

Comité de surveillance des
activités de renseignement de
sécurité



Security Intelligence
Review Committee

Bureau du président

Office of the
Chairman

TRÈS SECRET//CRAC

N° de dossier : 2017-06

Le 22 mars 2018

L'honorable Ralph Goodale, C.P.
Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile
269, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0P8

Monsieur,

Objet : Étude sur les opérations du SCRS dans des contextes dangereux (Étude du CSARS 2017-06)

La présente lettre fait état des résultats de l'examen effectué par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) sur les opérations du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) dans des contextes dangereux. De l'information contextuelle figure à l'**annexe A**.

Dans son étude sur les activités du SCRS dans des contextes opérationnels dangereux, le CSARS a décidé de se pencher sur trois domaines : le personnel, les sources et les cibles du SCRS¹. Cet angle a permis au comité d'évaluer comment le SCRS fonctionne globalement dans des contextes dangereux.

Le CSARS recommande que le SCRS élabore un cadre stratégique complet pour le fonctionnement opérationnel dans des contextes dangereux.

Un des éléments clés de l'étude du CSARS était une série d'entrevues avec employés du SCRS ayant travaillé dans un contexte opérationnel dangereux pendant la

¹ La désignation d'un pays en tant que contexte opérationnel dangereux est utilisée par le SCRS depuis octobre 2007. sont l'objet de cette désignation : . Il faut souligner que le CSARS emploie indifféremment les expressions « contexte opérationnel dangereux » et « zone de conflit », pour désigner le concept de contexte opérationnel dangereux du SCRS.

période . Ces entrevues sont assorties de séances d'information avec de hauts dirigeants du SCRS et de questions écrites.

Dans le cadre de son examen des cibles du SCRS présentes dans des contextes dangereux, le CSARS a tenté de déterminer si de l'information a été échangée pour soutenir une opération létale, si la mise en garde a été appliquée de manière appropriée ou non et si l'information a été évaluée conformément à l'instruction ministérielle sur l'échange d'information avec des organismes étrangers (2011) avant d'être communiquée.

Le CSARS a conclu qu'en dehors de la fourniture d'armes à feu aux employés, le processus de désignation des pays sous le terme de « contexte opérationnel dangereux » ne tenait pas compte d'importants facteurs de considération, en particulier dans le cas des employés menant des activités dans des pays représentant visiblement un danger, mais n'étant pas estampillés du terme « contexte opérationnel dangereux » au SCRS. Le CSARS a également constaté qu'un fossé de communication s'était creusé entre la direction et les employés du SCRS en matière de communication concernant les activités dans les contextes opérationnels dangereux, et que le SCRS ne tenait pas systématiquement compte du risque accru posé à ses employés lorsqu'ils opéraient dans de tels contextes à l'étranger.

Le CSARS a souligné que le SCRS devait relever plusieurs défis notamment des difficultés et des risques juridiques associés à .

En dernier lieu, le CSARS a conclu que le SCRS, en ce qui concerne les cibles, avait adéquatement évalué l'information conformément aux instructions ministérielles et qu'il avait recouru aux mises en garde et aux assurances nécessaires pour atténuer le risque lié à la communication d'information.

Le CSARS est conscient que le SCRS joue principalement un rôle en matière de renseignement de sécurité intérieur et qu'il dispose de moins de ressources à affecter aux opérations à l'étranger. Cependant, le devoir de diligence du SCRS s'étend à tout lieu où un employé travaille pour l'organisation.

À cette fin, le CSARS estime qu'il faut que le SCRS soit plus clair quand il envoie des employés dans des contextes dangereux, afin de tempérer les attentes et de s'assurer que les attributions et les processus sont clairs et bien établis dans le cadre des activités à l'étranger.

Le cadre stratégique complet recommandé devrait comporter, entre autres, les mesures suivantes :

- établir des motifs plus élaborés pour déterminer les contextes opérationnels dangereux et tenir compte des répercussions d'une telle désignation;
- préciser les exigences relatives à la formation préalable au déploiement des employés;
- mettre à jour les politiques et les procédures opérationnelles normalisées;
- clarifier le rôle et les responsabilités des parties prenantes;
- clarifier les attentes à l'égard de l'équipe de soutien opérationnel à l'étranger;
- élaborer un plan de communication entre la direction et les employés qui porte plus particulièrement sur les déploiements à haut risque.

Nous serions heureux de discuter des conclusions et des recommandations du comité avec vous.

Nos plus sincères salutations,



Pierre Blais, C.P.

Président

c.c. :

David Vigneault, directeur du SCRS

ERC

Étude du CSARS 2017-06

ANNEXE A — Opérations du SCRS dans des contextes dangereux (2017-06)

Portée et méthodologie

Dans son étude sur les activités du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) dans des contextes opérationnels dangereux, le Comité de surveillance des activités de renseignement au Canada (CSARS) a décidé de se pencher sur trois domaines : le personnel, les sources et les cibles du SCRS. Cet angle a permis au comité d'évaluer comment le SCRS fonctionne globalement dans des contextes dangereux.¹

Dans le cadre du volet consacré au personnel du SCRS, le CSARS a mené des entrevues avec employés qui avaient travaillé dans un contexte dangereux entre et . Ces entrevues visaient à comprendre ce que ces personnes avaient vécu et à savoir ce qui fonctionne et ce qui constitue un défi lorsque des activités sont menées dans ce genre de contexte.

Cette tâche s'est assortie de réunions avec des membres de la direction du SCRS qui ont permis de discuter en termes généraux de l'information tirée des entrevues avec les employés³. Le CSARS a également transmis des questions écrites au SCRS⁴, procédé à un examen exhaustif des politiques et procédures et pris connaissance des détails consignés dans les dossiers relativement aux activités d'employés spécifiques dans des contextes opérationnels dangereux.

Examen des sources par le CSARS

¹ La désignation d'un pays en tant que contexte opérationnel dangereux est utilisé par le SCRS depuis octobre 2007. sont l'objet de cette désignation : . Il faut souligner que le SCRS CSARS emploi indifféremment les expressions <<contexte opérationnel dangereux>> et <<zone de conflit>> pour désigner le concept de contexte opérationnel dangereux etant du SCRS un concept créé par le CSARS.

² Les discussions avec les employés concernaient les postes suivants :

³ Rencontres du CSARS avec les gestionnaires des Ressources humaines, 11 décembre 2017; la Région internationale, 21 décembre 2017 et la Sécurité interne, 21 décembre 2017.

⁴ Note de service du CSARS au SCRS portant sur les questions adressées par le comité au SCRS au sujet des opérations menées dans des contextes à risque élevé, 15 novembre 2017; et réponse du SCRS aux questions du CSARS, 8 décembre 2017.

Dans le cadre de son examen des cibles opérant dans des contextes opérationnels dangereux, le CSARS a analysé les rapports concernant les cibles du SCRS, encore en place ou non, que l'on croyait être physiquement présentes dans les zones de conflit ou qui s'y étaient rendues durant la période examinée

Étant donné que les cibles se trouvaient dans des zones de conflit, le CSARS a tenté de déterminer si l'information , si la mise en garde était suivie convenablement et si l'instruction ministérielle concernant l'échange d'information avec des organismes étrangers (2011) était respectée avant que l'information soit communiquée. À cette fin, le CSARS a examiné un échantillon de comptes rendus de renseignement, l'instruction ministérielle sur l'échange d'information et les directives et procédures afférentes.

La mise en garde a été instaurée en octobre 2015 quand le directeur adjoint aux opérations (DAO) a émis une directive sur l'échange d'informations

Éléments sous-tendant les constatations

Le CSARS a mené de nombreuses entrevues avec le personnel qui avait travaillé dans des contextes opérationnels dangereux afin de savoir si ces personnes avaient vécu des expériences similaires – en ce qui concerne soit l'application des politiques et procédures du SCRS, soit les lacunes dans ces politiques et procédures. Les membres du personnel du SCRS ont l'expérience du travail à l'étranger, malgré que ce soit principalement à des fins de liaison, mais ceux qui sont affectés à des postes à l'étranger sont armés depuis 2002⁸.

Constatation 1 : En dehors de la fourniture d'armes à feu aux employés, le processus de désignation des pays en tant que « contextes opérationnels dangereux » ne tient pas compte d'importants facteurs, en particulier dans le cas des activités menées dans des pays qui représentent visiblement un danger, mais sans être reconnus

⁸ Étude du CSARS, *Le soutien aux opérations du SCRS et son utilisation à l'étranger*, 30 mai 2014, p 10.

comme « contextes opérationnels dangereux » au SCRS. Un fossé s'est également creusé entre la direction et les employés du SCRS en matière de communication concernant les activités dans les contextes opérationnels dangereux.

De façon générale, les employés avaient l'impression qu'il n'existait pas de plan stratégique relatif aux activités menées dans des contextes dangereux⁹.

Lorsqu'une évaluation du risque opérationnel mentionne un élément de risque élevé, pour la sécurité de l'employé ou de la source, l'approbation de hauts dirigeants du SCRS est nécessaire. Des procédures de _____ visent à clarifier ces processus.

Après avoir pris connaissance des réponses écrites du SCRS à ses questions, rencontré les gestionnaires et examiné les politiques opérationnelles, le CSARS a conclu que le SCRS avait mis en place des mécanismes officiels visant à consigner l'expérience vécue par les employés. _____ consigne les leçons à tirer de auprès des employés

⁹ Les employés du SCRS ont mentionné que le processus _____ ne constituait pas un outil de planification satisfaisant pour répondre valablement à leurs préoccupations en matière de sécurité, surtout dans le cas de déploiements de longue durée.

Bon nombre des employés du SCRS avec qui le comité s'est entretenu ne croyaient pas que [redacted] était utile pour recueillir et diffuser des renseignements importants,

En dernier lieu, le CSARS n'a découvert aucune preuve de l'existence d'un processus servant à consigner la teneur des réunions ou à en faire le suivi qu'utiliseraient les gestionnaires pour répertorier les leçons apprises puis cerner rapidement des solutions (s'il y a lieu). Le CSARS ne peut déterminer la cause des divergences d'opinions entre la direction du SCRS et la majorité des employés interrogés. À tout le moins, il existe un fossé sur le plan des communications entre les gestionnaires du SCRS et les employés.

Ce qui est des plus importants, c'est que les employés estiment qu'il est nécessaire de réviser les paramètres encadrant la notion de « contexte opérationnel dangereux », créée à la base dans le but d'informer le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile des postes à l'étranger où il peut être nécessaire d'armer les employés¹³; en revanche, les personnes interrogées n'étaient souvent pas en mesure d'expliquer ou ne comprenaient pas pourquoi un pays était jugé dangereux¹⁴. Bon nombre ont souligné que le fait d'armer les employés constituait un seul élément parmi de nombreuses considérations tout aussi importantes et que le processus de désignation était inadéquat compte tenu de divers autres enjeux touchant à la sécurité ou aux opérations qui devraient avoir une incidence sur la désignation d'un pays ou pas. Il incombe à [redacted] de déterminer si un pays est un contexte opérationnel dangereux¹⁵, mais selon la plupart des employés interrogés, une analyse par des experts [redacted] serait avantageuse, tout comme l'élargissement du rôle de [redacted]

¹⁴ Par exemple, des employés se demandaient pourquoi certains pays n'étaient pas désignés comme contextes opérationnels dangereux [redacted] alors qu'ils étaient tout aussi dangereux que d'autres ayant reçu cette désignation.

¹⁵ Le SCRS a précisé que le processus servant à désigner un pays comme contexte opérationnel dangereux relève de [redacted]. Cette désignation se fonde sur [redacted]. Dès que la demande de désignation a été traitée, il est habituel que [redacted] consulte [redacted]. La demande est ensuite envoyée dans la chaîne d'approbation [redacted] SCRS [redacted] participe aussi à ce processus s'il y a danger pour la santé, p. ex. l'épidémie d'Ebola, une pandémie, etc. (source : questions adressées par le CSARS au SCRS relativement aux opérations dans un contexte où le risque est élevé; réponse du SCRS aux questions du CSARS, question n° 11, 8 décembre 2017).

Constatation 2 : Le SCRS ne tient pas systématiquement compte du risque accru auquel s'exposent ses employés lorsqu'ils opèrent dans des contextes dangereux à l'étranger.

Les hauts gestionnaires qui ont discuté avec le CSARS ont souligné l'importance du contexte dans l'évaluation des éléments touchant la santé et la sécurité des employés à l'étranger. Ils ont signalé ce qu'ils considéraient comme des améliorations notables des activités du SCRS dans des contextes dangereux plus particulièrement, les opérations du SCRS étaient souvent mentionnés pour avoir contribué à améliorer les politiques, les processus et les procédures régissant les opérations à l'étranger. De fait, même si les employés interrogés par le CSARS se sont dits majoritairement satisfaits des précautions dont ils étaient entourés dans des contextes opérationnels dangereux, plusieurs des cas examinés par le CSARS ont suscité de graves interrogations quant à la manière dont le SCRS s'acquitte de son obligation de diligence à l'endroit de son personnel qui travaille dans des contextes dangereux.

Dans les réponses du SCRS aux questions portant sur la formation, le CSARS a relevé que le SCRS offre une large gamme de formations à ses employés qui se rendent dans des zones dangereuses.

Dans son suivi des commentaires des employés et des réponses du SCRS, le comité a pu constater que le SCRS avait décidé que la formation n'était plus obligatoire, mais plutôt recommandée lorsqu'une personne est déployée dans un contexte opérationnel dangereux,

Une autre inquiétude formulée par les employés tenait à l'absence de clarté quant à la responsabilité en ce qui concerne leur gestion avant ou pendant leur affectation dans un contexte dangereux.

La création de conditions de travail adéquats et prévisibles pour les gens qui travaillent dans des zones dangereuses a aussi été mentionnée fréquemment³².

Les employés ont affirmé également que l'absence de prévisibilité au chapitre de la rémunération pouvait créer des remous inutiles et nuire au moral des employés qui travaillent à l'étranger.

Tous les employés avec qui le CSARS s'est entretenu tenaient des propos très élogieux sur le rôle du CSARS. En plus, ils ont souligné que l'utilisation de renseignements personnels est cruciale pour assurer leur sécurité sur le terrain et l'utilité opérationnelle du renseignement recueilli.

Constatation 3 : Le SCRS doit relever plusieurs défis dans sa gestion des sources en contexte opérationnel dangereux, y compris des difficultés sur

et les risques juridiques associés à

Dans les activités qu'il mène en contexte opérationnel dangereux où existe un grave danger pour la vie de ses employés, le SCRS (comme toute autre agence de renseignement) dépend énormément de renseignements personnels pour obtenir des renseignements de nature opérationnelle.

³² Le CSARS reconnaît qu'un bon nombre des changements apportés aux avantages versés aux employés qui suscitaient des préoccupations découlaient de modifications décrétées par Affaires mondiales Canada et qu'ils échappaient donc au pouvoir du SCRS.

Constatation 4 : Le SCRS a adéquatement évalué l'information conformément aux instructions ministérielles et a recouru aux mises en garde et aux assurances nécessaires pour atténuer le risque lié à la communication d'information.

Le CSARS s'est demandé si, lorsque des renseignements susceptibles d'avoir des répercussions négatives sur une personne ont été communiqués, il y avait eu évaluation conformément à l'instruction ministérielle de 2011 sur l'échange d'information avec des organismes étrangers et la directive du directeur adjoint des opérations de 2015.

a fait partie constamment et de façon appropriée de tous les messages à l'exception de deux; dans ces cas, la mise en garde a été incluse sans raison

en ce qui concerne l'application de la mise en garde de Le CSARS souligne que le processus d'élaboration de politiques et de procédures relativement à l'application de la mise en garde de demeure en cours et encourage le SCRS à mettre la touche finale aux politiques et aux procédures puis à les promulguer le plus rapidement possible.

Le CSARS a également examiné ⁴⁵ dans l'information fournie aux partenaires et a tenté de savoir si était uniforme dans tous les échanges. Le CSARS n'a exprimé aucune inquiétude et souligne que la consignation était adéquate quand il y a eu modification de

Recommandations

Le CSARS recommande que le SCRS élabore un cadre stratégique complet pour le fonctionnement opérationnel dans les contextes dangereux.

Le CSARS est conscient que le SCRS joue principalement un rôle en matière de renseignement de sécurité intérieure et qu'il dispose de moins de ressources à affecter aux opérations à l'étranger. Cependant, le devoir de diligence du SCRS s'étend à tout lieu où un employé travaille pour l'organisation.

À cette fin, le CSARS estime qu'il faut que le SCRS soit plus clair quand il envoie des employés dans des contextes dangereux, afin de tempérer les attentes et de s'assurer que

les attributions et les processus sont clairs et bien établis dans le cadre des activités à l'étranger.

Le cadre stratégique complet recommandé devrait comporter, entre autres, les mesures suivantes :

- établir des motifs plus élaborés pour déterminer les contextes opérationnels dangereux et tenir compte des répercussions d'une telle désignation;
- préciser les exigences relatives à la formation préalable au déploiement des employés;
- mettre à jour les politiques et les procédures opérationnelles normalisées;
- clarifier le rôle et les responsabilités des parties prenantes;
- clarifier les attentes à l'égard de l'équipe de soutien opérationnel à l'étranger;
- élaborer un plan de communication entre la direction et les employés qui porte plus particulièrement sur les déploiements à haut risque.