

**Affaires mondiales
Canada**

**Global Affairs
Canada**

**Sous-ministre
des Affaires étrangères**

**Deputy Minister
of Foreign Affairs**

N° de dossier : INA-PA 0018-21

L'honorable Marie Deschamps
Présidente
Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement
Boîte postale 2430, succursale D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

Chère Mme Deschamps,

Je vous remercie pour la lettre que l'Office de surveillance a envoyée au Ministre Garneau en date du 1^{er} mars 2021, à laquelle était joint le rapport que l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) a produit à la suite du premier examen consacré à Affaires mondiales Canada (AMC), plus précisément au Programme d'établissement de rapports sur la sécurité mondiale (PERSM ou le Programme).

Je suis heureuse d'avoir reçu le rapport de l'OSSNR, que j'ai lu avec intérêt. Prenant acte de la demande voulant qu'Affaires mondiales Canada examine les recommandations de l'OSSNR et y donne suite, les hauts responsables du Ministère ont procédé à un examen approfondi à la fois des conclusions et des recommandations.

Tout comme mes collègues d'Affaires mondiales Canada, j'estime que le rapport et les recommandations de l'OSSNR sont des éléments pertinents qui arrivent au moment opportun. En effet, cet examen a été réalisé alors que le Programme cherchait à se renouveler et à se redynamiser de sorte à répondre de façon plus ciblée aux besoins actuels de ses clients. Bien que le Programme dispose de nombreux atouts et possède une feuille de route remarquable, des améliorations peuvent toujours être apportées. Tandis que le Ministère se prépare à renforcer le Programme, les résultats de cet examen nous aideront assurément à proposer d'importantes mesures d'amélioration et à y consacrer les investissements requis.

Pour ce qui a trait à la recommandation de l'OSSNR voulant que le PERSM élabore une structure de gouvernance, le Ministère accordera la priorité à l'établissement d'un nouveau cadre général de gouvernance qui s'appuiera sur les mécanismes de gouvernance et de responsabilisation qui régissent déjà le Programme. Des mesures ont déjà été prises à cet effet, notamment la création d'un comité consultatif ministériel du PERSM ainsi que l'adoption de principes directeurs approuvés par ce comité consultatif.

Le Ministère est entièrement d'accord avec la recommandation de l'OSSNR selon laquelle le PERSM devrait observer les pratiques prescrites par les politiques du gouvernement du Canada (GC) en matière de gestion et de conservation de l'information. En l'occurrence, nous élaborerons ou acquerrons les applications de gestion de l'information dont nous aurons besoin pour renforcer la colligation, la planification et la gestion de nos fonds d'information, conformément aux exigences énoncées dans les

politiques du GC. Quant à la recommandation voulant que le PERSM élabore des protocoles de gestion du risque et des lignes directrices sur la sécurité devant s'appliquer au Programme, le Ministère continuera d'examiner ses protocoles de gestion du risque et ses lignes directrices en matière de sécurité de sorte à garantir la sûreté et la sécurité de son personnel et de ses actifs à l'étranger. Nous continuerons également de travailler avec des experts-conseils à l'occasion d'un examen des protocoles et des lignes directrices s'appliquant au Programme de sorte à fournir aux agents du PERSM une orientation qui soit contextuelle et suffisante.

Quant à la recommandation voulant qu'Affaires mondiales Canada réalise une évaluation juridique approfondie visant les activités du PERSM et que les agents du PERSM reçoivent une formation consécutive aux résultats de ladite évaluation, le Ministère consultera ses instances juridiques et stratégiques dans le but d'éclaircir et de documenter les autorisations légales qui permettent au Programme d'exercer ses fonctions en tant que partie intégrante de l'appareil d'établissement de rapports diplomatiques à l'étranger. En outre, le Ministère actualisera son programme de formation de sorte à assurer la cohérence entre les activités du Programme (y compris le programme de formation pour les agents du PERSM affectés à l'étranger). En ce qui concerne la recommandation connexe selon laquelle le PERSM devrait élaborer des pratiques exemplaires s'appliquant aux interactions avec les contacts, le Ministère note, après consultation auprès des conseillers juridiques d'AMC, que les agents du PERSM, comme c'est le cas pour tous les diplomates canadiens qui ont des contacts à l'étranger, exercent leurs fonctions en conformité avec les protocoles de sécurité des ambassades, lesquels sont conçus en fonction des environnements opérationnels respectifs. Enfin, le Ministère demandera conseil auprès de ses juristes et de ses experts en protection de la vie privée quant à l'approche qu'il conviendra de préconiser pour la réalisation d'une évaluation des facteurs relatifs à la vie privée (EFVP), en réponse à la recommandation suivant laquelle l'OSSNR propose à Affaires mondiales de procéder à une EFVP visant le PERSM.

Pour ce qui concerne la relation entre le Programme et le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), nous notons à la conclusion du rapport selon laquelle il y aurait des lacunes sur le plan de la coordination entre nos deux organismes et la recommandation d'instaurer des lignes directrices claires en matière de coordination avec le SCRS. Affaires mondiales Canada travaille avec le Service depuis un certain temps dans le but de résoudre cette question et poursuivra ses efforts en ce sens. En outre, aucun problème pouvant être lié à des difficultés ou à des différends entre le Programme et le SCRS n'a été soulevé au fil des audits réalisés par mon Ministère concernant les pratiques de gestion recensées au sein de quatre des missions visées par le présent examen, mais il n'en demeure pas moins que des améliorations pourraient être apportées sur le plan de la qualité de notre relation. À cet effet, j'ai demandé à la direction du PERSM de collaborer plus étroitement avec le SCRS, de sorte à tirer parti des expériences de chaque organisation tout en tenant compte des mandats respectifs, et de minimiser les zones de conflits potentiels.

Bien que nous acceptons les conclusions et les recommandations du présent examen de façon générale, nous avons quelques préoccupations quant à des interprétations présentées dans le rapport final et à l'analyse qui a donné lieu à certaines conclusions et recommandations, lesquelles ne représentent pas fidèlement, à notre avis, le leadership qu'Affaires mondiales Canada exerce généralement dans la conduite des relations étrangères, notamment, dans ses fonctions du renseignement étranger ou dans la façon dont un ministère des affaires étrangères doit se comporter à l'étranger.

Pour illustrer notre propos, prenons l'exemple de la conclusion du rapport portant sur le mandat d'Affaires mondiales Canada en matière de renseignement étranger. Même si le SCRS, en vertu de l'article 17 de sa Loi, peut établir des liens de coopération avec un certain nombre de partenaires internationaux, Affaires mondiales Canada demeure l'organisme responsable de la gestion stratégique des relations du gouvernement du Canada avec l'étranger, notamment, pour ce qui a trait aux questions liées au renseignement. Ce principe de longue date reconnaît la prépondérance du mandat et des responsabilités de mon Ministre, qui agit en tant que responsable de la conduite de relations étrangères

aidé par le renseignement étranger, et en tant que principal titulaire du risque associé aux activités de collecte du renseignement étranger.

À titre d'exemple, en vertu de l'article 17 de la *Loi sur le SCRS*, le ministre des Affaires étrangères est consulté dès lors que le SCRS souhaite conclure une entente de coopération avec le gouvernement d'un État étranger ou l'une de ses institutions ou encore avec une organisation internationale. En 2020, Affaires mondiales Canada a réagi positivement aux demandes du SCRS en vue de l'établissement de relations

De même, en vertu du paragraphe 54(2) de la *Loi sur le CST*, le ministre de la Défense nationale (MDN) est tenu de consulter le ministre des Affaires étrangères (MINA) avant de conclure des ententes avec « des entités qui ont des pouvoirs et fonctions semblables [à ceux du CST], notamment avec des institutions d'États étrangers ou des organisations internationales d'États ou de leurs institutions ». Pendant l'été de 2021, le MDN a consulté le MINA relativement à ce type d'entente. En l'occurrence, il était question de conclure une entente avec dont l'objectif général était de renforcer la coopération, notamment les échanges d'information, le perfectionnement des compétences et l'amélioration des capacités.

La Direction générale du renseignement du ministère est l'entité responsable de la politique étrangère en matière de renseignement. Depuis déjà très longtemps, elle entretient des relations depuis l'Administration centrale et sur le terrain pour divers motifs allant des échanges d'analyses à la facilitation des activités opérationnelles. Chapeauté par la Direction générale du renseignement, le PERSM constitue un programme spécialisé en établissement de rapports. Dans ce contexte, les agents du PERSM ne sont pas envoyés à l'étranger pour exercer des activités de liaison et de renseignement, et ils ne cherchent pas activement à établir des contacts avec des services étrangers de renseignement. Les activités de liaison entre le Ministère et les services étrangers de renseignement sont strictement gérées et coordonnées entre nos bureaux de liaison du renseignement (BLR) à l'étranger et la Direction d'analyses et de rapports de renseignement à l'Administration centrale d'Ottawa, laquelle est responsable de la surveillance du programme des BLR. En outre, le PERSM constitue une ressource importante de l'ensemble des entités de gestion des relations au sein du Ministère. Nos principaux partenaires, canadiens et étrangers, ont souligné la pertinence et l'importance du point de vue et des rapports du Programme.

La conclusion du rapport indiquant que les activités du Programme posaient le risque de préjudice politique et d'atteinte à la réputation du gouvernement du Canada ne fait pas suffisamment état, à notre avis, du fait que les agents du PERSM exercent leurs fonctions ouvertement au titre d'un mandat transparent et bien établi, en conformité avec la *Loi sur le MAECD* et les pouvoirs en découlant ainsi qu'avec les dispositions de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, notamment celles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3, lequel définit l'une des fonctions diplomatiques comme étant de « d) [s']informer par tous les moyens licites des conditions et de l'évolution des événements dans l'État accréditaire et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'État accréditant ». En outre, le Ministère n'a connu aucune occurrence d'un tel préjudice dans le contexte du PERSM depuis la création du Programme, en 2002.

La promotion des intérêts du Canada à l'étranger de manière à limiter les risques de préjudice politique et d'atteinte à la réputation du gouvernement du Canada est une pratique prioritaire que mon Ministère et ses représentants exercent de longue date. Tous les diplomates canadiens dont le mandat est de préparer des rapports diplomatiques courent le risque d'être perçus, par les États accréditaires, comme s'ils commettaient de l'ingérence intérieure. Certes, les diplomates sont assujettis à l'interdiction de s'immiscer dans les affaires intérieures de l'État accréditaire, mais en revanche, l'État accréditant n'est pas en mesure d'influer sur la caractérisation subjectivement effectuée par les responsables de l'État

accréditaire à l'égard des activités d'établissement de rapports exercées par les diplomates de l'État accréditant. Ultimement, ce type de caractérisation n'a aucune incidence sur la protection garantie par la *CVRD* pour la fonction essentielle liée à l'établissement de rapports diplomatiques.

Permettez-moi de vous assurer qu'en dépit de ces préoccupations spécifiques, nous reconnaissons la valeur et le caractère opportun du rapport et des recommandations de l'OSSNR. Tel qu'il a été indiqué dans la lettre que le Ministre Garneau a adressée à votre prédécesseure, les responsables du Ministère donneront activement suite aux recommandations présentées dans le rapport de l'Office de surveillance en guise de notre souci permanent d'améliorer et d'accroître l'efficacité de notre travail.

J'entrevois avec intérêt un engagement continu avec vous et vos collègues.

Cordialement,

Marta Morgan