

TRÈS SECRET - RAC

**N° de dossier : 2800-147
(TD R491)**

**EXAMEN DU PROGRAMME VISÉ À L'ARTICLE 16
ET DE L'UTILISATION DES
RENSEIGNEMENTS RECUEILLIS
(ÉTUDE DU CSARS 2009-02)**

**Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
12 août 2010**

La traduction de tous les examens du CSARS a été officiellement complétée par le Bureau de la traduction du Canada. En cas de litige, la version faisant autorité de la spécification est le document original en anglais.

Version d'AIPRP

Date :9 septembre 2019.....

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION	2
2	QU'EST-CE QUE LE RENSEIGNEMENT ÉTRANGER?.....	3
2.1	Évolution de l'article 16	5
2.2	Nouvelles demandes et nouvelle orientation.....	9
3	LE SCRS EST-IL TOUJOURS PRINCIPALEMENT UN SERVICE DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ?.....	12
3.1	Qu'est-ce que cela signifie?	15
3.2	Où nous dirigeons-nous?	16
4	CONCLUSION.....	17
	SOMMAIRE DES CONCLUSIONS	18
	SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS.....	19

1 INTRODUCTION

La *Loi sur le SCRS* (1984) considère séparément la collecte prévue à l'article 12 (renseignement de sécurité ou RS) et celle prévue à l'article 16 (renseignement étranger ou RE). La loi a été conçue pour tenir compte des attentes du Parlement selon lesquelles la collecte de RS serait la nouvelle priorité du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Toutefois, au cours des 25 dernières années, le SCRS a constamment adapté ses activités de collecte, d'analyse et de diffusion pour répondre aux demandes accrues du gouvernement du Canada (GC) en matière de renseignement de sécurité et de renseignement étranger. Par conséquent, en 2010, les changements cumulatifs au sein du SCRS avaient essentiellement érodé ce qui constituait autrefois des distinctions rigides entre les articles 12 et 16. Dans le cadre du présent examen, on examine le programme du Service visé à l'article 16 afin d'évaluer la façon dont ces changements sont survenus et la signification de l'érosion des distinctions entre les articles 12 et 16 pour le SCRS et le GC¹.

L'étude est divisée en deux sections; la première examine ce que l'on entend par renseignement étranger (RE) au Canada et le mandat limité de collecte de RE qui a été initialement confié au Service. On y explique également pourquoi le programme est devenu une priorité du Service au cours des dernières années et certaines des mesures prises par le SCRS pour accroître ses capacités en matière de RE.

La deuxième section présente quelques observations sur les conséquences possibles de la transformation du SCRS, passant d'un organisme axé sur le RS à un organisme qui considère de plus en plus le RS et le RE comme des priorités liées.

1 Au cours de notre examen, le CSARS a examiné un large éventail de renseignements organisationnels et opérationnels du SCRS, en plus de tenir des séances d'information avec des représentants de la Direction des opérations et de la Direction du renseignement du SCRS. La période d'examen s'étend du 1^{er} janvier 2006 au 30 juin 2009.

2 QU'EST-CE QUE LE RENSEIGNEMENT ÉTRANGER?

La nécessité et l'étendue des capacités canadiennes en matière de RE constituent un thème récurrent du débat sur le renseignement au Canada depuis plus d'un demi-siècle². Au cours de cette période, divers gouvernements, ainsi que notre Comité, ont examiné l'utilité d'avoir des espions canadiens et de mener des activités de contre-espionnage³. Le consensus a toujours été que le statu quo devrait être maintenu, le Canada recueillant la grande majorité de ses RE au moyen d'une collecte effectuée à partir de sources ouvertes par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) et par le ministère de la Défense nationale (MDN) ou à partir de sources techniques secrètes par l'entremise du Centre de la sécurité des télécommunications (CST). Récemment, il y a eu une augmentation marquée de l'intérêt du gouvernement à l'égard des RE,

La présente section examine la signification des RE dans le contexte canadien et la façon dont les activités du SCRS prévues à l'article 16 ont évolué au fil du temps.

Les RE désignent les renseignements concernant les moyens, les intentions ou les activités d'États, de personnes morales ou d'individus étrangers. Ils peuvent comprendre des renseignements d'ordre politique, économique, militaire, scientifique ou social et avoir une incidence sur le plan de la sécurité⁵. Les RE et les RS ne sont pas mutuellement exclusifs; il existe divers degrés de chevauchement entre les deux⁶.

L'article 16 de la *Loi sur le SCRS* permet au Service, à la demande du ministre de la Défense nationale ou du ministre des Affaires étrangères, de prêter son assistance à la collecte de RE, c'est-à-dire à la collecte « d'informations ou de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités » de personnes ou d'entités étrangères.

-
- 2 Le débat sur l'ampleur du « déficit en matière de renseignement » au Canada a commencé après la Deuxième Guerre mondiale. Voir : Institut canadien des affaires mondiales, « CFIS : A Foreign Intelligence Service For Canada », novembre 2007, <http://www.cdfai.org/PDF/CFIS.pdf>
- 3 Le CSARS s'est opposé à l'établissement d'un organisme de renseignement étranger distinct dans l'étude 95-05 intitulée « Audit of Section 16 Investigations & Foreign Intelligence Reports » (7 février 1997).
- 4 Ce débat a été relancé en 2006, à la suite d'une promesse électorale du Parti conservateur selon laquelle, s'il était élu, il envisagerait la création d'un organisme spécialisé en RE au Canada. Voir : « Using our Own Eyes and Ears », *The Ottawa Citizen*, 6 février 2006, p. A 14.
- 5 Solliciteur général du Canada, « Maintenir le cap : La sécurité nationale dans les années 90 », Réponse du gouvernement au Rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'examen de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, février 1991, p. 53.
- 6 _____, par exemple, pourrait être considéré comme une priorité en matière de RE; cependant, puisque cela concerne aussi directement la faisabilité de _____ il pourrait être _____ interprété comme une préoccupation touchant les RS. Par conséquent, l'accès à ces renseignements favoriserait et protégerait les intérêts nationaux du Canada.

Selon une restriction cruciale imposée au SCRS, les renseignements visés à l'article 16 ne peuvent être recueillis que *dans les limites du Canada*⁷. L'article 16 prévoit également que le SCRS ne peut pas recueillir de renseignements sur un citoyen canadien, un résident permanent du Canada ou une personne morale constituée sous le régime d'une loi fédérale ou provinciale⁸.

La restriction nationale relative à la collecte prévue à l'article 16 a été établie en partie par le législateur à la suite de conseils donnés par la Commission d'enquête McDonald, qui avait évalué les avantages et les inconvénients d'un service canadien du renseignement étranger spécialisé. M. McDonald a soutenu que les organismes de RE et de RS avaient des objectifs et des modes de fonctionnement divergents, ce qui nécessitait des mesures de contrôle officielles différentes, et qu'il « import[ait donc] au plus haut degré » de garder ces responsabilités séparées⁹. Au bout du compte, après un débat public considérable, le gouvernement a concédé que le SCRS devrait faire preuve de prudence au moment de gérer les moyens défensifs (art. 12) et offensifs (art. 16) au sein d'un même organisme¹⁰.

Le débat entourant l'article 16 et la question de savoir si le Service était le mieux placé et le plus adéquatement équipé pour effectuer la collecte de RE ne s'est pas terminé avec l'adoption de la *Loi sur le SCRS*. À peine cinq ans plus tard, dans le cadre de son examen de la *Loi*, le Comité spécial de la Chambre des communes a préconisé un changement du programme visé à l'article 16. La position présentée a d'abord été rédigée par le CSARS, qui demandait que l'on envisage de modifier l'article 16 de la *Loi sur le SCRS* en supprimant les mots « dans les limites du Canada »¹¹. Selon le professeur Peter Russell, dont les travaux ont servi de fondement à la recommandation du CSARS :

Cette modification de la *Loi* signifierait simplement qu'il n'y aurait plus de contrainte juridique pour le ministre de la Défense ou le secrétaire d'État aux Affaires extérieures s'ils souhaitaient obtenir l'aide du personnel du SCRS pour recueillir des renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités de personnes ou d'États étrangers. En vertu de l'article 16, ces ministres peuvent déjà demander l'aide du SCRS dans les limites du Canada. En raison du changement proposé, ils pourraient demander une telle aide à l'extérieur du Canada¹².

7 *Loi sur le SCRS*, 1985, paragr. 16(1).

8 *Loi sur le SCRS*, 1985, sous-alinéas 16(1)b)(i-iii).

9 Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, « Vol. 2 – Partie V – Chapitre 7 C : Le Canada devrait-il avoir un service extérieur de renseignements? », 1981, p. 680.

10 Le rapport du Comité sénatorial s'intitulait à juste titre « A Delicate Balance ». Voir : Reg Whitaker, « The Politics of Security Intelligence Policy-Making in Canada: 1970-84 », *Intelligence and National Security*, vol. 6, n° 4 (1991), p. 649-668.

11 Document du CSARS, « Reforming the CSIS Act A Draft Position Paper presented by the Security Intelligence Review Committee for the Parliamentary Review », avril 1989, p. 33.

12 Peter H. Russell, « Should Canada Establish A Foreign Intelligence Agency? », document rédigé pour le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, décembre 1988, p. 17.

Le rapport du Comité spécial de la Chambre des communes ne contenait pas la mise en garde supplémentaire de M. Russell :

Pour autant que la participation du SCRS aux opérations de renseignement étranger soit très limitée et ponctuelle, le risque de contamination (c.-à-d. le risque que les techniques et les attitudes découlant des opérations à l'étranger se répercutent sur les opérations nationales de renseignement de sécurité) sera minime. Toutefois, si elle devenait plus étendue et systématique, il faudrait envisager d'établir un service secret étranger distinct¹³.

Le gouvernement n'a pas souscrit à la recommandation du Comité spécial concernant la modification de la *Loi sur le SCRS*. Il a soutenu que l'élimination de l'interdiction associée à l'expression « dans les limites du Canada » « empiéterait sur le mandat premier du Service qui a trait aux renseignements de sécurité¹⁴ ».

En résumé, la création du SCRS a donné la priorité au RS – comme en témoignent les priorités nationales en matière de renseignement¹⁵ –, un mandat secondaire étroit étant associé à la collecte de RE. L'adoption de cette position et son maintien pendant la majeure partie de l'histoire du SCRS ont distingué le Canada de la plupart des autres démocraties occidentales : la collecte de données par le Service en vertu de l'article 16 est limitée par les frontières nationales, tandis que d'autres organismes de RE mènent exclusivement leurs activités dans des pays étrangers et, par définition, enfreignent les lois de ces pays afin de recueillir des renseignements.

2.1 Évolution de l'article 16

Les politiques et les procédures du SCRS relatives à la collecte, à la déclaration et à la diffusion des renseignements visés à l'article 16 ont continué d'être révisées à mesure que les demandes du GC en vertu de l'article 16 ont changé. Le protocole d'entente signé en 1987 entre le solliciteur général de l'époque et les ministres de la Défense nationale et des Affaires étrangères, qui donne effet à la collecte de données en vertu de l'article 16, constitue l'un des premiers documents essentiels¹⁶.

-
- 13 Peter H. Russell, « Should Canada Establish A Foreign Intelligence Agency? », document rédigé pour le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, décembre 1988, p. 22.
- 14 Solliciteur général du Canada, « Maintenir le cap : La sécurité nationale dans les années 90 », février 1991, p. 59. À la suite de l'effondrement de l'Union soviétique et du début de la révolution de l'information (c.-à-d. Internet), le CSARS s'est de nouveau penché sur la question du RE, quoique brièvement, dans son étude 93-06 sur le contre-espionnage (28 janvier 1994).
- 15 La liste des priorités (qui étaient auparavant des exigences) nationales en matière de renseignement du ministre de la Sécurité publique est généralement publiée chaque année, à quelques exceptions près (p. ex. 2006-2008). Au cours de la période à l'étude, ces priorités comprenaient
- 16 Protocole d'entente, « Entente tripartite : Affaires extérieures, Défense nationale, Solliciteur général – article 16 de la *Loi sur le SCRS* », 21 août 1987.

En effet, pendant les premières années du programme, le Service et ses principaux clients (p. ex. MAECI, MDN) ont abordé ce nouveau secteur de travail avec un grand soin et beaucoup de prudence.

Par exemple, à l'origine, les règles de diffusion étaient assez rigides,

Cela a été considéré comme la meilleure méthode pour assurer la sécurité des sources.

Un autre thème récurrent du programme visé à l'article 16 concerne l'analyse du renseignement.

Depuis, le Service a également pris des mesures pour améliorer la capacité du client d'évaluer la valeur des renseignements .

Page
is withheld pursuant to sections
est retenue en vertu des articles

of the Access to Information Act
de la Loi sur l'accès à l'information

2.2 Nouvelles demandes et nouvelle orientation

Après les événements du 11 septembre, la primauté du mandat du Service prévu à l'article 12 semblait assurée dans un avenir prévisible, puisque le SCRS se concentrait sur la menace du terrorisme mondial. Cependant, selon le Service, au cours de la dernière décennie, les demandes de renseignements du gouvernement ont *généralement* augmenté (que ce soit pour des renseignements visés à l'article 12 ou à l'article 16). **En dépit de la priorité accordée à la lutte contre le terrorisme, le CSARS a constaté que les demandes de renseignements visés à l'article 16 avaient augmenté considérablement dans l'ensemble du gouvernement.**

En réponse, _____ le SCRS a modifié _____
pour aider à gérer les demandes croissantes de renseignements du GC.

Le CSARS est d'avis que les conséquences potentielles de la structure organisationnelle modifiée du SCRS méritent un examen plus approfondi. Le Comité donne des conseils sur cette transition dans le chapitre qui conclut l'étude.

3 LE SCRS EST-IL TOUJOURS PRINCIPALEMENT UN SERVICE DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ?

La Commission McDonald a prédit que, si les lignes de démarcation entre le RE et le RS n'étaient pas soigneusement établies, il y aurait un risque de créer un monolithe de sécurité et de renseignement, c'est-à-dire une organisation de renseignement indivisible⁴³. La présente section permet d'examiner la mesure dans laquelle les changements progressifs apportés au programme du Service visé à l'article 16 ont eu une incidence sur la position traditionnelle du SCRS en matière de RS, ainsi que les répercussions de ces changements.

Au cours de la dernière décennie, on a assisté au retrait graduel du voile du secret entourant les activités de renseignement, le SCRS participant de plus en plus activement aux efforts de communication avec le public et de sensibilisation du public, ce qui comprend, il est vrai, une discussion limitée sur la création d'un organisme de RE distinct⁴⁴.

Malgré les arguments du Service en faveur de l'amélioration des capacités en matière de RE au sein du SCRS, les lignes de démarcation entre les articles 16 et 12 ont déjà été reconnues par notre Comité comme étant assez rigides. En février 1991, par exemple, le solliciteur général du Canada de l'époque a déclaré qu'il « ne conv[enait] pas de confier à un seul et même organisme les fonctions liées, d'une part, au renseignement de sécurité et, d'autre part, au renseignement étranger », étayant ainsi la justification des « restrictions strictes [auxquelles est assujéti] le rôle du Service en matière de renseignement étranger⁴⁶ » en vertu de l'article 16. Le gouvernement a ajouté ce qui suit :

Des services différents nécessitent donc des contrôles différents. C'est pourquoi la collecte de renseignement étranger et celle de renseignements de sécurité sont des fonctions distinctes dans d'autres démocraties occidentales⁴⁷.

Bien que le gouvernement canadien n'ait pas publiquement modifié cette position, dans

43 Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, « Vol. 2 – Partie V – Chapitre 7 C : Le Canada devrait-il avoir un service extérieur de renseignements? », 1981, p. 680.

44 Dans le cadre de son témoignage devant le Sénat canadien, le directeur du SCRS, Jim Judd, a laissé entendre que la création d'un organisme de RE spécialisé nécessiterait le transfert de talents humains du SCRS. Voir : Document du Sénat, « Délibérations du Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense : Témoignages », 30 avril 2007.

45 Le CSARS n'est pas autorisé à examiner les documents confidentiels du Cabinet.

46 Solliciteur général du Canada, « Maintenir le cap : La sécurité nationale dans les années 90 », février 1991, p. 55.

47 Solliciteur général du Canada, « Maintenir le cap : La sécurité nationale dans les années 90 », février 1991, p. 58.

l'intervalle, les demandes présentées dans le cadre du programme du Service visé à l'article 16 ont augmenté considérablement⁴⁸.

Cependant, le SCRS demeure également engagé à l'égard de son mandat principal en matière de RS. Il n'a pas été facile d'atteindre cet équilibre. **En effet, bien que le SCRS continue d'accorder la priorité à la collecte de renseignements en vertu de l'article 12, plutôt qu'en vertu de l'article 16⁵¹, notre examen a révélé que, sur le plan tant du concept que de la pratique, ces deux domaines étaient devenus interreliés.**

Par exemple, la présente étude a permis de constater que le langage utilisé dans la documentation du SCRS pour décrire les activités prévues aux articles 16 et 12 était souvent presque identique, ce qui s'appliquait aux séances d'information auxquelles a assisté le CSARS⁵². Cette observation est conforme à un examen du programme visé à l'article 16 qui a été effectué en 2007 par le SCRS,

La clarté conceptuelle ne constitue qu'une partie du problème.

48 Lorsque le gouvernement a procédé à la dernière évaluation de la question du RE en 1991,

51 Le Rapport public du SCRS de 2008-2009 souligne que l'enquête sur les menaces terroristes potentielles demeure une priorité clé du Service.

52 Même des documents publics comme l'organigramme du SCRS peuvent être mal interprétés. Le poste de directeur adjoint – Collecte à l'étranger, par exemple, est associé à une responsabilité qui, interprétée de façon littérale, semble contraire au mandat national en matière de RE prévu à l'article 16.

En pratique, la
collecte des renseignements visés aux articles 16 et 12 ne peut pas être
compartimentée de manière artificielle,

L'une des contraintes permanentes du programme visé à l'article 16 tient au fait
que, en vertu de la loi actuelle, le SCRS ne peut pas demander à une source de
recueillir des renseignements supplémentaires ni communiquer de nouveau avec
une source pour ce faire, si celle-ci obtient « de manière incidente » des
renseignements visés à l'article 16 pendant qu'elle est à l'étranger.

3.1 Qu'est-ce que cela signifie?

Le Comité est d'avis que l'établissement d'un lien par le Service entre les priorités relatives à l'article 12 et à l'article 16 – ce que le SCRS appelle la « collecte mixte » – n'est plus une situation ponctuelle⁶⁰. Par conséquent, nous concluons que ces changements ont une incidence sur l'orientation future du Service⁶¹.

Le CSARS comprend que cette transformation s'est produite en raison des menaces de plus en plus complexes et des demandes accrues de renseignements à l'échelle du gouvernement. Parallèlement, le Comité est d'avis que le lien progressif entre les articles 12 et 16 soulève des questions importantes qui exigent un examen plus approfondi⁶². Plus particulièrement, étant donné que ces changements se sont produits au cours d'une période relativement courte, le CSARS craint que le gouvernement n'ait pas eu l'occasion de réfléchir pleinement à leur importance.

Le Comité est préoccupé par les répercussions éventuelles de la fusion des mandats du Service prévus aux articles 16 et 12.

Le Comité croit que des perceptions erronées semblables pourraient survenir à mesure que le SCRS accroît sa collecte de renseignements de sécurité à l'étranger.

Enfin, si le lien entre les articles 16 et 12 était maintenu, le SCRS pourrait devenir ce que le législateur n'a jamais voulu qu'il soit, c'est-à-dire un Service ayant des mandats égaux en matière de RS et de RE. Non seulement cela irait à l'encontre des

60 Lorsque Peter Russell a conseillé le CSARS à ce sujet, il l'a prévenu que, si la participation du SCRS aux opérations de RE devenait plus étendue et systématique, il faudrait envisager d'établir un service secret étranger distinct. Voir : Peter H. Russell, « Should Canada Establish A Foreign Intelligence Agency? », document rédigé pour le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, décembre 1988, p. 22.

61 La reconnaissance par le Service des restrictions législatives touchant l'efficacité du programme visé à l'article 16 (c.-à-d. collecte à l'échelle nationale en vertu de l'article 16 de la *Loi sur le SCRS*) a mené le SCRS à effectuer une évaluation de l'utilité potentielle d'une demande de modification de la *Loi* pour permettre la collecte à l'extérieur du Canada en vertu de l'article 16.

arguments publics contraires⁶⁴, mais on ignorerait en outre la pratique établie de longue date par des alliés respectés, qui ont intentionnellement séparé ces fonctions de renseignement divergentes pour aider à assurer le contrôle et la responsabilisation du gouvernement⁶⁵.

3.2 Où nous dirigeons-nous?

Comme le législateur a clairement établi des limites en ce qui a trait aux activités de collecte du Service en vertu de l'article 16, le Comité est d'avis que des changements importants dans la façon dont la collecte est effectuée devraient faire l'objet d'un débat public et d'un examen parlementaire.

Par conséquent, le Comité recommande que le gouvernement donne des directives et/ou une orientation au Service au sujet de son rôle accru en matière de renseignement étranger.

64 La Commission McDonald (1981) et les déclarations du gouvernement (Maintenir le cap : 1991) en sont deux exemples.

65 Les services de renseignement étranger en Australie et en Grande-Bretagne, par exemple, relèvent respectivement du ministre des Affaires étrangères et du secrétaire aux Affaires étrangères. Toutefois, il convient également de noter que les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande sont parmi les rares pays ayant un seul service de renseignement assorti d'un double mandat en matière de RE et de RS.

4 CONCLUSION

Tout au long de l'histoire du Service, les débats publics et gouvernementaux ont mis l'accent sur le fait que le SCRS était le principal responsable de la collecte de RS.

Le Comité est d'avis que le gouvernement devrait éclairer et guider le Service dans son double rôle d'organisme national de renseignement de sécurité du Canada et de contributeur de plus en plus important dans le domaine du renseignement étranger.

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS

- En dépit de la priorité accordée à la lutte contre le terrorisme,
- Bien que le SCRS continue d'accorder la priorité à la collecte de renseignement en vertu de l'article 12, plutôt qu'en vertu de l'article 16, notre examen a révélé que, sur le plan tant du concept que de la pratique, ces deux domaines étaient devenus interreliés.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

- Par conséquent, le Comité recommande que le gouvernement donne des directives et/ou une orientation au Service au sujet de son rôle accru en matière de renseignement étranger.