité n'a commencé ses réunions qu'en décembre 2017 et son Secrétariat n'a été doté au complet qu'en août 2018. Avant de pouvoir déterminer les examens à mener au cours de sa première année, le Comité devait d'abord en apprendre davantage sur les nombreuses organisations jouant un rôle dans les domaines complexes de la sécurité et du renseignement. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 1, il a visité un certain nombre d'organisation clés de l'appareil de la sécurité et du renseignement et a reçu de l'information sur les menaces à la sécurité nationale et les défis que le Canada doit relever. En avril 2018, il a délibéré sur l'éventail d'examens qu'il pourrait effectuer et en a retenu deux, qui sont décrits dans le présent rapport. Il a également décidé de procéder à un examen spécial des diverses allégations entourant le voyage du premier ministre en Inde en février 2018. Dans chaque cas, le Comité a imposé un échéancier serré aux ministères et organismes pour l'obtention de l'information et la tenue d'audiences afin de s'assurer que le Comité pourrait présenter son rapport spécial et son rapport annuel au premier ministre, conformément aux exigences de la *Loi sur le CPSNR*.

264. Le Comité reconnaît que les circonstances n'étaient pas idéales. À l'avenir, le Comité a l'intention d'adopter une approche plus mesurée pour mener ses examens. Sans compromettre son indépendance ou la portée de son travail, il s'emploiera à mobiliser les membres de l'appareil plus tôt afin de mieux définir la portée des examens et de déterminer l'information qui sera requise; de fixer des délais raisonnables pour la prestation de documents, la mobilisation au niveau opérationnel et la préparation en vue des audiences devant le Comité; et de travailler plus tôt avec les représentants afin de déterminer la portée des changements qui doivent être apportés aux rapports du Comité dans le but

de protéger l'information qui ne devrait pas être rendue publique. Ces étapes ne pourront pas toujours être respectées, comme l'a appris le Comité au début de son mandat, un examen spécial peut survenir de façon inopinée et nécessiter un échéancier plus court ou comporter des exigences uniques en ce qui a trait à l'information. Cependant, lorsque les étapes seront possibles, elles devraient contribuer à renforcer les examens du Comité.

265. En même temps, le Comité a relevé un certain nombre de défis qu'il surveillera au fil du temps. L'un de ces défis porte sur la prestation de l'information. Malgré l'appui sans équivoque, et que le Comité croit sincère, des chefs de file de l'appareil de la sécurité et du renseignement envers le mandat du Comité, plusieurs organisations ont interprété de façon étroite les demandes d'information du Comité. Le Comité a dû à maintes reprises demander à des organisations de fournir de plus amples renseignements, y compris la correspondance par courriel pertinente, afin de s'assurer que l'information transmise était exhaustive et d'inciter les représentants à répondre à des questions de base.

266. Le Comité ne peut passer sous silence les défis auxquels il a lui-même été confronté. Malheureusement, le Comité a perdu l'un des siens, le député Gordon Brown, qui est décédé prématurément en mai 2018. Le décès de Gord nous a privés d'une voix sage et réfléchie sur les enjeux d'importance pour les parlementaires et les Canadiens. Son absence s'est fait sentir au cours de l'été et de l'automne lors des délibérations du Comité sur ses deux principaux examens. La situation s'est aggravée lors de la démission de l'honorable Tony Clement, le 7 novembre, privant le Comité d'un représentant de l'Opposition officielle de la Chambre des communes. Même si la majorité du travail du Comité était terminé au début de novembre, ces événements mettent en relief l'importance de remplacer rapidement les membres qui quittent le Comité, peu importe la raison de leur départ. Ces événements ont incité le Comité à reconfirmer sa propre discipline sur la manipulation adéquate de renseignements de nature délicate et classifiés et sur le respect de mesures de sécurité personnelle, y compris la participation à des séances d'information additionnelles, en novembre, des fonctionnaires de la sécurité et du renseignement dans ces domaines.

Travaux à venir

267. En plus du rapport spécial prévu annoncé dans le chapitre précédent, le Comité a déjà entrepris ses travaux d'examen en vue de son rapport annuel 2019. Le Comité estime qu'il est important d'aborder une lacune importante dans l'appareil de sécurité et de renseignement du Canada, par l'examen des organisations qui n'ont pas fait l'objet d'un examen précédemment (outre le CST, le SCRS et la GRC). Son examen en 2018 des activités du renseignement de défense du MDN/FAC constituait une première étape en ce sens. En 2019, le Comité va examiner les activités de sécurité nationale et de renseignement de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). Cet examen visera à comprendre le rôle que joue l'ASFC dans l'appareil de sécurité et de renseignement du Canada, à décrire les activités de sécurité nationale et de renseignement qu'elle mène dans le cadre de ses vastes responsabilités, et à comprendre de quelle manière ces activités fonctionnent en pratique. Cet examen continuera de nous

aider à dresser le portrait des différentes parties de l'appareil de sécurité et de renseignement, comment elles fonctionnent ensemble et nous permettra de trouver d'autres domaines à examiner.

268. Le Comité a aussi pris la décision d'examiner la question de l'ingérence étrangère. L'expérience du Canada et celle de nos plus proches alliés au cours des dernières années démontre que certains pays prennent des mesures de plus en plus agressives pour influencer nos institutions et nos processus politiques, une influence qui menace nos valeurs démocratiques et notre sécurité. En tant que pays pluraliste composé de communautés d'immigrants, le Canada n'est pas à l'abri de cette menace et doit être particulièrement vigilant à l'égard des efforts par des pays étrangers de menacer ou de manipuler ces communautés à leurs propres fins. En 2019, le Comité étudiera la menace que présente l'ingérence étrangère envers la sécurité du Canada et les mesures en place pour la déjouer.

269. Inspiré par les récents travaux du Comité du renseignement et de la sécurité du Royaume-Uni, le Comité a décidé de regarder plus attentivement les questions de diversité et d'inclusion dans l'appareil de sécurité et de renseignement. Ces questions sont importantes : la population du Canada devrait pouvoir se reconnaître dans sa fonction publique. L'inclusion et la diversité sont d'autant plus importantes pour les organisations de sécurité et de renseignement, qui doivent faire en sorte que leurs analyses et leurs conseils puissent profiter d'un vaste éventail de perspectives et d'expériences et que leurs enquêtes soient menées par des personnes qui comprennent les communautés et les gens visés. À compter de 2019, le Comité fera le suivi de la situation de l'inclusion et de la diversité dans l'appareil de sécurité et de renseignement, et mobilisera des représentants de l'appareil pour cerner les meilleures pratiques et les domaines où il est possible de faire mieux.

Conclusion

270. Le mandat et les responsabilités du Comité sont importants. Tous au long de ses travaux, l'an dernier, le Comité s'est efforcé de mieux comprendre l'appareil de la sécurité et du renseignement et de créer des relations productives avec les fonctionnaires qui le dirigent. Le Comité est convaincu que ses examens contribueront, au fil du temps, à renforcer le fonctionnement et la responsabilisation de l'appareil de la sécurité et du renseignement du Canada et à rehausser les connaissances des Canadiennes et des Canadiens de cet important aspect du gouvernement.

Annexe A : Liste des conclusions du Comité

Chapitre 3

C1. Non seulement la méthode pour fixer les priorités en matière de renseignement possède une bonne assise, mais la participation de tout l'appareil l'a rendue plus rigoureuse, inclusive, et systématiquement appliquée que jamais.

C2. Coordonner l'opportunité et la cohérence des directives ministérielles aux organisations participant au processus d'établissement des priorités de renseignement ajouterait de la rigueur à celui-ci, renforcerait l'élaboration des exigences permanentes en matière de renseignement (EPMR), et augmenterait la responsabilisation des ministres.

C3. Vu le grand nombre d'EPMR, surtout au niveau de priorité le plus élevé, l'appareil peut difficilement s'assurer que le Cabinet dispose de l'information nécessaire sur l'importance relative des lacunes connues en matière de collecte et d'évaluation.

C4. En général, les processus internes examinés par le Comité étaient appliqués et efficaces.

C5. Le retard du Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS) à mettre à jour son document interne sur les exigences de renseignement pour y intégrer en temps opportun les nouvelles priorités et les nouvelles EPMR a miné la responsabilisation du Cabinet et du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, et a affaibli la responsabilisation du système qui appuie ces priorités.

C6. La méthode de l'Examen national des dépenses en renseignement n'est pas appliquée assez uniformément pour fournir au Cabinet une information valide sur l'utilisation des ressources organisationnelles dans l'ensemble du gouvernement au service des priorités de renseignement.

C7. La mesure du rendement pour l'appareil de la sécurité et du renseignement n'est pas suffisamment robuste pour fournir au Cabinet le contexte requis pour comprendre l'efficience et l'efficacité de l'appareil de la sécurité et du renseignement.

Chapitre 4

C8. L'élaboration et l'utilisation d'activités du renseignement de défense entraînent des risques inhérents, et requièrent des mesures robustes de contrôle et de responsabilisation. Le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes (MDN/FAC) ont mis en œuvre un système administratif interne de gouvernance pour le programme du renseignement de la Défense qui comprend des organismes internes de surveillance précis, une Directive ministérielle et des autorisations spéciales par le ministre de la Défense nationale pour l'emploi de capacités du renseignement précises, et une orientation fonctionnelle pour l'ensemble de son programme de renseignement.

C9. La gouvernance du programme du renseignement de défense présente des lacunes dans les domaines suivants :

- Le MDN/FAC n'ont pas de processus ou de principes normalisés pour déterminer le lien clair entre une mission autorisée et une activité du renseignement (paragraphe 200);
- L'organisme principal de gouvernance interne pour le renseignement de défense, le Comité de gestion du renseignement de défense, n'a pas respecté son mandat d'aider le Chef du renseignement de la Défense à acheminer au sous-ministre et au Chef d'état major de la défense les questions liées aux capacités du renseignement de défense de nature délicate (paragraphe 216);
- Le MDN/FAC ont fait des efforts limités pour mesurer et consigner le respect de leurs obligations selon la Directive ministérielle sur le renseignement de défense. La nouvelle Direction – Examen, conformité et divulgation du renseignement et le Comité de surveillance du renseignement de défense constituent une partie importante à cet égard (paragraphe 217);
- Les rapports annuels sur le renseignement à l'intention du ministre de la Défense nationale n'abordent pas les difficultés ou les lacunes dans la surveillance du renseignement de défense, et sont muets sur le respect des aspects clés de la Directive ministérielle sur le renseignement de défense qui traitent des domaines de risque cernés (paragraphes 215-217); and
- Le MDN/FAC ne disposent pas d'un processus normalisé pour les consultations interministérielles (paragraphe 233).

C10. Le programme de renseignement de défense a fait l'objet de vérifications et d'évaluations internes, qui ont menées à des recommandations mises en œuvre par le MDN/FAC. Il n'existe toutefois pas d'examen continu externe des activités du renseignement de défense du MDN/FAC. Ni le CPNSR, ni l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement proposée ne sont requis de mener des examens réguliers des activités du renseignement de défense du MDN/FAC.

C11. Dans le cadre légal du Canada relatif à la sécurité nationale et à la sécurité, le MDN/FAC constitue une anomalie dans la conduite de ses activités de renseignement en vertu de la prérogative de la Couronne. Le caractère, le risque et la nature délicate des activités du MDN/FAC sont semblables à celles que mènent d'autres organisations de sécurité et de renseignement du Canada, qui fonctionnent selon des pouvoirs, des limites et des exigences d'examen continus clairement établis dans une loi adaptée aux exigences de leur mandat précis.

Annexe B : Liste des recommandations

Chapitre 3

R1. La conseillère à la sécurité nationale et au renseignement, avec l'appui du Bureau du Conseil privé, investit et joue un rôle de gestion et de direction plus important dans le processus lié à l'établissement des priorités en matière de renseignement afin de s'assurer que les réponses organisationnelles aux priorités en matière de renseignement sont mises en œuvre rapidement et uniformément.

R2. L'appareil de la sécurité et du renseignement élabore un aperçu stratégique des exigences permanentes en matière de renseignement pour s'assurer que le Cabinet reçoit la meilleure information possible pour prendre des décisions.

R3. Sous la direction de la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement et avec l'appui du Bureau du Conseil privé, l'appareil de la sécurité et du renseignement élabore des outils pour relever les défis liés à la coordination et à l'établissement des priorités en lien avec les exigences permanentes en matière de renseignement.

R4. L'appareil de la sécurité et du renseignement, en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, élabore un cadre de mesure du rendement uniforme dans le but d'examiner dans quelle mesure l'appareil répond aux priorités en matière de renseignement, y compris un examen robuste et uniforme des dépenses relatives aux ressources.

Chapitre 4

R5. Le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes (MDN/FAC) examinent et renforcent leur cadre administratif qui gouverne les activités du renseignement de défense, particulièrement en ce qui a trait à la Directive ministérielle sur le renseignement de défense, pour faire en sorte de respecter ses propres obligations de gouvernance et de rapport au ministre de la Défense nationale, et de bien faire le suivi du respect de ces obligations, notamment :

- Concevoir un processus normalisé, ou des principes, pour déterminer le lien entre une activité du renseignement de défense et une mission autorisée par la loi;
- Consigner le respect des obligations de la Directive, y compris les domaines de risque cernés dans la Directive qui ne sont pas actuellement inclus dans le rapport annuel à l'intention du ministre;
- Mettre en œuvre un processus normalisé de consultations interministérielles concernant le déploiement de capacités du renseignement de défense, qui comprend une norme minimale de documentation.

R6. Le gouvernement modifie le projet de loi C-59, *Loi concernant les questions de sécurité nationale*, de manière à ce que le mandat de l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement proposé comporte une exigence explicite de faire rapport chaque année sur les activités du MDN/FAC liées à la sécurité nationale ou au renseignement.

R7. Se basant sur les évaluations et les conclusions du Comité, le gouvernement envisage sérieusement de fournir un pouvoir légal explicite pour la conduite des activités du renseignement de défense.

Annexe C : Consultations et dialogue

Visites de bureaux :

Affaires mondiales Canada
Agence des services frontaliers du Canada
Centre de la sécurité des télécommunications
Centre intégré d'évaluation du terrorisme
Gendarmerie royale du Canada
Ministère de la Défense nationale / Forces armées canadiennes
Service canadien du renseignement de sécurité

Réunions et audiences du Comité :

Affaires mondiales Canada

- Sous-ministre
- Directeur général du contre-terrorisme, du crime et du renseignement
- Chef du protocole
- Directeur général, Relations avec l'Asie du Sud
- Sous-ministre adjoint, Sécurité internationale et affaires politiques
- Directeur général, Moyen Orient
- Directeur exécutif, Direction des services de renseignement et de l'évaluation des menaces

Bureau du Conseil privé

- Conseillère à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre
- Conseiller du premier ministre en matière de politique étrangère et de défense
- Secrétaire adjointe du Cabinet, Sécurité et renseignement
- Directrice des opérations, Sécurité et renseignement
- Directrice, Politique et planification stratégique, Sécurité et renseignement
- Analyste principal des politiques, Politique et planification stratégique, Sécurité et renseignement
- Dirigeante principale de la sécurité et directrice exécutive, Sécurité et opérations
- Directeur exécutif, Secrétariat de l'évaluation du renseignement
- Directeur par intérim, Division du Moyen Orient et de l'Afrique, Secrétariat de l'évaluation du renseignement

Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE)

- Directrice et présidente-directrice générale
- Directeur adjoint, Collaboration, développement et recherche

Centre de la sécurité des télécommunications

- Chef
- Dirigeant principal, Centre canadien pour la cybersécurité
- Chef adjoint de la sécurité des technologies de l'information

- Directeur général, Politique, divulgation et examen
- Directrice générale, Opérations de renseignement
- Directrice, Engagement des clients
- Directrice, Politique et examen

Centre intégré d'évaluation du terrorisme

- Directeur exécutif
- Directrice générale, Politiques et programmes

Commissariat à la protection de la vie privée au Canada

- Commissaire à la protection de la vie privée du Canada
- Directrice des politiques et de la recherche et des affaires parlementaires
- Directrice par intérim, Direction des services conseils au gouvernement
- Chef du cabinet du commissaire à la protection de la vie privée

Gendarmerie royale du Canada

- Commissaire
- Sous-commissaire, Police fédérale

Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada

- Sous-ministre adjoint associé, Politiques stratégiques et de programmes
- Directeur général, Réseaux internationaux

Ministère de la Défense nationale / Forces armées canadiennes (MDN/FAC)

- Sous-ministre de la Défense nationale
- Chef d'état-major de la Défense
- Vice-Chef d'état-major de la Défense
- Juge-avocat général
- Chef adjoint du renseignement de la Défense
- Directeur général – Opération, État-major interarmées stratégique
- Sous-ministre adjoint, Politiques
- Avocat général principal et conseiller juridique du MDN/FAC
- Commandant, Commandement des opérations interarmées du Canada
- Commandant, Commandement du renseignement des Forces canadiennes et Chef du renseignement de la Défense
- Directrice exécutive, Secrétariat de l'examen de la sécurité nationale et du renseignement et surveillance de la conformité

Ministère des Finances

- Sous-ministre adjointe associée
- Directeur, Gouvernance et opérations des crimes financiers

Ministère de la Justice

- Sous-ministre adjointe déléguée

Sécurité publique Canada

- Sous-ministre
- Sous-ministre adjointe principale, Secteur de la sécurité nationale et de la cybersécurité
- Directeur général, Direction des opérations de la sécurité nationale

Service canadien du renseignement de sécurité

- Directeur
- Directeur adjoint du renseignement
- Sous-directeur général, Direction de l'évaluation du renseignement

Alliés :

Royaume-Uni

- 7 membres du Comité parlementaire sur le renseignement et la sécurité
- Directrice, Secrétariat du Comité parlementaire sur le renseignement et la sécurité
- Analystes, Secrétariat du Comité parlementaire sur le renseignement et la sécurité
- Agent des politiques, Haut-Commissariat britannique au Canada

Australie

- Membres du Comité parlementaire mixte sur le renseignement et la sécurité

Organisations de défense des droits civils

- Amnistie Internationale Canada
- British Columbia Civil Liberties Association
- Ligue des droits et libertés, Section Québec

Milieu universitaire

- Professeur Wesley Wark
- Professeur Craig Forcese

Secteur privé

- Ron Nehring

Annexe D : Glossaire

ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
BCCST	Bureau du Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications
BCP	Bureau du Conseil privé
CCETP	Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC
CEMD	Chef d'état-major de la Défense
CGRD	Comité de gestion du renseignement de la Défense
CPSNR	Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement
CRD	Chef du renseignement de la Défense
CSARS	Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité
CSNR	Conseiller ou conseillère à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre
CST	Centre de la sécurité des télécommunications
EPMR	Exigences permanentes en matière de renseignement
GRC	Gendarmerie royale du Canada
Groupe des cinq	Les pays alliés du Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande
IRCC	Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
MDN/FAC	Ministère de la Défense nationale / Forces armées canadiennes
OSASNR	Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SMA	Sous-ministre adjoint