

TRÈS SECRET

**N° de dossier : 2800-150
(TD R496)**

**RECOURS À LA PERTURBATION PAR LE SCRS
POUR CONTRER LES MENACES À LA SÉCURITÉ
NATIONALE**

(ÉTUDE DU CSARS 2009-05)

**Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
2 juin 2010**

Version d'AIPRP
Date :22 mars 2019.....

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION	2
2	MÉTHODE ET PORTÉE	3
3	QU'EST-CE QUE LA PERTURBATION?	4
3.1	Pourquoi la perturbation a-t-elle été utilisée contre	6
4	BESOIN D'AGIR?	8
4.1	Pourquoi le recours à la perturbation par le SCRS suscite-t-il des préoccupations?	8
4.2	Évolution du renseignement de sécurité	11
	SOMMAIRE DES CONCLUSIONS	14
	SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	15

Version d'AIPRP
Date :22 mars 2019

1 INTRODUCTION

sur des activités d'enquête précises du SCRS de ces activités pour le Service.

Le présent examen porte et sur les conséquences

Chaque fois que le SCRS mène des enquêtes, le fait de contrer – ou de perturber – une menace à la sécurité nationale constitue une conséquence prévue ou non. Par exemple, le fait de faire savoir aux cibles que leurs activités font l'objet d'une enquête peut réduire la probabilité qu'elles poursuivent leurs plans. Le Service considère que ces méthodes sont conformes à la *Loi sur le SCRS*.

Le CSARS comprend que le fait de contrer ou de perturber les menaces à la sécurité nationale fait partie des enquêtes connexes et peut parfois être nécessaire pour protéger les Canadiens. Toutefois, notre examen soulève quatre questions concernant le recours à la perturbation par le Service qui, selon le Comité, doivent être examinées plus à fond. Premièrement, la perturbation pourrait chevaucher les efforts déjà déployés par les services de police au Canada. Deuxièmement, même si le mandat du SCRS en vertu de l'article 12 n'interdit pas explicitement le recours à la perturbation, le pouvoir de recueillir et d'analyser du renseignement et d'en faire rapport au gouvernement du Canada (GC) et de le conseiller à cet égard ne semble pas non plus englober de telles activités. Troisièmement, le CSARS croit qu'il serait approprié, dans certaines circonstances, que le ministre sache que le SCRS a recours à la perturbation. Quatrièmement, il n'y a pas de lignes directrices du SCRS pour faciliter la conception et la mise en œuvre d'opérations de perturbation ou se préparer aux conséquences éventuelles d'une telle activité d'enquête.

La présente étude examine le recours, par le Service, à la perturbation contre une menace . La section 3 porte sur la signification de la perturbation, y compris la raison pour laquelle le Service a choisi cette mesure . La section 4 reprend certaines des mises en garde formulées par la Commission d'enquête McDonald qui ont contribué à faire du SCRS un organisme civil voué à la collecte et à la diffusion du renseignement.

Version d'AIPRP
Date :22 mars 2019.....

2 MÉTHODE ET PORTÉE

L'examen a porté sur l'enquête du SCRS visant une menace à la sécurité nationale, mettant l'accent sur la « perturbation »

Au cours de son examen, le CSARS a examiné un large éventail de renseignements organisationnels et opérationnels du SCRS, en plus de tenir six réunions avec diverses directions opérationnelles et divers services de soutien.

La période d'examen s'étend du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2008.

3 QU'EST-CE QUE LA PERTURBATION?

Pendant la guerre froide, les activités de renseignement du Canada visaient à comprendre la menace de l'Union soviétique. Cette menace offrait une stabilité et une prévisibilité considérables : l'ennemi était connu, ses intentions étaient apparentes et les méthodes de contre-espionnage (CE) demeuraient en grande partie le domaine exclusif des professionnels du renseignement. Cela contraste avec les menaces terroristes contemporaines, où les ennemis sont cachés, leurs intentions sont rarement claires et les mesures de lutte contre le terrorisme (LT) exigent souvent une étroite collaboration entre le personnel du renseignement et celui de l'application de la loi – une exigence qui prend de plus en plus d'importance depuis l'adoption de la *Loi antiterroriste*. En raison de cette menace complexe et de cet environnement juridique, le SCRS peut envisager des activités qui vont au-delà de la collecte et de l'analyse traditionnelles, y compris le fait de dissuader les cibles de mener des activités liées à la menace

Il est

Version d'AIPRP

Date : ____22 mars 2019____

également possible que la perturbation se produise involontairement, pourrait dissuader une personne d'adopter dans l'avenir un comportement lié à la menace, même si ce résultat n'était pas prévu.

Le Service reconnaît que la perturbation est une activité qui s'écarte des formes habituelles de la collecte de renseignements et que certains risques doivent être gérés lorsque l'on mène une telle activité d'enquête. Comme le SCRS l'a fait remarquer au CSARS au moment de décrire les ramifications plus vastes de la perturbation :

Ce qui est moins tangible, c'est de savoir si nos actions poussent certaines personnes à se radicaliser, mais nous estimons que cela décourage la radicalisation chez la plupart des gens.

Comme l'a expliqué un employé du Service lors de son témoignage devant une commission d'enquête, étant donné que les renseignements sont recueillis par le Service compte tenu d'un seuil inférieur à celui des enquêtes criminelles, il n'est pas toujours possible pour la police d'utiliser les renseignements du SCRS. Par conséquent, cela peut faire en sorte que, dans le cadre d'une enquête, on vise non plus la poursuite, mais plutôt la perturbation⁶.

Version d'AIPRP

Date : ____ 22 mars 2019 ____

⁶ Témoignage du DAO du SCRS, Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, « Volume 1 : Rapport sur les événements concernant Maher Arar : Les faits », ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2006, p. 454, note n° 15.

3.1 Pourquoi la perturbation a-t-elle été utilisée

le Service a interrogé personnes identifiées comme étant peut-être liées à ou comme ayant accès à des renseignements pertinents. Par exemple, a communiqué avec presque personnes qui étaient

Même si l'objectif principal était de recueillir des renseignements auprès de ceux qui pouvaient avoir connaissance de la menace, le Service espérait également prévenir de futures activités liées à la menace.

L'examen du CSARS a également permis de constater que, le SCRS avait accordé la priorité à la nécessité de recueillir des renseignements sur le rôle joué et de connaître l'intention
Cela dit, le Service venait de commencer à accroître ses activités d'enquête à l'étranger

ne pouvait pas corroborer de façon indépendante selon lesquels le Canada pourrait être la cible

Par conséquent, le SCRS les avertissements

Comme la date de _____ approchait rapidement, le Service a expressément entrepris de perturber l'environnement de la menace.

4 BESOIN D'AGIR?

Le Service soutient que la perturbation s'inscrit dans un continuum de communication avec les gens lorsqu'il enquête sur des menaces à la sécurité nationale et qu'elle est donc conforme au mandat du Service. Questionné sur les conséquences négatives possibles de la perturbation, un responsable du SCRS a répondu que, pour atténuer les préoccupations de la collectivité, « nous déclarons toujours avec exactitude que nous enquêtons sur des menaces à la sécurité du Canada ». Bien que le CSARS comprenne que la perturbation fait partie d'un continuum des activités d'enquête du Service, le Comité tient à s'assurer que des structures d'orientation et de responsabilisation adéquates sont en place pour diriger le recours à cette activité d'enquête par le Service. Cela est particulièrement pertinent dans le contexte de menace complexe d'aujourd'hui, où il y a une convergence accrue entre la collecte de renseignements et l'application de lois antiterroristes.

4.1 Pourquoi le recours à la perturbation par le SCRS suscite-t-il des préoccupations?

La première préoccupation du CSARS tient au fait que la perturbation pourrait faire double emploi avec des mesures qui sont déjà exécutées par les organismes d'application de la loi. Depuis le 11 septembre, on observe une tendance générale vers l'adoption d'un « cadre de sécurité nationale intégré » décrit dans la Politique de sécurité nationale du gouvernement²³. Cette politique souligne l'importance du lien entre les évaluations des menaces et la communication de cette information aux intervenants de première ligne, comme les agents d'application de la loi²⁴. Par conséquent, lorsque le Service a recours à la perturbation sans procéder à une coordination complète avec la police, il n'est pas clair si cela est conforme à la Politique de sécurité nationale du gouvernement, qui est censée établir une « approche non ambiguë et efficace en matière de sécurité » parmi les divers ministères et organismes fédéraux ayant des responsabilités différentes²⁵.

23 Document du ministère de la Sécurité publique, « Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale », avril 2004, p. 11. Consulté à l'adresse suivante : <http://www.publicsafety.gc.ca/pol/ns/secpol04-eng.aspx>

24 Document du ministère de la Sécurité publique, « Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale », avril 2004, section Capacité de protection et de prévention. Consulté à l'adresse suivante : <http://www.publicsafety.g.ca/pol/ns/secpol04-eng.aspx>

25 Document du ministère de la Sécurité publique, « Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale », avril 2004, p. 1. Consulté à l'adresse suivante : <http://www.publicsafety.g.ca/pol/ns/secpol04-eng.aspx>

L'inquiétude au sujet du phénomène de l'« élargissement du mandat » n'est pas nouvelle. Il y a plus d'un quart de siècle, l'ancien Service de sécurité de la GRC était d'avis que, puisque les poursuites ne pouvaient être intentées qu'après la perpétration d'infractions, l'application de la loi n'était pas un moyen efficace de prévenir les actes de violence. Pour cette raison, le Service de sécurité s'est donné la responsabilité d'être proactif et d'élaborer des mesures de lutte contre les menaces²⁶. La Commission McDonald a fait remarquer que l'utilisation de mesures de perturbation ou de lutte contre les menaces pouvait être problématique pour ceux qui participent à la collecte et à l'analyse pour la raison suivante :

On pourrait soutenir que la collecte, l'appréciation et le traitement des renseignements sont une partie intégrante des contre-mesures (c.-à-d. perturbation), puisque sans la collecte et l'appréciation, rien ne se fait. Cependant, aller jusqu'à décrire ces activités comme des contre-mesures, c'est étirer un peu trop le sens de cette expression²⁷.

Le Service mentionne que toutes ses activités pendant la campagne de perturbation ont été menées conformément à son rôle consistant à obtenir des renseignements sur une menace, soulignant

Toutefois, le Comité estime qu'il est important de faire la distinction entre les « tentatives » de coordination et le fait de réussir à travailler ensemble à l'atténuation des menaces.

Le Comité

reconnait que le SCRS n'est pas le seul responsable de cette situation; néanmoins, le fait même qu'elle se soit produite est préoccupant.

²⁶ Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, « Vol. 2 – Partie III – Chapitre 7 : Les contre-mesures – Service de sécurité », 1981, p. 279-280.

²⁷ Non souligné dans l'original. Voir : Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, « Vol. 2 – Partie III – Chapitre 7 : Les contre-mesures – Service de sécurité », 1981, p. 283-284.

La deuxième observation du Comité concerne le fait que la perturbation est peut-être incompatible avec le mandat du Service en vertu de l'article 12³¹. Pour ce qui est du contexte historique, cette question a été soulevée par la Commission McDonald, qui a déclaré ce qui suit :

les mesures préventives ou les contre-mesures sont prises par un corps policier ou un ministère dans l'exercice d'une fonction gouvernementale autorisée. Le rôle du service de renseignements pour la sécurité se borne, comme il se doit, à recueillir et à transmettre des renseignements en matière de sécurité³².

Cette vision du rôle d'un organisme de renseignement est conforme au témoignage du directeur du SCRS devant un comité de la Chambre des communes. Par exemple, lorsqu'on lui a demandé si le SCRS avait suffisamment de pouvoirs législatifs pour faire son travail et si cela signifiait que les arrestations préventives et les audiences d'investigation n'étaient pas nécessaires, le directeur a répondu ce qui suit :

Je dirais que mon collègue, le commissaire de la GRC, serait plus en mesure que moi de répondre à votre question. De notre point de vue, nous cherchons à recueillir des renseignements et à les mettre à la disposition des services de police et autres services, qui doivent ensuite déterminer s'il y a lieu d'intervenir pour contrer ou interrompre la menace³³.

Troisièmement, **le CSARS a conclu que le ministre de la Sécurité publique n'était pas au courant des efforts déployés par le Service pour perturber afin d'atténuer la menace posée**

Bien que le ministre ait été informé de la menace en février et encore en juin de la même année, il n'était pas clair, dans l'un ou l'autre des cas, que le SCRS avait l'intention de perturber la menace présumée. Le Comité est d'avis que, si le SCRS avait déterminé qu'il était nécessaire de perturber les menaces à la sécurité nationale, le gouvernement aurait dû en être informé. Cette question est au cœur de

³¹ L'article 12 de la *Loi sur le SCRS* de 1984 est ainsi libellé : « Le Service recueille, au moyen d'enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire, et analyse et conserve les informations et renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada; il en fait rapport au gouvernement du Canada et le conseille à cet égard. »

³² Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, « Vol. 2 – Partie III – Chapitre 7 : Les contre-mesures – Service de sécurité », 1981, p. 284.

³³ Document de la Chambre des communes, « Comité permanent de la sécurité publique et nationale – Témoignage de Richard Fadden, directeur du SCRS », 11 mai 2010.

la responsabilité ministérielle du Service et, par conséquent, le ministre devrait être pleinement informé de ce type d'activité.

Quatrièmement, le Comité **a conclu que le Service avait eu recours à la perturbation en l'absence de directives appropriées**. Bien qu'il y ait une vaste politique éprouvée du SCRS sur la conduite des enquêtes et des entrevues, le Comité soutient que des règles et des procédures claires concernant les perturbations délibérées et probables sont nécessaires pour que le Service rende compte de l'utilisation de ses pouvoirs. Le CSARS n'est pas convaincu par l'affirmation du Service selon laquelle la perturbation constitue simplement un « effet collatéral »

Le Comité croit que le SCRS doit prendre d'autres mesures pour gérer de telles activités, ainsi que leurs résultats, dans l'avenir.

4.2 Évolution du renseignement de sécurité

La *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* ont été conçues pour faire en sorte que les infractions en matière de sécurité fassent l'objet d'une enquête policière et d'une poursuite devant les tribunaux, tandis que la collecte et l'analyse de renseignements de sécurité sont effectuées par le SCRS. De plus, les Canadiens étaient censés être rassurés de savoir que le gouvernement savait clairement où se situait la ligne de démarcation entre l'application de la loi et le renseignement.

La menace du terrorisme contemporain a compliqué la situation pour les ministères et organismes fédéraux. Pour le Service, cela s'est traduit par l'adaptation à de nouvelles menaces, y compris une progression vers une augmentation des activités à l'étranger et des enquêtes dans le cyberspace. Le CSARS est d'avis que l'utilisation de techniques d'enquête qui entraînent une perturbation découle également des

Version d'AIPRP

Date : ____ 22 mars 2019 ____

efforts déployés par le SCRS pour s'adapter à l'évolution des menaces et du contexte juridique³⁸.

Étant donné que les opérations de LT exigent souvent des relations de travail étroites entre les spécialistes du renseignement et leurs homologues de la police, le Comité ne croit pas qu'il soit nécessaire de déterminer si le SCRS peut ou non participer à des activités de perturbation. En fait, le Comité reconnaît que la perturbation s'inscrit dans un continuum des activités d'enquête du Service et peut, dans certains cas, être un résultat souhaitable et inévitable pour protéger la sécurité des Canadiens. Toutefois, à la lumière des questions soulevées ci-dessus, **le CSARS recommande que le SCRS obtienne des directives et des instructions ministérielles concernant le recours à la perturbation**, y compris la mesure dans laquelle les contre-mesures constituent une ou des « fonction(s) convenable(s) et acceptable(s) d'un service de renseignements pour la sécurité³⁹ ». Ce faisant, le gouvernement sera pleinement conscient des risques associés à certaines activités d'enquête du Service qui entraînent une perturbation, ce qui lui permettra d'aider le SCRS à maintenir la distinction entre le renseignement et l'application de la loi, comme l'a mentionné M. McDonald et comme il est souligné dans la *Loi sur le SCRS*.

Enfin, si le gouvernement accepte que le contexte opérationnel actuel exige que le Service se livre à des activités de perturbation délibérées, **le CSARS recommande que le SCRS élabore des lignes directrices officielles concernant son recours à la perturbation**. Cela aidera le Service à déterminer les activités d'enquête qui comprendront une perturbation ou qui pourraient entraîner une perturbation et, par conséquent, à gérer les risques connexes.

Pour aider davantage le Service, le CSARS croit que les directives du Service concernant la perturbation devraient fournir des réponses à un certain nombre de questions importantes. En voici quelques exemples :

- Quel genre d'activités proactives, outre la collecte, l'évaluation et la diffusion de renseignements, sont acceptables pour le SCRS?
- Quels sont les objectifs énoncés de la perturbation?
- Qu'est-ce qui doit se produire dans l'environnement opérationnel pour justifier le recours à la perturbation?
- Quel niveau de gestion du SCRS approuve la perturbation?

³⁸ Le directeur du Service a récemment affirmé que les organismes de renseignement devaient utiliser « tous les outils à leur disposition ». Voir : Document du SCRS, « Allocution de Richard B. Fadden, directeur du Service canadien du renseignement de sécurité, au Colloque international annuel de l'Association canadienne pour les études de renseignement et de sécurité (ACERS) », 29 octobre 2009. Voir : Site Web du SCRS : Discours et présentations.

³⁹ Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, « Vol. 2 – Partie III – Chapitre 7 : Les contre-mesures – Service de sécurité », 1981, p 283

Étude du CSARS 2009-05

- Quelle formation supplémentaire est nécessaire pour que le personnel du SCRS puisse mener des activités qui sont censées être coercitives, selon leur conception?
- Comment les activités de perturbation sont-elles coordonnées entre le SCRS et la GRC?
- Comment le SCRS fait-il le suivi des « leçons apprises » des activités de perturbation antérieures et comment sont-elles intégrées aux opérations futures?

Le Comité est d'avis que le fait de régler ces problèmes mènera à une orientation et à une responsabilisation appropriées dans les situations où les activités d'enquête du Service entraînent une perturbation.

Version d'AIPRP

Date : ___22 mars 2019___

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS

- Le CSARS a conclu que le ministre de la Sécurité publique n'était pas au courant des efforts déployés par le Service pour perturber afin d'atténuer la menace
- Le CSARS a conclu que le Service avait eu recours à la perturbation en l'absence de directives appropriées.

Version d'AIPRP
date : __ 22 mars 2019 __

Étude du CSARS 2009-05

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

- Le CSARS recommande que le SCRS obtienne des directives et des instructions ministérielles concernant le recours à la perturbation.
- Le CSARS recommande que le SCRS élabore des lignes directrices officielles concernant son recours à la perturbation.

Version d'AIPRP
Date : __22 mars 2019__