



**COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ**

Rapport annuel du CSARS 1998-1999

**Examen opérationnel du Service
canadien du renseignement de sécurité**

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
122, rue Bank
B.P. 2430, succursale D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

Téléphone : (613) 990-8441

Télécopieur : (613) 990-5230

Site sur l'Internet : <http://www.sirc-csars.gc.ca>

Les appels à frais virés sont acceptés, et le standard téléphonique est ouvert de 8 h 00 à 17 h 30, heure normale de l'Est.

Nota -- Aux fins du présent document, la forme masculine désigne, s'il y a lieu, aussi bien les femmes que les hommes.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1999

No de cat. JS71-1/1999

ISBN 0-662-64418-2

L'honorable Lawrence MacCaulay, C.P., député
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Le 30 septembre 1999

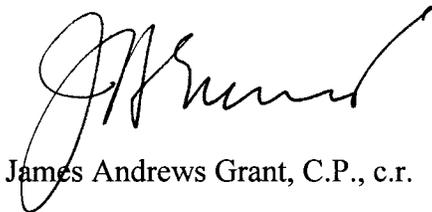
Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 53 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, nous soumettons au Parlement, par votre entremise, le rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour l'exercice 1998-1999.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.



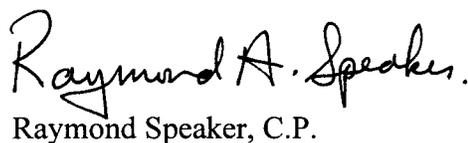
Paule Gauthier, C.P., O.C., c.r.
La présidente,



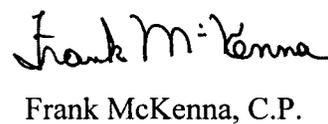
James Andrews Grant, C.P., c.r.



Robert Keith Rae, C.P., c.r.



Raymond Speaker, C.P.



Frank McKenna, C.P.

Déclaration du Comité

Quinzième année d'existence de l'appareil canadien du renseignement de sécurité

Sur le plan strictement juridique, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) a vu le jour en juillet 1984, au moment de l'entrée en vigueur de sa loi constitutive. Sa véritable origine remonte toutefois aux événements qui ont secoué la scène socio-politique, à la fin des années 60 et pendant la décennie suivante, et amené la création d'une commission, portant le titre anodin de « Commission d'enquête concernant certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada » et dirigée par le juge D.C. McDonald, ainsi que la publication d'un rapport.

Pendant près de quatre ans, le juge McDonald a scruté à la loupe l'appareil canadien du renseignement de sécurité et y a trouvé de sérieuses déficiences. À la fin des travaux de la Commission, en 1981, les Canadiens avaient appris deux choses importantes que la plupart ignoraient jusque-là : dans son rôle lié au renseignement de sécurité, la Gendarmerie royale du Canada avait couramment commis des actes irréguliers et illégaux contre des Canadiens, et le système de renseignement de sécurité était alors si vicié qu'il fallait le repenser à partir de zéro, essentiellement.

Selon les conclusions de la Commission, le Service de sécurité de la GRC devait être dissous pour faire place à un nouvel organe

civil distinct qui assure l'efficacité des activités de renseignement de sécurité et leur conduite dans le respect de la primauté du droit et qui rende compte au gouvernement. À la suite d'un débat public fort houleux, la loi créant le nouvel organisme (le Service canadien du renseignement de sécurité) et les mécanismes chargés d'en surveiller les activités (le CSARS, notamment) a été promulguée en 1984.

Quinze ans, c'est long dans un monde en effervescence

Un recul de quinze ans permet de tirer des conclusions relativement fiables sur la « révolution » qui a bouleversé la scène canadienne du renseignement de sécurité en 1984. Tout d'abord, il importe de mentionner que la *Loi sur le SCRS* et les réformes législatives opérées dans son sillage ont permis de réaliser de façon remarquable l'objectif énoncé par le juge McDonald : créer un organisme qui « remplisse bien son rôle tout en respectant les convenances et la légalité ». Le SCRS s'acquitte de son mandat en cernant les menaces qui pèsent sur le Canada et en conseillant à ce sujet le gouvernement; quant au CSARS et aux autres organismes responsables, dont l'Inspecteur général et les comités parlementaires compétents, ils examinent les activités du Service pour s'assurer qu'elles sont efficaces et conformes à la loi.

Le juge McDonald a scruté à la loupe l'appareil canadien du renseignement de sécurité et y a trouvé de sérieuses déficiences.

Il y a vingt ans, les Canadiens ont décidé qu'ils ne toléreraient aucun service de renseignement de sécurité qui ne respectait pas les lois.

Cependant, il serait négligent de notre part à nous, membres du Comité, de ne pas nous pencher ni faire d'observations sur la toile de fond plus générale de notre étude courante des activités du SCRS; sur ce plan, nous sommes moins optimistes. À vrai dire, une vingtaine d'années après que le juge McDonald a énoncé les grands principes destinés à sous-tendre l'appareil du renseignement de sécurité, le fossé ne cesse de se creuser entre le monde pour lequel les lois et usages existants ont été conçus, il y a près de vingt ans, et celui qui nous entoure, en 1999.

Il est utile de rappeler qu'au Canada, les lois sur le renseignement de sécurité ont vu le jour au plus fort de la guerre froide et de la récession des années 80. En 1984, un certain Constantin Ustinovich Tchernenko dirigeait le Parti communiste soviétique, Vaclav Havel finissait de purger la première de ses deux peines dans une prison tchèque et peu de gens savaient ce qu'était la Tchécoslovaquie et encore moins où la situer sur une carte.

Cela ne signifie pas que les changements manifestes dans le monde obligent à revoir de fond en comble l'appareil législatif et administratif. À vrai dire, la *Loi sur le SCRS* s'est révélée un outil souple pour gérer les activités de renseignement dans des circonstances qui évoluaient rapidement. Néanmoins, les domaines où la politique existante est inadéquate ou complètement muette sont nombreux.

Qui veille au grain?

Deux domaines risquent particulièrement de faire problème. Le premier concerne les activités gouvernementales de renseignement de sécurité qui échappent à toute loi et dont les plus connues sont celles du Centre de la

sécurité des télécommunications. Cet organisme, rattaché au ministère de la Défense nationale, renseigne le gouvernement sur les transmissions des autres pays pour les fins de la politique canadienne sur les relations avec l'étranger et la défense. En 1996, le gouvernement a nommé M. Claude Bisson comme premier commissaire chargé de vérifier la légalité des activités du Centre, et tout indique que son travail à cet égard mérite des éloges. Néanmoins, l'existence de cette charge, dont les fonctions ne sont définies dans aucune loi, est laissée à la discrétion du gouvernement de l'heure, sous la direction du ministre de la Défense nationale.

Les activités de renseignement de sécurité se multiplient dans d'autres secteurs de l'administration publique, en grande partie à cause du caractère évolutif des menaces qui guettent les Canadiens sur la scène internationale. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, celui de la Défense nationale et Citoyenneté et Immigration Canada sont les plus actifs, mais ils ne sont pas les seuls. Aucun d'eux n'est toutefois assujéti à une réglementation, à des directives et à un examen aussi stricts que ceux auxquels sont soumises les opérations du SCRS; à long terme, cette situation est insoutenable, à notre avis.

Une incidence cruciale des travaux de la commission McDonald a été de relier l'efficacité du renseignement de sécurité à la reddition de compte. Il y a vingt ans, les Canadiens ont décidé qu'ils ne toléreraient aucun service de renseignement de sécurité, quels qu'en soient les objectifs et les hauts faits, s'il ne respecte ni les lois ni les principes largement reçus de la démocratie et de la responsabilité gouvernementale. La seule

choses qui puissent faire craindre un changement de cap au public serait que certains éléments de l'éventail de plus en plus vaste des activités dites de « renseignement de sécurité » soient manifestement soumis à un examen moins rigoureux que les autres ou y échappent complètement.

À cet égard, le récent rapport du Comité spécial du Sénat sur la sécurité et les services de renseignement, que préside le sénateur William Kelly, fournit un apport important¹.

Fixation des priorités nationales en matière de renseignement de sécurité

Le deuxième effet important du changement profond opéré dans les affaires internationales est la nette aggravation des menaces que représentent le crime transnational et l'espionnage économique. Devant ces menaces, le Service et d'autres organismes publics consacrent de plus en plus de ressources à y faire échec. Cependant, l'un des obstacles de taille à l'adoption d'une attitude responsable dans cette lutte et dans l'examen des stratégies en ce sens tient au langage quelque peu oblique qui sert à décrire les menaces et à déterminer quels secteurs de l'appareil gouvernemental doivent y faire face.

Le Comité a récemment relevé des cas où le Service avait beaucoup trop élargi le sens de « sécurité économique » pour que son mandat actuel englobe légitimement certaines activités. Et, comme nous le verrons plus loin, on n'a pas encore réussi à répartir efficacement entre le SCRS et la GRC les responsabilités touchant la menace du crime transnational.

L'efficacité future de la lutte contre les nouvelles menaces et la capacité de veiller à ce

que les activités de renseignement exercées à cette fin soient licites et à l'abri de tout reproche dépendent en grande partie de la manière dont les ambiguïtés actuelles seront dissipées.

Un examen exhaustif

L'expérience canadienne dans le domaine du renseignement de sécurité (sans compter celui de l'élaboration de bonnes politiques gouvernementales) montre que ce sont la prévoyance et l'opportunité, et non les crises ou les scandales, qui doivent nous inciter à miser sur les réalisations des dernières années.

Le dernier examen complet de l'appareil du renseignement de sécurité, qui a été conçu il y a vingt ans, remonte à 1990. Les membres du CSARS estiment venu le temps d'entreprendre à l'échelle gouvernementale une étude approfondie de l'ensemble des systèmes et organismes nationaux qui forment cet appareil. C'est au gouvernement, il est vrai, qu'il appartient de déterminer les mécanismes de cette étude, mais nous recommandons avec insistance que celle-ci soit aussi ouverte que le permettent la loi et la prudence et que tous les particuliers et groupes intéressés soient invités à y participer. Les membres du CSARS s'associeront volontiers aux démarches qui pourront être entreprises en ce sens, notamment par tout comité parlementaire compétent.

Dans toute société démocratique, le renseignement de sécurité figure parmi les activités les plus sérieuses qu'un gouvernement puisse entreprendre. Il mérite l'attention constante et suivie de tous ceux à qui les valeurs démocratiques et le discours civil tiennent à cœur dans un monde en effervescence et plein de dangers.

Le temps est venu d'entreprendre à l'échelle gouvernementale une étude approfondie de l'ensemble des systèmes et organismes nationaux qui forment cet appareil.

Agencement du rapport annuel de vérification du CSARS

L'agencement et la présentation du rapport de vérification de cette année sont les mêmes que ceux qui avaient été adoptés en 1996-1997. Les observations et réactions qui ont été faites au cours de l'exercice aux membres et au personnel du Comité semblent confirmer l'espoir que cette nouvelle présentation soit plus pratique et plus informative.

En général, le rapport est agencé selon les principales fonctions du Comité : examiner les activités de renseignement du SCRS, faire enquête sur les plaintes relatives au Service et sur les questions connexes et, de concert avec d'autres rouages de l'appareil gouvernemental, protéger les Canadiens contre les menaces à leur sécurité.

- La section 1 contient les résultats de l'examen et de la vérification, par le CSARS, de ce que fait le Service et de la manière dont il le fait. Aux diverses subdivisions correspondent les méthodes généralement employées par le Comité pour faire ces évaluations.
- La section 2 traite du rôle du CSARS en qualité de tribunal quasi judiciaire, investi du pouvoir d'enquêter sur diverses catégories de plaintes.
- La section 3 englobe sous une même rubrique—le régime de responsabilisation du SCRS—les multiples mécanismes administratifs et juridiques, étudiés par le Comité, par lesquels le Service rend compte au gouvernement, au Parlement et à la population du Canada.

Comme les rapports précédents, celui de cette année établit une distinction nette entre les commentaires et recommandations qui découlent de la tâche principale du Comité—scruter le SCRS et ses activités échelonnées sur une certaine période—et les renseignements plus généraux ou historiques qu'il fournit aux Canadiens et aux autres lecteurs pour les aider à saisir le contexte dans lequel baigne le travail du renseignement de sécurité.

Les sujets qui, de l'avis du CSARS, intéressent le lecteur par leur caractère informatif, documentaire ou technique figurent dans des encadrés ombrés. Contrairement au corps du rapport, ces textes ne contiennent aucune opinion ni conclusion du Comité et visent à exposer des faits.

Dans chaque section du rapport de vérification, une innovation mineure, quoique importante à nos yeux, est la mention de l'étude du CSARS dont chacune est tirée, le cas échéant. Les références complètes des études figurent à l'annexe B.

Section 1 : Examen des activités de renseignement du SCRS

A. Dossiers d'intérêt particulier pour 1998-1999

Comme les derniers rapports annuels, celui-ci commence par un exposé des résultats des enquêtes spéciales et des recherches particulières que le Comité a effectuées au cours de l'exercice financier. Ces études spéciales s'ajoutent aux autres formes de recherches du CSARS et visent à les étayer.

Examen de la criminalité transnationale

Rapport n° 107

Les groupes de crime organisé préoccupent depuis longtemps les gouvernements de nombreuses démocraties parce qu'elles peuvent perturber et déstabiliser le bien-être économique des pays où elles exercent leur activité et menacent l'ordre public. Ces dernières années, ces groupes criminels, anciens et nouveaux, ont exploité la mobilité nettement accrue des populations et les progrès de la technologie des communications pour étendre leurs tentacules à l'étranger. Durant la décennie qui a suivi la guerre froide, les activités des groupes qui ont vu le jour dans les pays de l'ancien empire soviétique ont été particulièrement inquiétantes.

En 1995, les pays du G-7 ont reconnu la gravité de ce phénomène grandissant en qualifiant officiellement le crime organisé international de menace pour leur sécurité.

Depuis, beaucoup d'autres États ont renforcé l'action policière et, dans la mesure du possible, fait appel aux ressources disponibles dans les secteurs de la sécurité nationale et du renseignement pour seconder la police dans la lutte contre cette menace.

Source de l'intérêt du Service pour la criminalité transnationale

L'affirmation que certaines formes de criminalité transnationale pouvaient menacer la sécurité du Canada, faite en 1993 par le ministère de la Justice dans un avis juridique, a enrichi le mandat du Service d'un nouveau rôle, celui de prêter main-forte aux autorités policières². Ce rôle débordait sensiblement la compétence traditionnelle du SCRS qui limitait généralement les enquêtes criminelles au contexte de l'espionnage et de la violence grave à caractère politique.

Dès 1995, le Service a ouvert diverses enquêtes sur la criminalité transnationale en se fondant sur des autorisations contenant les noms d'individus et sur d'autres, générales celles-là, n'en désignant aucun³. Initialement, le rôle du Service se limitait à recueillir des informations stratégiques. Il devait éviter d'intervenir dans les affaires criminelles à caractère tactique relevant à proprement parler de la police ou d'autres organes d'application de la loi. Pour l'enquête contextuelle (voir plus loin l'étude détaillée à ce sujet), les bureaux régionaux du Service se sont vu fixer une série d'objectifs clés qui reflétaient les principes stratégiques du programme du SCRS.

Le Service a aussi identifié six critères permettant de déterminer si les activités de groupes criminels transnationaux représentent des

Les activités des groupes qui ont vu le jour dans les pays de l'ancien empire soviétique ont été particulièrement inquiétantes.

Il lui est apparu clairement au Comité que les enquêteurs du SCRS n'avaient ni la formation ni l'expérience nécessaires pour déceler quels types de crimes ils devaient examiner dans le monde des finances et de l'entreprise.

menaces pour la sécurité du Canada. La criminalité internationale menace le Canada, si elle a un impact sur :

- l'ordre public, au point d'affaiblir le tissu social canadien;
- la sécurité économique du Canada, par des activités comme le blanchiment de fonds à grande échelle;
- les programmes gouvernementaux, tel le processus applicable aux immigrants et aux réfugiés;
- la position de négociation du gouvernement avec les pays étrangers;
- les intérêts du Canada en matière de politique étrangère; et,
- les institutions gouvernementales, par des activités comme la corruption de fonctionnaires.

La première tâche que le SCRS s'est donnée a été de constituer une solide base de données sur les diverses formes de criminalité transnationale. Les enquêteurs ont été autorisés à interviewer les personnes susceptibles de détenir des renseignements pertinents. Pour obtenir de l'information sur ce phénomène en général et sur les individus soupçonnés d'en faire partie, le Service a aussi misé sur les nombreux accords de liaison qu'il avait conclus avec des organismes canadiens et étrangers.

En novembre 1997, la haute direction du SCRS a réitéré l'accent placé sur la collecte d'informations stratégiques en exhortant les enquêteurs à tout mettre en œuvre pour éviter les domaines d'enquête débordant de sa compétence ou risquant fort de déboucher sur une enquête policière. Le Service a aussi expliqué son rôle à grands frais aux

organismes gouvernementaux et aux services de police canadiens ainsi qu'aux organismes de sécurité et de renseignement étrangers qui collaboraient avec lui. Dans le cas de ces organismes, le SCRS a enjoint à ses agents de liaison-sécurité de faire savoir à leurs homologues étrangers qu'en dépit de son orientation stratégique, il pouvait servir d'« intermédiaire » entre eux et les services de police canadiens pour transmettre des informations tactiques sur la criminalité transnationale.

Méthode d'examen

Dans son rapport de 1997-1998 sur l'examen des relations de coopération du Service avec la GRC, le Comité a fait état d'initiatives nouvelles du SCRS en matière d'activités criminelles transnationales et exposé son intention de les étudier de façon spéciale. Cette étude, dont les résultats sont décrits plus loin, visait à vérifier si les activités d'enquête du SCRS sur la criminalité transnationale étaient conformes à son mandat légal, à ses politiques opérationnelles et aux instructions du Ministre.

Dans la sélection des affaires devant faire l'objet d'une étude spéciale, nous nous sommes efforcés d'englober l'ensemble des activités du Service. À cette fin, nous avons choisi une enquête contextuelle, une autre portant sur l'activité au Canada d'un groupe criminel étranger et une enquête menée sur un individu soupçonné d'être lié à un groupe criminel étranger. Les chercheurs du CSARS ont examiné tous les dossiers, rapports, notes et autres documents ayant trait aux enquêtes sélectionnées ainsi que toutes les décisions stratégiques et les directives touchant la criminalité transnationale en général.

Constatations du Comité

Formation pertinente au caractère spécialisé des crimes

Le Comité a cerné plusieurs problèmes qui ont surgi au tout début du programme du Service. Tout d'abord, il lui est apparu clairement que les enquêteurs du SCRS n'avaient ni la formation ni l'expérience nécessaires pour déceler quels types de crimes ils devaient examiner dans le monde des finances et de l'entreprise. Des activités criminelles aussi complexes que le blanchiment de fonds, la manipulation des mouvements internationaux de capitaux, les fraudes en valeurs mobilières et la corruption dans la haute hiérarchie étaient nouvelles pour eux. Les recherches du Comité ont révélé qu'environ trente mois après le début du programme, les agents du Service se plaignaient encore de manquer de formation et, pour certains, de ne pas pouvoir reconnaître certaines formes d'activité criminelle.

Enquêtes « stratégiques » et « tactiques », distinction compréhensible?

Le deuxième problème découle du premier, au moins en partie. Le Comité a en effet constaté que diverses enquêtes avaient amené le SCRS à recueillir, à conserver et à signaler des informations concernant des activités criminelles tactiques, menées en milieu urbain et débordant manifestement ses objectifs stratégiques. À notre avis, cela tient au fait qu'on n'avait jamais bien défini les critères permettant de distinguer renseignements stratégiques et renseignements tactiques, aux fins d'enquêtes.

Dans l'étude sur la coopération du SCRS avec la GRC (dont les conclusions figurent

dans le rapport annuel de 1997-1998), nous affirmions que la définition des termes *stratégique* et *tactique*, appliqués à l'enquête sur la criminalité transnationale, ne permettait pas d'attribuer un rôle particulier au Service. Celui-ci a lui-même reconnu, à la fin de 1997, les risques de ce quasi-chevauchement. L'un de ses porte-parole a mentionné que le SCRS avait du mal à ne pas recueillir d'informations tactiques, ce qui serait normalement du ressort du service de police compétent.

Le Comité maintient donc que si le Service est incapable d'apporter un éclairage unique à un dossier particulier que touche la criminalité transnationale, il doit le laisser aux soins des services de police compétents.

Nature de la coopération entre le SCRS et les organismes étrangers

La troisième préoccupation générale du Comité concerne les contacts étrangers du Service. L'accent placé par celui-ci sur l'information stratégique a eu un effet imprévu au plan de ses relations avec les services de sécurité et de renseignement étrangers qui collaboraient avec lui. En effet, au fil du temps, le SCRS a constaté que ceux-ci étaient en quête de renseignements tactiques sur la criminalité transnationale pour appuyer leurs services de police nationaux. Même s'il avait offert de leur servir de trait d'union auprès des organismes canadiens compétents, les services de sécurité et de renseignement étrangers—ses partenaires de longue date—ont établi leur propre liaison directe avec les services canadiens de police. Le Service n'a pu concrétiser le rôle d'« intermédiaire » qu'il prévoyait jouer et il a été tenu à l'écart des échanges d'informations, dans une certaine mesure.

Si le Service est incapable d'apporter un éclairage unique à un dossier particulier que touche la criminalité transnationale, il doit le laisser aux soins des services de police compétents.

Le Comité a noté avec satisfaction la communication croissante d'informations par le SCRS aux ministères et organismes gouvernementaux qui ont une responsabilité particulière en matière de commerce extérieur et de développement économique.

Apport du SCRS dans la lutte du Canada contre la criminalité internationale

L'examen du Comité a révélé plusieurs cas où la collecte d'informations stratégiques (et leur communication ultérieure aux organismes gouvernementaux compétents) par le Service a joué un rôle crucial dans les décisions du gouvernement. De plus, la base de données stratégiques du SCRS sur la criminalité transnationale a aidé Citoyenneté et Immigration Canada à empêcher la venue au pays de certains grands noms du crime organisé, actifs à l'étranger.

Une étude antérieure [voir le rapport annuel de 1997-1998 du CSARS, p. 34] nous a amenés à nous demander si le SCRS fournissait à la GRC toutes ses informations sur la criminalité transnationale. Durant la période considérée, le Comité a constaté que, la plupart du temps, le Service avait communiqué rapidement à la GRC ou au service de police compétent toutes les informations tactiques et les autres renseignements criminels provenant de ses enquêtes stratégiques. Les chercheurs du CSARS ont trouvé divers comptes rendus d'importance tactique n'indiquant en rien s'ils avaient été transmis aux autorités policières, sans toutefois pouvoir déterminer si le contenu en avait été communiqué verbalement à la police.

Questions de liaison intérieure nécessitant de nouvelles politiques ou des éclaircissements

Les accords de liaison existants entre la GRC et le SCRS prévoient l'échange d'agents de liaison aux niveaux national et régional des administrations centrales. En raison des responsabilités que la *Loi sur les infractions*

en matière de sécurité confère à la GRC, ses agents de liaison ont accès à tous les rapports touchant le Programme d'antiterrorisme du Service et émanant de leur administration centrale d'attache. Cependant, les enquêtes du SCRS sur la criminalité transnationale sont menées par des agents non pas de l'Antiterrorisme mais du Contre-espionnage, qui ne met pas ses rapports à la disposition de la GRC dans toutes les régions. C'est donc le personnel du Service qui, dans certaines régions, détermine si les renseignements reçus en matière de criminalité transnationale concernent la GRC.

Selon le Comité, l'actuelle répartition administrative des tâches risque que la communication d'informations importantes à la GRC soit omise involontairement. Aussi estime-t-il nécessaire de revoir les politiques du SCRS pour éliminer ce risque.

Le Comité a noté avec satisfaction la communication croissante d'informations par le SCRS aux ministères et organismes gouvernementaux qui ont une responsabilité particulière en matière de commerce extérieur et de développement économique. Les avis qui leur sont fournis leur permettent d'empêcher les groupes criminels étrangers d'exploiter les programmes du gouvernement du Canada.

Un cas alarmant ayant trait à une fraude grave de plusieurs millions de dollars aurait poussé un organisme de l'État à demander l'aide du Service. Dans sa demande, l'organisme exprimait le vœu tacite que, pour éviter tout lien criminel transnational dans des coentreprises avec des partenaires étrangers, le Service vérifie les antécédents

de tout individu ou entreprise qui recourrait désormais à l'appui financier de cet organisme.

Même s'il semble n'y avoir aucune raison empêchant le Service de communiquer à cet organisme les renseignements défavorables qu'il a déjà en main, aucun fondement juridique ne le justifie à mener de telles enquêtes, à notre avis, s'il n'a aucun motif raisonnable de croire à l'existence d'une menace pour la sécurité du Canada. Le Comité estime qu'une mise au point de la politique permettrait d'éviter la tenue d'enquêtes injustifiées en pareille situation.

L'enquête « contextuelle »

Le recours à des autorisations d'enquête générale ou contextuelle permet au Service de faire des recherches sur une catégorie d'activités menaçantes ou sur un groupe ou organisme particulier, s'il a des motifs raisonnables de soupçonner que ces activités représentent une menace pour la sécurité du Canada mais que les individus en cause ne sont peut-être pas identifiés.

Dans l'affaire examinée, l'autorisation générale visait à fournir au SCRS les moyens d'avoir un aperçu stratégique des activités criminelles transnationales liées à un groupe particulier de pays. Le Comité estime que d'ordinaire, dès qu'une autorisation générale révèle l'identité d'un individu (et qu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que les activités de l'intéressé représentent une menace pour la sécurité du Canada), le Service est tenu d'obtenir une autorisation visant expressément cette personne avant de poursuivre son enquête sur elle. Notre examen de l'autorisation générale a révélé deux cas d'enquêtes qui se sont poursuivies en vertu

de l'autorisation générale sur des individus identifiés.

Dans le premier cas, après avoir établi l'identité d'un individu grâce à l'autorisation générale, le Service a continué d'enquêter et de recueillir de l'information sur l'intéressé. L'examen des documents montre qu'il avait probablement des motifs suffisants de soupçonner l'individu d'exercer des activités menaçantes, de sorte qu'il aurait dû demander une nouvelle autorisation, particulière celle-là. D'après le Comité, la poursuite de l'enquête sans cette autorisation par le SCRS pourrait constituer un recours injustifié à une enquête contextuelle.

Dans le second cas, divers bureaux régionaux avaient reçu de l'administration centrale du SCRS la directive de recueillir certaines informations en vertu de l'autorisation générale d'enquête. L'un d'eux ayant demandé si l'autorisation générale permettait cette collecte, il a été informé qu'une autorisation particulière serait en effet demandée.

Cette affaire a suscité deux interrogations au Comité. Le fait que l'autorisation particulière ait été obtenue seulement à la suite de l'expression d'un doute par un bureau régional au sujet de la demande initiale de l'administration centrale montre qu'il y a peut-être des lacunes dans l'articulation et la compréhension de la politique du Service en matière d'enquêtes contextuelles et de criminalité transnationale. Le Comité a été informé que le *Manuel des politiques sur les opérations* du SCRS ne contient aucune directive précise à ce sujet. À son avis, il faudrait combler cette lacune. Il estime en outre que la réponse de l'administration

Il y a peut-être des lacunes dans l'articulation et la compréhension de la politique du Service en matière d'enquêtes contextuelles et de criminalité transnationale.

Il n'est pas clair que le mandat du SCRS lui permet de participer à l'enquête sur la criminalité transnationale.

centrale à la question du bureau régional a révélé une conception indéfendable du recours aux enquêtes contextuelles.

Les enquêtes particulières

Les deux autorisations d'enquêtes particulières que le Comité a examinées concernent une organisation criminelle étrangère connue et un individu soupçonné d'entretenir des liens avec elle. Parmi les activités attribuées à l'individu figure une présumée fraude grave contre un organisme du gouvernement du Canada. Compte tenu de l'ampleur et de la complexité des activités visées, le Comité estime que l'existence d'une influence étrangère sur l'intéressé reste à démontrer. Si l'on ne parvient pas à prouver clairement l'existence d'une telle influence et si l'individu a exercé les présumées activités criminelles dans son propre intérêt, la suite de l'enquête devrait alors être laissée à la police, à notre avis.

Traitement de la criminalité transnationale par les autres pays

L'examen des documents recueillis par le SCRS a permis au Comité de comprendre comment plusieurs services alliés de sécurité et de renseignement avaient mené leurs activités d'enquête sur la criminalité transnationale. Dans une large mesure, celles-ci étaient « centrées sur le client » : la police ou un organisme national de renseignement criminel. Tous les services de renseignement, sauf un, se sont employés à recueillir des informations visant à étayer directement le maintien de l'ordre. Le Service a mentionné qu'il avait prêté aux services de police le même concours qu'aux ministères et organismes fédéraux.

Conclusions et recommandations

De l'avis du Comité, il n'est pas clair que le mandat du SCRS lui permet de participer à l'enquête sur la criminalité transnationale. Au cours des prochains mois, le CSARS fera connaître ses points de vues sur la question.

D'après le CSARS, les difficultés auxquelles le Service s'est heurté dans cette enquête s'expliquent au moins en partie par un manque de connaissances et d'expérience, fréquent chez ceux qui se hasardent dans un champ nouveau. Si le SCRS poursuit sa participation en ce domaine, plusieurs mesures s'imposent, à notre avis.

Le critère d'intervention du SCRS doit être clairement établi : il doit s'agir d'une activité criminelle d'une gravité et d'une ampleur telles qu'elle menace réellement les intérêts stratégiques, sociaux et économiques et la sécurité du Canada. Le Service ne doit pas prendre part à l'enquête dans les cas d'activités criminelles qu'il vaut mieux laisser aux services de police.

Le gouvernement est appelé à scruter un enjeu d'intérêt public plus vaste. Actuellement, le SCRS suit les directives du Ministre en s'occupant de dossiers de criminalité transnationale. Nos recherches montrent toutefois que, pour des raisons liées à la tradition ou à la formation, il n'a peut-être pas ce qu'il faut pour bien s'acquitter de cette tâche. Compte tenu de l'importance de la question, nous exhortons le gouvernement à préciser ses intentions quant à la manière de faire face à cet éventail grandissant de menaces qui pèsent sur le Canada.

Voici ce que le Comité recommande si le SCRS poursuit sa participation en ce domaine :

Que le Service élabore une politique opérationnelle, claire à tous points de vue, au sujet des enquêtes sur la criminalité transnationale et qu'il prévoie l'obligation d'évaluer chaque cas où l'on songe à ouvrir une enquête en vertu d'une autorisation contextuelle; et

Qu'il mette en œuvre un programme de formation spécialisée dans les domaines clés de la criminalité transnationale de manière à pouvoir réaliser pleinement l'objectif de fournir au gouvernement des renseignements stratégiques sur les principales activités criminelles internationales.

Examen de la production du renseignement

Rapport n° 110

Le mandat principal du Service compte deux volets clés : « recueillir, analyser et conserver les informations et renseignements » concernant les menaces pour le pays et « en faire rapport au gouvernement du Canada et le conseiller à cet égard ». Au SCRS, les Directions du contre-espionnage et de l'antiterrorisme s'occupent de la collecte, tandis que la Direction des exigences, de l'analyse et de la production (EAP) a un rôle important mais non exclusif dans l'élaboration des rapports

et des conseils. L'EAP est donc l'un des organes de transmission des informations et renseignements entre ceux qui les recueillent et les autres éléments du Service ainsi qu'entre ce dernier et le reste de l'administration gouvernementale. Dans le cadre de son programme de recherche de 1998-1999, le Comité a entrepris d'examiner les activités de l'EAP.

Méthode d'examen

Entre septembre et novembre 1998, les chercheurs du CSARS ont interviewé des employés de tous les niveaux à l'EAP afin de connaître la structure de la Direction, ses méthodes de production et la manière dont elle fixe et met en œuvre ses priorités. Ils ont examiné les avis fournis par le Service au gouvernement, en scrutant certains énoncés tirés des *Rapports du SCRS* et des *Bulletins de renseignements* rédigés par l'EAP au cours de 1997-1998, et en les comparant aux documents sur lesquels s'étaient fondés les rédacteurs. Ils ont aussi interviewé un vaste échantillon de clients de l'EAP en dehors du Service pour savoir si leurs besoins étaient comblés en matière de renseignement.

Études antérieures

Deux études antérieures⁴ ont servi de référence utile dans l'examen de cette année sur l'EAP. La première, menée par le Groupe consultatif indépendant (GCI) sous la présidence de l'honorable Gordon Osbaldeston, a signalé l'existence de failles graves nuisant à la qualité du renseignement dans l'organisation de la Direction de l'évaluation du renseignement, qui était ainsi appelée à l'époque. Les fonctions de recherche et d'analyse (analyse opérationnelle, analyse stratégique

L'EAP est donc l'un des organes de transmission des informations et renseignements entre ceux qui les recueillent et les autres éléments du Service ainsi qu'entre ce dernier et le reste de l'administration gouvernementale.

Le SCRS doit s'efforcer davantage de distinguer entre « analyses » et énoncés de faits.

et « recherche ») relevaient alors de trois directions distinctes au SCRS. La coordination étant difficile, le Service avait du mal à produire un renseignement qui réponde bien aux besoins du gouvernement. L'équipe Osbaldeston a recommandé de fusionner ces trois directions en une même unité fonctionnelle⁵.

Dans son rapport, le GCI a en outre signalé le manque de priorités claires en matière de renseignement, l'absence de système de production coordonné et l'insuffisance des services de référence. À son avis, on mettait trop l'accent sur l'analyse à court terme, au fil des événements, au détriment de l'analyse à long terme qui faciliterait au gouvernement l'élaboration des politiques et la prise de décisions stratégiques. Pour l'élaboration des renseignements de sécurité, l'équipe Osbaldeston a recommandé que le SCRS dresse un plan stratégique qui tienne compte des priorités gouvernementales en cette matière et fasse état d'une approche intégrée de collecte, d'analyse et de diffusion de l'information⁶.

La seconde étude a été menée par le Comité un an après, en 1988. Selon l'une des conclusions de cette étude approfondie, les directions opérationnelles conservaient la prééminence dans le processus d'élaboration du renseignement, avec entre autres résultats que l'accent demeurait trop grand sur le renseignement à court terme, au détriment de l'analyse stratégique⁷. L'étude a donné lieu à deux recommandations principales, la première étant que la haute direction du SCRS décide si elle voulait maintenir le statu quo ou faire

le nécessaire pour se doter d'un appareil d'analyse stratégique. La seconde était que la Direction de l'évaluation du renseignement recrute des professionnels de l'extérieur, possédant une expérience dans le renseignement stratégique et connaissant les antécédents sociaux et culturels des cibles du SCRS⁸.

L'EAP aujourd'hui

En 1992, le Service a réglé la plupart des points soulevés par le GCI et dans notre propre étude, en remaniant la Direction de l'évaluation du renseignement qui prit le nom de Direction des exigences, de l'analyse et de la production. L'EAP a d'abord créé la Section des questions stratégiques et des nouveaux secteurs d'intérêt, pour s'occuper de l'analyse stratégique et se concentrer sur les nouveaux champs d'intérêt du renseignement de sécurité, puis la Sous-section du marketing et des relations avec les clients, pour répondre plus efficacement aux besoins du gouvernement.

Depuis le remaniement critique de 1992, le mode de fonctionnement de l'EAP a subi d'autres changements. La structure de l'EAP, autrefois calquée sur les subdivisions géographiques du pays, se rapproche aujourd'hui davantage de celle des autres directions opérationnelles, ce qui permet d'éviter les chevauchements de la recherche et d'acquérir plus clairement des compétences. Chargée des analyses à long terme pour le gouvernement, la Sous-section de l'analyse stratégique a été dissoute récemment pour permettre d'intégrer les analystes stratégiques aux secteurs opérationnels.

Constatations du Comité

Évaluation des rapports de l'EAP par les clients

Pour l'évaluation de la qualité, nous avons sélectionné, dans dix rapports de l'EAP, des énoncés que n'étayait pas clairement le contexte, puis nous nous sommes reportés aux documents qui avaient servi de point de départ. Dans l'ensemble, la conclusion qui s'est dégagée est que, dans les rapports destinés aux clients tant de l'intérieur que de l'extérieur, le SCRS doit s'efforcer davantage de distinguer entre « analyses » et énoncés de faits.

Nous avons demandé à un certain nombre de clients de l'EAP ce qu'ils pensaient du renseignement élaboré par le Service. En général, les commentaires étaient positifs : « Les rapports du SCRS sont clairs, bien écrits et faciles à lire et fournissent de bons renseignements généraux sur divers sujets ». Selon les clients, les rapports leur arrivaient à propos, notamment ceux que le Service leur avait envoyés récemment sur la guerre de l'information. Certains ont déploré le fait que le moment de la diffusion de ces rapports était imprévisible.

Plusieurs clients ont été plus négatifs, affirmant qu'ils recevaient souvent de l'EAP des rapports qui ne répondaient pas directement aux besoins opérationnels de leurs ministères. Pour d'autres, compte tenu de l'information contenue dans ces rapports, l'EAP leur attribue parfois une cote de sécurité trop élevée, ce qui en limite la diffusion.

Établissement des priorités de la Direction

L'EAP opère depuis dix ans des changements presque continuels, cherchant à répondre aux besoins de ses divers clients. Malgré ces efforts, l'influence des directions opérationnelles est prédominante simplement parce qu'elles sont les principales sources d'information sur les menaces à l'égard de la sécurité nationale.

Divers facteurs nous ont amenés à cette conclusion. La Direction dresse un plan annuel, en grande partie fondé sur les exigences nationales que partagent les directions opérationnelles, dans lequel les besoins des clients de l'extérieur semblent occuper une place restreinte. De plus, les clients du secteur public n'obtiennent pas du SCRS l'information qui leur permettrait de faire des choix éclairés quant aux rapports de renseignement existants. Enfin, lorsqu'ils exposent leurs besoins au Service, les clients de l'extérieur se font dire que l'EAP ne répond pas nécessairement aux demandes particulières. Il est manifeste que certains d'entre eux ne sont peut-être pas pleinement conscients des limites que comporte le mandat du SCRS et des effets qui en découlent sur sa capacité à satisfaire à certaines demandes.

Le Comité admet cet aspect réel de l'organisation, à savoir que les clients du Contre-espionnage et de l'Antiterrorisme influenceront toujours une bonne part de ce que fait l'EAP, mais il reste convaincu que le Service doit chercher sans relâche à satisfaire ses partenaires de l'extérieur et qu'il est possible de trouver un meilleur équilibre sans que les opérations internes en souffrent.

Certains clients ne sont peut-être pas pleinement conscients des limites que comporte le mandat du SCRS et des effets qui en découlent sur sa capacité à satisfaire à certaines demandes.

Le Service doit chercher sans relâche à satisfaire ses partenaires de l'extérieur et qu'il est possible de trouver un meilleur équilibre sans que les opérations internes en souffrent.

Un tel déséquilibre existe sur le plan de l'analyse stratégique. Nos échanges avec les clients de l'intérieur et de l'extérieur de l'EAP ont clairement fait ressortir la nécessité d'accroître et d'améliorer l'analyse stratégique à long terme.

Pour combler ces lacunes, établir des priorités de production équilibrées et éviter que le gouvernement ne soit pas aussi bien informé qu'il le faudrait, de nouvelles directives s'imposent de la part de la haute direction du SCRS. Voici deux recommandations du Comité à cet égard :

La réactivation d'un organisme disparu depuis quelques années, le Comité principal de production du renseignement⁹.

L'élaboration d'un plan précis par le SCRS pour combler le besoin accru d'analyse stratégique que ses clients de l'intérieur et de l'extérieur ont évoqué clairement.

Contrôle de la qualité et moral du personnel

D'après les résultats de l'examen du Comité, les analystes ont peu de formation théorique à leur entrée à l'EAP, mais le Service a affirmé son intention de commencer prochainement à corriger la situation. Il n'existe pas de directives écrites sur la rédaction des comptes rendus du renseignement; cependant, les analyses antérieures de la Direction servent de modèles et les analystes supérieurs jouent un rôle d'encadrement.

Notre étude a aussi mis au jour une forme troublante de ségrégation professionnelle au sein de la Direction. Les employés de l'EAP non classifiés comme agents de renseignement (AR) sont traités différemment sur les plans de la rémunération, de la formation et de l'avancement professionnel. Les agents qui ne font pas partie de la catégorie des AR ne peuvent bénéficier ni de l'expérience opérationnelle ni des affectations à l'étranger et touchent une rémunération sensiblement moindre. On nous a signalé le cas d'un employé non classifié comme AR qui, après un intérim de deux ans dans un poste de gestionnaire, s'était vu refuser la chance de poser sa candidature à ce poste. Il a par la suite déposé un grief.

Voici ce que recommande le Comité pour régler ces questions :

Que le Service élabore des lignes directrices pour le contrôle de la qualité et des protocoles pour la rédaction des rapports et qu'il arrête des moyens de vérifier la véracité des informations sur lesquelles ceux-ci sont fondés.

Que le SCRS mette en œuvre un vaste plan de carrière applicable à tous les agents de l'EAP, AR et autres. Idéalement, ce nouveau plan devrait laisser plus de place à l'avancement professionnel au sein de la Direction tout en offrant des possibilités de mouvement à l'intérieur du Service et, s'il y a lieu, vers la fonction publique.

Qu'une proportion raisonnable de postes de superviseur soient désignés à l'EAP pour les agents qui ne font pas partie de la catégorie des AR.

Examen des activités de renseignement d'un pays étranger au Canada

Rapport n° 115

Pour cette étude, le Comité a examiné les enquêtes du SCRS sur les activités exercées au Canada par les services de renseignement d'un pays étranger. Pour la dernière étude semblable, il y a quelques années, et pour celle-ci, les enquêtes scrutées portaient sur les activités de plusieurs membres du service diplomatique que le pays en cause avait affectés dans des missions au Canada à titre d'agents de renseignements déclarés et non déclarés¹⁰.

Le but de notre examen était d'évaluer la menace (définie aux alinéas 2a) et b) de la *Loi sur le SCRS*) que représentaient les services de renseignement étrangers visés par les enquêtes du Service, de déterminer si le niveau des enquêtes était adéquat à cette menace et de vérifier si le Service s'était conformé aux dispositions de la *Loi sur le SCRS*, aux instructions du Ministre et à ses propres politiques opérationnelles.

Méthode d'examen

Voici les éléments sur lesquels a porté l'examen du Comité :

- l'affidavit joint à une demande de mandat et les pièces justificatives, pour vérifier le bien-fondé des enquêtes du SCRS;
- la demande d'autorisation d'enquête qui a amorcé le processus;
- plusieurs enquêtes, choisies au hasard, sur des agents de renseignement étrangers au Canada;
- les dossiers de plusieurs sources humaines associées aux enquêtes; et
- nombre des dossiers les plus délicats du SCRS, pour comprendre l'ampleur des opérations menées par les services de renseignement de l'État étranger en territoire canadien.

La menace

Le Comité a constaté que les pièces justificatives étayaient bel et bien la conclusion que les services de renseignement du pays étranger en cause demeuraient une menace grave pour le Canada. Il s'est penché sur la question des ressources affectées à la menace et sur son ampleur. Les évaluations de la menace par les gouvernements alliés, mises à la disposition du SCRS, contenaient des renseignements contradictoires, mais le CSARS estime que le Service a consacré suffisamment de ressources à cette menace.

D'après les résultats de son examen, le Comité convient qu'il existait des « motifs raisonnables de soupçonner » les agents de renseignement étrangers au Canada de prendre part à la collecte clandestine d'informations classifiées ou exclusives. Cependant, dans certains cas, la menace ne nous a pas semblé particulièrement pressante ou grave. Néanmoins, nous avons aussi trouvé des

Nous avons trouvé des preuves convaincantes et irréfutables que ce gouvernement étranger continuait de diriger au Canada d'importantes activités de renseignement clandestines.

Il n'est pas inhabituel que le Service s'adresse à des personnes (dont des citoyens et des résidents du Canada) en contact avec des agents de renseignements connus ou présumés pour obtenir des informations.

preuves convaincantes et irréfutables que ce gouvernement étranger continuait de diriger au Canada d'importantes activités de renseignement clandestines.

Nous avons pris note de l'affirmation du Service voulant que les services de renseignement visés par ses enquêtes employaient de plus en plus de méthodes non traditionnelles de façon à réduire les risques de « scandale d'espionnage » sur le plan diplomatique, si leurs opérations venaient à être mises au jour. Le recours à des « couvertures » non classiques est une menace possible, selon le Comité, mais son examen de la documentation de base l'incite à croire que l'existence de cette forme de menace n'était pas démontrée aussi solidement que ne le prétendait le SCRS.

Constatations du Comité

Même si nous avons pu tirer des conclusions au sujet de la menace globale que les services de renseignement du pays étranger représentaient à long terme pour la sécurité du pays, la gravité de la menace de cas particuliers était moins évidente. Les opérations de renseignement sont essentiellement prolongées; pour cette raison, conjuguée à la brièveté (un an) de la période considérée, il est difficile de tirer des conclusions définitives sur les menaces que représentent diverses cibles. Il nous a toutefois été possible de bien évaluer si, dans ses enquêtes, le Service avait respecté la politique opérationnelle, les procédures, les instructions du Ministre et la *Loi sur le SCRS*.

Conservation d'informations

Le Comité a trouvé, dans la base de données du Service, un compte rendu qui ne respectait pas le critère de la « mesure strictement

nécessaire », applicable à la collecte et à la conservation. À notre avis, ce document contenait des informations qui étaient accessoires à l'enquête et non liées aux activités des services de renseignement étrangers visés. Nous en avons informé le SCRS.

Fait énoncé dans une demande d'autorisation

Au cours de l'étude des documents de base concernant une opération pluriannuelle du Service, nous avons découvert un fait erroné dans la demande adressée au Solliciteur général en vue de l'autorisation d'une opération. Dans la demande, le pays mentionné comme théâtre d'opérations semblables qui avaient été fructueuses, n'était pas le bon. Le personnel du SCRS savait quel était le bon pays au moment de la demande. Nous avons signalé la chose au Service qui s'est dit d'accord.

Politique dans le cas d'une opération délicate

Le Comité a examiné une opération visant un agent de renseignement en poste au Canada, qui avait demandé des renseignements au sujet d'une politique gouvernementale. Il a par la suite conclu que certaines informations sur cette affaire auraient dû être fournies à un ministère, ce qui n'avait pas été fait d'après les dossiers du SCRS. Nous avons communiqué au Service nos constatations.

Contacts du SCRS avec des Canadiens au cours d'opérations de contre-espionnage

Les enquêtes du SCRS que nous avons examinées visaient toutes des ressortissants étrangers. Il n'est toutefois pas inhabituel

que le Service s'adresse à des personnes (dont des citoyens et des résidents du Canada) en contact avec des agents de renseignements connus ou présumés pour obtenir des informations. Dans une de ces enquêtes, nous avons noté que le Service s'était donné bien du mal pour expliquer à un individu qu'il n'était pas l'objet de l'enquête.

Enquêtes du SCRS dans les campus universitaires

Rapport n° 114

Dans la politique canadienne en matière de renseignement de sécurité, les campus universitaires sont des « institutions névralgiques ». Les enquêtes dans les universités, instituts techniques, collèges communautaires et cégeps sont donc assujetties à des politiques et procédures plus strictes que la plupart des autres enquêtes du Service. Cette étude visait à examiner quelles avaient été, au cours de la période considérée, l'utilisation et l'efficacité de ces procédures supplé-

mentaires—et notamment de l'instruction ministérielle de 1997—et à déterminer si les activités d'enquête du SCRS dans les établissements d'enseignement postsecondaire avaient été conformes aux instructions du Ministre, au *Manuel des politiques sur les opérations du Service*, à la *Loi sur le SCRS* et aux autres lois pertinentes.

Méthode d'examen

L'étude visant la période du 1er mars 1997 au 30 septembre 1998 a porté sur un vaste éventail de dossiers et de documents (sur supports électronique et papier) du Service :

- l'aide-mémoire approuvé par le Ministre concernant les opérations dans les campus ainsi que les autorisations du Ministre, du Directeur et de la haute direction du SCRS;
- la correspondance de la Direction des sources humaines concernant la politique sur les enquêtes dans les établissements d'enseignement postsecondaire;
- les autorisations d'enquête approuvées par la haute direction du SCRS au sujet de tels établissements;

Les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord et les institutions névralgiques

Pour les opérations délicates, on recourt invariablement aux sources humaines qui, même si elles sont le moyen le plus efficace de recueillir des renseignements, comportent aussi le plus de risques quant aux effets sur les institutions sociales, sur la dissension licite et sur la vie privée des gens.

La *Loi sur le SCRS* interdit expressément au Service d'enquêter sur les « activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord », à moins qu'elles ne soient liées à une menace à la sécurité du Canada, au sens donné à ce terme dans la Loi. Le SCRS est tenu de peser avec soin la nécessité d'une enquête et ses incidences possibles sur les libertés civiles individuelles et sur les institutions névralgiques du Canada, dont les syndicats, les médias, les institutions religieuses et les campus universitaires.

Il peut y avoir enquête de sécurité dans un campus universitaire uniquement s'il y a « nettement lieu de croire que des personnes se livrent à des activités préjudiciables à la sécurité du Canada ».

- les dossiers administratifs de la Direction des sources humaines et les rapports d'agents exploitant des sources; et
- les rapports versés dans la base de données relevant de l'article 12 sur toutes les cibles d'enquête du SCRS qui étaient soit des professeurs, des étudiants ou des employés d'établissements d'enseignement postsecondaire.

Historique de la politique et des pratiques en matière d'enquête dans les campus

Accord de 1963 avec l'ACPU

La politique actuelle en matière d'enquête dans les campus tire son origine d'une entente conclue en 1963 par le gouvernement fédéral et l'Association canadienne des professeurs d'université (ACPU). Connue sous le nom d'accord Pearson-Laskin, cette entente énonce la politique qui visait à apaiser les craintes entourant les enquêtes menées par le Service de sécurité de la GRC dans les campus au cours des années 50 et 60. Selon cette politique, le Service de sécurité ne pouvait aller dans les établissements d'enseignement postsecondaire que pour effectuer des enquêtes de sécurité ou « lorsqu'il y a nettement lieu de croire que des personnes se livrent peut-être à l'espionnage ou à des activités subversives ».

Voici ce que l'entente prévoit expressément, entre autres :

Aucun informateur ou dispositif d'écoute ne doit être utilisé sur les campus universitaires, sauf dans les cas où le Solliciteur général a

des raisons de croire qu'ils sont le théâtre d'actions bien précises allant au-delà du libre échange d'idées.

L'idée fondamentale de l'accord, où l'on peut lire que « la GRC n'exerce aucune surveillance générale sur les campus universitaires », semble être qu'il n'y aura aucune surveillance générale du gouvernement dans les universités et collèges.

Les politiques ultérieures concernant les enquêtes dans les campus ont repris les principes de l'accord de 1963. Ce fut le cas en 1971 d'une décision du Cabinet et, à nouveau en 1984, de l'instruction « Enquêtes de sécurité sur les campus universitaires », donnée par le Solliciteur général juste avant l'adoption de la *Loi sur le SCRS*.

Reprenant de près le libellé de l'accord de 1963, l'instruction ministérielle prévoit ceci : il peut y avoir enquête de sécurité dans un campus universitaire uniquement s'il y a « nettement lieu de croire que des personnes se livrent à des activités préjudiciables à la sécurité du Canada ». Le point essentiel de l'instruction est que le Ministre doit approuver le recours à des sources humaines et à d'autres méthodes intrusives dans les campus.

Application de l'instruction ministérielle de 1984

Au milieu des années 90, il était devenu manifeste que, dans son application, l'instruction ministérielle de 1984 était boiteuse. En effet, étant antérieure à la *Loi sur le SCRS*, elle énonçait des critères, des procédures et

des termes juridiques inexistant dans cette loi qui créait précisément l'organisme appelé à les employer.

Des problèmes opérationnels découlaient aussi du fait que le SCRS devait obtenir l'autorisation du Ministre pour enquêter sur toute activité menée dans un campus, si étrangère soit-elle au milieu universitaire où a lieu le « libre échange d'idées ». Cela a amené à recourir à une procédure d'autorisation non conforme aux principes de l'accord de 1963. Le Service a manifesté son désaccord et mentionné que plusieurs solliciteurs généraux successifs lui avaient octroyé une telle autorisation.

Le Comité de surveillance (en 1991) et l'Inspecteur général (en 1995) ont tous deux affirmé que la politique laissait à désirer.

Révision de la politique en 1997

En 1997, le Solliciteur général a donné la nouvelle instruction « Enquêtes de sécurité dans les établissements d'enseignement postsecondaire » afin de régler ces problèmes et d'harmoniser la politique avec les lois existantes. Il y a retenu les principes généraux de l'accord de 1963 et les enquêtes devaient être conformes aux critères énoncés dans la *Loi sur le SCRS*, surtout ceux protégeant la défense d'une cause, la contestation et la dissidence.

L'instruction de 1997 a apporté deux changements fondamentaux. Elle a habilité le Directeur du SCRS à approuver les activités de sources humaines qui, en dépit de leur présence dans des campus, étaient entièrement coupées de la vie universitaire. Le Directeur devait remettre chaque année au Ministre

un « résumé » de tous les cas semblables qu'il avait autorisés.

De plus, pour les situations ne permettant pas d'obtenir au préalable l'autorisation du Solliciteur général, le Directeur a aussi été habilité à autoriser le recours aux sources humaines dans les campus. Par la suite, il devait communiquer dès que possible au Ministre les circonstances de ces opérations.

Comme dans l'instruction précédente, le Ministre reconnaît dans la nouvelle la nécessité, pour les agents du SCRS, d'aller dans les campus pour effectuer les vérifications de sécurité, mais il prévient que celles-ci ne doivent pas servir de prétextes pour mener d'autres enquêtes.

Constatations du Comité

Cohérence de la politique

En règle générale, les agents du SCRS invoquent les sections pertinentes du *Manuel des politiques sur les opérations*, qui sont elles-mêmes tirées des instructions du Ministre. L'examen de l'interprétation que le Service fait de ces instructions dans son Manuel constitue donc un volet important de l'étude du Comité. Cette étude a mis au jour certains problèmes :

- Dans les cas où l'autorisation ministérielle reste nécessaire, le Manuel des politiques exclut l'obligation, que le Ministre impose au Service dans son instruction, de lui expliquer les effets de l'opération sur les droits et libertés des cibles de l'enquête et des autres personnes associées à l'établissement.

Le Service avait recueilli et conservé des informations débordant l'autorisation initiale d'enquête.

Lorsqu'il demande au Ministre d'autoriser une enquête, le Service devrait être tenu d'en expliquer les effets sur les droits et libertés visées des cibles et des personnes qui sont associées à l'établissement en question.

- Un terme désignant un type particulier d'activités d'enquête a été l'objet d'interprétations trop larges et variées.
- La politique ne contient aucune mention de l'accord Pearson- Laskin de 1963, dont elle est tirée.
- La politique permet aux agents du SCRS de recueillir des renseignements dans les campus, sans autorisation du Ministre, pour les fins des vérifications de sécurité et pour d'autres enquêtes conformes au mandat du Service; l'objet et l'ampleur de ces enquêtes ne sont pas définis de façon assez précise.

Enquêtes et opérations dans les campus

Au cours des dix-huit mois qu'a duré l'examen, il y a eu deux cas où le SCRS a exercé le nouveau pouvoir qui lui a été délégué.

Dans le premier cas, le Directeur du SCRS a autorisé une procédure permettant de poursuivre une activité d'enquête approuvée par le Ministre un an plus tôt. Il a fondé sa décision sur l'avis du personnel selon lequel l'activité ne perturberait pas le libre échange d'idées et le cours normal de la vie universitaire et était, de ce fait, admissible en vertu de l'instruction du Ministre.

Le Comité a demandé si l'autorisation générale de la procédure pour un an respectait l'essence de l'accord de 1963. Le SCRS a affirmé qu'elle était conforme aux lois ultérieures à 1963, à l'instruction du Ministre et aux politiques du Service.

Nous avons aussi noté que, suivant l'instruction ministérielle, le Directeur est tenu de présenter un résumé au Ministre une fois

que sont terminées les opérations dont celui-ci lui a délégué l'approbation. Outre une mention d'une ligne dans le rapport annuel du Directeur, le Comité n'a trouvé aucun autre document montrant que le Ministre a été informé de l'affaire, ce qui laisse à désirer quant à la conformité à l'instruction, à son avis.

Dans le second cas de délégation de pouvoir au Directeur selon l'instruction ministérielle de 1997, le Service a fourni des informations étayant la décision du Directeur. Le Comité a toutefois appris par la suite que le SCRS n'avait pas respecté l'obligation d'informer le Ministre sans tarder après l'opération. Lorsqu'il l'a fait, quelque huit mois plus tard, il a expliqué cette erreur administrative et en a informé le Bureau de l'Inspecteur général.

Une enquête menée pendant la période observée avec l'approbation du Ministre a suscité des craintes : elle visait les activités d'une puissance étrangère et des personnes travaillant expressément pour elle au Canada. Même si l'opération et les rapports étaient tout à fait légitimes en majeure partie, notre examen a montré que le Service avait recueilli et conservé des informations débordant l'autorisation initiale. Le Comité estime que les rapports n'étaient pas justifiés et dérogeaient à la politique existante ou aux principes régissant depuis 1963 les enquêtes dans les établissements d'enseignement postsecondaire.

Conclusions et recommandations

Notre examen des opérations du SCRS dans les campus a donné lieu à deux recommandations :

Premièrement, lorsqu'il demande au Ministre d'autoriser une enquête, le Service devrait être tenu d'en expliquer les effets sur les droits et libertés visées des cibles et des personnes qui sont associées à l'établissement en question.

Le Service a admis cette lacune et affirmé qu'il modifiera sa politique de manière à la combler.

Deuxièmement, la section « Références », qui traite des autorisations dans le *Manuel des politiques sur les opérations* du SCRS, devrait mentionner explicitement la décision de 1971 dans laquelle le Cabinet reprend les principes généraux de l'accord Pearson-Laskin sur les enquêtes dans les campus.

Le SCRS ne voit pas la nécessité de cette modification, compte tenu des changements qui ont été apportés après 1963 aux lois, à l'instruction ministérielle et à ses politiques.

Coopération du SCRS avec la GRC - Partie II

Rapport n° 108

Au nombre des responsabilités premières du Comité figure l'obligation d'examiner toutes les ententes conclues par le SCRS avec d'autres organismes et tous les échanges d'informations et de renseigne-

ments qu'elles entraînent. C'est dans le cadre de ce volet de son mandat que le Comité expose les résultats de la seconde des deux parties de son examen des relations du Service avec la GRC.

Dans son rapport de vérification de 1997-1998, le CSARS a exposé les résultats de la première partie de l'examen, qui traite des rapports de coopération au niveau des administrations centrales. Cette étude visait à cerner les problèmes systémiques, sous-jacents à ces rapports, de nature à empêcher les deux parties de s'acquitter de leurs responsabilités en vertu des lois qui les régissent respectivement et du principal document qui définit la nature de l'accord de coopération : le protocole d'entente.

Dans la Partie I, le Comité a mis au jour plusieurs sources de difficultés qui, à son avis, risquaient de nuire à l'efficacité du Service. Il a alors affirmé que, pour bien évaluer la portée et la gravité de ces difficultés, il devait faire un examen assez détaillé des rapports opérationnels. Aussi a-t-il axé la Partie II principalement sur les rapports et la coopération entre les bureaux régionaux du Service et leurs pendants géographiques de la GRC.

Le but précis du CSARS était d'évaluer dans quelle mesure l'application de l'entente entre le SCRS et la GRC était bonne aux niveaux régional et opérationnel, de déterminer jusqu'à quel point les problèmes cernés plus tôt risquaient de nuire aux opérations de l'un ou l'autre organisme et, si possible, de suggérer des moyens d'éliminer ou d'atténuer ces problèmes.

Méthode d'examen

Après avoir étudié les dossiers choisis et les données fournies par les six bureaux régionaux du SCRS, dont les informations échangées avec les divisions correspondantes de la GRC entre juin 1997 et mars 1998, nous avons choisi trois bureaux où nous voulions approfondir notre étude.

En plus d'examiner tous les dossiers et autres documents (sur supports papier et électronique) ayant trait aux échanges d'informations entre les deux organismes, les chercheurs du CSARS ont interviewé longuement des représentants du Service et

de la GRC. Les opinions et jugements recueillis les ont considérablement aidés à bien comprendre les rapports entre la GRC et le SCRS. Pour mieux saisir ces rapports, le Comité a en outre dû se pencher sur des événements antérieurs et ultérieurs à la période considérée.

Constatations du Comité

La protection des sources contre les poursuites criminelles : dilemme difficile à résoudre

Le pivot des rapports opérationnels entre les deux organismes est l'échange d'informations

R. c. Stinchcombe, [1991] 3 R.C.S. 326

À l'occasion d'une poursuite pénale, un témoin interrogé par la Couronne avait fait une déposition favorable à l'accusé. Convaincu que le témoin n'était pas crédible, le ministère public a décidé de ne pas citer le témoin à déposer au procès. La défense a cherché à faire divulguer les déclarations du témoin dans l'espoir d'y trouver des renseignements favorables à l'accusé. Le ministère public a refusé. L'affaire a été portée devant la Cour suprême qui a statué en faveur de l'obligation générale de divulgation de la preuve (autre que des renseignements non pertinents ou protégés par un droit au secret) applicable au ministère public, mais non à la défense. Essentiellement, les motifs étaient les suivants :

1. La divulgation élimine la surprise au procès et permet donc de mieux garantir que justice est faite.
2. Il est du devoir du ministère public d'exposer au juge des faits tous les éléments de preuve dont il dispose : son rôle est de s'assurer que justice soit rendue et pas seulement d'obtenir une déclaration de culpabilité. Les fruits de l'enquête qui se trouvent en sa possession appartiennent à la société et doivent servir à assurer que justice soit rendue. (L'avocat de la défense, par contre, a pour mission de défendre les intérêts de son client dans la mesure autorisée par la loi.)

La décision Stinchcombe n'abordait pas à proprement parler le droit administratif. La Cour a pris soin de préciser dans ses conclusions qu'il ne fallait pas y voir des principes régissant la communication de la preuve ailleurs que dans une procédure pénale par voie de mise en accusation. Pour cette raison, elle n'est pas allée au-delà du droit pénal dans ses motifs. Malgré la tentative expresse de la Cour de limiter les effets de son arrêt et malgré le caractère pénal de la procédure, l'arrêt a été appliqué à des procédures administratives. Un grand nombre d'affaires se sont inspirées des principes énoncés dans l'arrêt Stinchcombe.

par l'entremise des agents de liaison des bureaux régionaux du SCRS et des divisions de la GRC. Ce rouage du mécanisme d'échange semblait bien atteindre son objectif fondamental—assurer à chaque partie un premier accès aux informations et renseignements clés émanant de l'autre—mais, aux yeux de certains membres de la GRC, l'utilisation efficace de ces informations dans certaines situations semblait plus difficile.

En général, les représentants de la GRC que nous avons interviewés étaient mécontents des restrictions imposées par le Service sur la divulgation de ses informations et renseignements et sur l'usage que la GRC en faisait par la suite. La plupart semblaient toutefois être conscients que ces restrictions découlaient des exigences de communication de la preuve et de divulgation propres aux procédures pénales, et notamment de l'arrêt *Stinchcombe*.

Comme nous l'avons vu dans la Partie I de l'étude, le traitement des informations provenant du SCRS suscite inévitablement des tensions entre les deux organismes étant donné les différences entre leurs besoins et mandats respectifs. La raison d'être du Service est de recueillir des renseignements sur les menaces à l'égard du Canada, en recourant à des sources et à des méthodes qui doivent être protégées pour demeurer efficaces. Quant à la GRC, c'est un organisme qui, comme le ministère public, est tenu de divulguer des informations aux tribunaux pour appuyer les procédures pénales officielles. En un mot, le Service ne demande pas mieux que de lui fournir des renseignements délicats, à condition qu'elle ne les révèle pas, non plus que leurs sources. Pour que les procédures pénales soient efficaces, la GRC peut

cependant devoir dévoiler la nature des renseignements et, dans certaines situations, être légalement tenue de le faire.

Comme nous le craignons à la fin de la Partie I de notre enquête, ce dilemme tenace a causé en divers endroits des difficultés qui ont suscité certaines craintes. D'après certains agents d'un bureau, les demandes de la GRC en vue de divulguer des informations du SCRS avaient diminué sensiblement, car les contestations judiciaires ayant trait à leur utilisation auraient pu compromettre des poursuites. Selon le Comité, pareille attitude face aux demandes de divulgation ne saurait manquer de nuire aux opérations des deux organismes. La GRC lui a toutefois assuré que le nombre de demandes de divulgation a été relativement constant à l'échelle nationale.

Ni le protocole d'entente ni les lois actuelles n'offrent de solution évidente à cette énigme. L'incidence possible des modifications aux lois est sujette à discussion, mais ce qui ne laisse aucun doute, à notre avis, c'est le danger auquel le statu quo expose les enquêtes entourant la sécurité nationale.

Agents de liaison de la GRC et autres sources d'information

Notre examen des rapports de coopération au niveau régional a mis au jour des problèmes de transmission d'informations du SCRS à la GRC. Selon nos recherches, une quantité considérable d'informations va directement aux commandements fonctionnels de la GRC, ce qui a pour effet de donner à certains de ses agents de liaison un tableau incomplet de ce qui leur est fourni ou ne l'est pas. Les mécanismes de gestion et de traitement de

Le traitement des informations provenant du SCRS suscite inévitablement des tensions entre les deux organismes étant donné les différences entre leurs besoins et mandats respectifs.

D'après les résultats de nos recherches menées au niveau régional et opérationnel, le rôle du Service à l'égard de la criminalité transnationale est toujours mal compris.

l'information reçue à la GRC ne sont pas du ressort du Comité qui n'en croit pas moins que l'actuel système pourrait nuire à la coopération future avec le Service. Il sait par ailleurs que la GRC est saisie du problème et examine les solutions appropriées.

Chevauchement des responsabilités dans les aéroports internationaux

Le gouvernement fédéral a transféré récemment, de la GRC aux services de police locaux, la compétence à l'égard du maintien de l'ordre dans les aéroports internationaux canadiens. La présence de la police fédérale y a toutefois été maintenue par la création de détachements de la GRC provenant de la Section des enquêtes sur la sécurité nationale, qui est chargée d'enquêter sur les activités visées dans la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*.

Au début de notre investigation, il a semblé y avoir un risque de chevauchement entre cette nouvelle organisation et le Service qui, aux points d'entrée, a également des représentants dont le rôle est surtout de prêter assistance à Citoyenneté et Immigration Canada dans le filtrage sécuritaire des immigrants. [Voir la description du rôle du SCRS en matière d'immigration à la page 12 du rapport du CSARS de 1997-1998.] Selon notre analyse, même si la présence des détachements de la GRC dans les aéroports a semé une certaine confusion auprès des autres organismes d'application de la loi quant à leurs responsabilités et mandats respectifs, les choses ont tôt fait de rentrer dans l'ordre et il ne s'est posé aucune difficulté grave.

Criminalité transnationale

Dès 1996, le Service a entrepris d'enquêter sur la criminalité transnationale du fait que les ressources financières colossales provenant du blanchiment de fonds et des autres entreprises illégales internationales étaient une menace pour la sécurité sociale et économique du Canada. Pour assurer la conformité de ses activités à son mandat, le SCRS a cependant limité ses enquêtes à la collecte d'informations « stratégiques », comme question de principe. Il devait se tenir loin de toute enquête criminelle.

Dans la Partie I de son étude, le Comité a noté que ces restrictions n'étaient pas bien comprises de certains membres de la GRC qui, au sujet du degré de participation du Service, nourrissaient des attentes que celui-ci n'était pas prêt à combler. D'après les résultats de nos recherches menées aux niveaux régional et opérationnel pour la Partie II, le rôle du Service à l'égard de la criminalité transnationale est toujours mal compris.

Aux yeux du Comité, il est manifeste que la quantité de renseignements pertinents fournis à la GRC était relativement minime. Nous avons été informés que la politique visant à limiter les enquêtes au niveau stratégique avait été suivie scrupuleusement. Cependant, les membres intéressés de la GRC ne saisissaient pas encore très bien les notions d'enquêtes « stratégiques » et « tactiques » et ils ont exprimé des doutes quant à la validité de la distinction entre les deux. Plusieurs ont soutenu que le SCRS ne leur communiquait pas tous ses renseignements sur la criminalité transnationale, ce que les agents du Service ont nié avec vigueur. Nous n'avons relevé

aucune preuve de non-communication déli-
bérée à l'endroit de la GRC. Cette question
est traitée de façon plus approfondie dans la
partie sur la criminalité transnationale, à la
page 5.

Un autre problème, plus grave peut-être,
est que certains représentants de la GRC
étaient tout aussi soupçonneux à l'égard des
renseignements du SCRS que des autres
informations mises en commun avec lui et
répugnaient pour les mêmes raisons à en
demander la divulgation. Le Comité estime
que ces problèmes risquent de contrecarrer
les efforts du Canada pour faire échec à cette
terrible manifestation du crime organisé.
Nous exhortons le Service, la GRC et le gou-
vernement à prendre les mesures appropriées
pour éviter tout malentendu à l'avenir.

Qualité des relations globales

Les plaintes que les chercheurs du CSARS
ont recueillies de la bouche des porte-parole
de la GRC dans les trois divisions qu'ils ont
visitées visaient pour la plupart les politiques
du Service ou le système administratif plus
vaste qui, à leur avis, suscitait des difficultés
évitables. Les employés du Service n'ont été
l'objet d'aucune récrimination. Plusieurs
représentants de la GRC ont parlé en termes
élogieux de l'apport global du SCRS aux
opérations et enquêtes mixtes ainsi que de
la qualité de sa coopération en général. Les
deux organismes tenaient souvent des réunions
et des séances de familiarisation (organisées
surtout par le Service) et recouraient à un
mécanisme non officiel pour résoudre les
problèmes particuliers à un bureau régional
ou à une division, généralement par des
contacts personnels entre les cadres supérieurs
des deux organismes.

Des cas particulièrement difficiles survenus
récemment dans deux bureaux régionaux con-
tinuent de provoquer des frictions. Le Comité
estime toutefois que l'efficacité opérationnelle
n'en a pas subi de dommage irréparable. À
son avis, exception faite des deux craintes
exprimées plus haut—l'utilisation par la GRC
des renseignements du SCRS dans les procé-
dures pénales et la compétence du Service
en matière de criminalité transnationale—
les rapports entre les deux organismes peu-
vent être qualifiés de coopération véritable
et fructueuse.

Liaison du SCRS avec les organismes étrangers

Rapport n° 112

Méthode d'examen

En vertu du sous-alinéa 38(a)(iii) de la *Loi
sur le SCRS*, le Comité de surveillance
des activités de renseignement de sécurité
examine les ententes entre le Service et
les services de renseignement et de police
étrangers ainsi que les informations que le
SCRS leur communique.

Cette année, le CSARS a effectué sa vérifica-
tion dans deux bureaux qui œuvrent dans des
régions ayant subi de profonds changements
politiques et économiques et qui fournissent
un apport spécial à la collecte de renseigne-
ments sur les conflits déchirant ces régions
et sur le terrorisme. De ces bureaux relève un
éventail hétérogène de pays, pour la plupart
en développement. Quelques-uns de ces États
respectent les principes démocratiques de
gouvernement, mais l'instabilité politique
est un trait distinctif de la plupart d'entre

**Les rapports entre
le SCRS et la GRC
peuvent être qualifiés
de coopération
véritable et fructueuse.**

En ce qui touche les renseignements secrets qu'il fournit, le SCRS a pour politique générale que les organismes étrangers ne doivent pas en faire la demande pour le compte d'autres organismes.

eux, que les observateurs des droits de la personne placent, dans bien des cas, sur la liste des pays à surveiller.

La vérification a porté sur trois catégories principales de documents :

- tous les échanges d'informations effectués par les agents de liaison-sécurité (ALS) du SCRS dans ces deux bureaux, dont ceux traités électroniquement;
- toute la correspondance de ces bureaux avec des organismes de renseignement étrangers; et
- l'ensemble des instructions et documents de référence reçus ou envoyés par les ALS, y compris leurs « évaluations d'organismes étrangers ».

Les objectifs essentiels de l'examen étaient de vérifier si les relations et contacts avec les organismes étrangers concernés étaient conformes aux ententes particulières en matière de liaison et si le Service avait traité comme il le devait les informations qu'il leur avait fournies ou qu'il en avait reçues. Dans ce travail, le Comité a accordé une attention particulière aux échanges d'informations avec les organismes de pays soupçonnés de violer les droits de la personne.

Programme de liaison avec l'étranger

Pendant la période considérée, l'organisation de la Direction de la liaison avec l'étranger et des visites (DLEV) n'a subi aucun changement majeur à la suite de son établissement comme direction « autonome », au milieu de 1997. Cependant, plusieurs problèmes de gestion ont retenu notre attention.

La règle des informations fournies par des « tiers »

En ce qui touche les renseignements secrets qu'il fournit, le SCRS a pour politique générale que les organismes étrangers ne doivent pas en faire la demande pour le compte d'autres organismes (nationaux ou internationaux). Pour assurer la transparence et l'intégrité du processus de diffusion, il est essentiel que le SCRS sache à qui vont ces informations et qui les sollicite.

Notre étude a révélé plusieurs cas où le service de renseignement d'un pays allié avait offert au SCRS de servir d'« intermédiaire » pour obtenir des renseignements d'organismes d'autres pays, offres que le Service a rejetées. Dans une autre affaire, plus grave celle-là, nous avons appris qu'un organisme étranger allié avait mis à la disposition d'un service de renseignement des informations provenant du SCRS, sans son autorisation, ce qui va nettement à l'encontre de la règle des informations fournies par des « tiers ». D'après les dossiers, l'administration centrale du Service voyait cette pratique d'un mauvais œil et a invité les ALS à faire savoir clairement à cet organisme qu'il devait y mettre un terme.

Examen annuel de bureaux à l'étranger

En octobre 1996, le gestionnaire du programme du Service en matière de liaison avec l'étranger a affirmé son intention d'examiner chaque année des bureaux de liaison choisis pour aider à recommander à la haute direction du SCRS les améliorations requises, ce que le Comité a avalisé. Depuis, cependant, aucun plan officiel n'a été mis en œuvre. Le directeur général qui coiffe actuellement la Direction continue, il est

vrai, d'inspecter individuellement les bureaux au besoin, mais le projet initial de rapports réguliers et officiels offrait plus d'avantages que l'actuelle formule, croyons-nous. Le Service soutient que le mécanisme de surveillance en place est satisfaisant.

Rôle révisé des agents de liaison-sécurité
Dans de précédents rapports de vérification, le Comité a appuyé un plan visant à conférer un rôle actif aux ALS dans le processus d'examen de l'information destinée aux organismes étrangers. Selon ce plan, les agents étaient, en fait, les juges ultimes de l'opportunité de leur transmettre l'information. Nous sommes heureux de constater que la DLEV a mis ce plan à exécution.

Suivant la nouvelle politique, un agent de liaison-sécurité qui s'oppose à la communication d'informations à un organisme étranger, comme le propose la direction opérationnelle compétente du SCRS, peut soumettre la question à la DLEV, à l'administration centrale. Cette politique rétablit en effet une fonction que s'était vu retirer la haute direction lorsque l'ancienne Direction de la liaison avec l'étranger a été dissoute, au début des années 90.

Ententes de liaison avec l'étranger

La liaison avec les services de renseignement étrangers est assujettie aux ententes que le Service conclut avec eux en vertu de l'article 17 de la *Loi sur le SCRS* et à une instruction donnée en 1982 par le Ministre. Celle-ci traite des rapports et des échanges des agents de liaison-sécurité à l'étranger ainsi que des visites du personnel du SCRS et des services alliés.

Selon l'instruction ministérielle de 1982 sur la liaison avec l'étranger, la coopération du SCRS avec un organisme de l'extérieur doit être conforme à la politique étrangère du Canada. De plus, la conclusion de toute entente de liaison avec un service de renseignement étranger doit être approuvée par le Solliciteur général qui consulte d'abord le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international.

Étude approfondie des diverses ententes
Ces dernières années, le Comité a prêté beaucoup d'attention aux ententes du Service en matière de liaison avec l'étranger. C'est ce qui l'a amené, entre autres, à signaler des rapports d'ALS évaluant favorablement des organismes peu recommandables et discrédités, et des ententes demeurées inappliquées depuis bien des années. Comme nous le notions dans notre dernier rapport de vérification (1997-1998), le Service de sécurité avait conclu, avant la création du SCRS, une bonne moitié des 215 ententes de liaison que gèrent les ALS affectés par le SCRS à l'étranger et dont bon nombre étaient même antérieures à l'instruction ministérielle de 1982.

Voici ce que nous déclarions en 1998 au sujet du projet d'étude exhaustive des ententes par le gouvernement : « la nouvelle instruction ministérielle imminente fournira... l'occasion d'assurer que toutes les ententes avec les organismes étrangers, notamment celles qui remontent avant la création du Service, soient revues et modifiées ». À cette fin, le Comité a aussi recommandé que le SCRS revoie systématiquement toutes les ententes conclues avec de tels organismes lorsqu'il aura reçu l'instruction. En août 1999, le

La conclusion de toute entente de liaison avec un service de renseignement étranger doit être approuvée par le Solliciteur général.

L'instruction ministérielle existante touchant les ententes avec des organismes étrangers est largement dépassée.

Ministre n'avait cependant donné aucune nouvelle instruction.

Ce retard inquiète le Comité de surveillance. L'instruction ministérielle existante touchant les ententes avec des organismes étrangers est largement dépassée et il en faudrait une nouvelle pour mener l'étude exhaustive qui s'impose depuis longtemps sur ce plan. Nous exhortons donc le Ministère à substituer à l'instruction de 1982 un document qui traduise l'expérience du gouvernement à ce jour dans l'administration des ententes avec des organismes étrangers et qui soit conforme à la *Loi sur le SCRS*.

Initiatives nouvelles en matière de liaison avec l'étranger

Au cours de la période à l'étude, le SCRS a pris part à diverses initiatives nouvelles qui ont élargi l'éventail des activités découlant de ses ententes avec des organismes étrangers. À l'intention du personnel de ces organismes, il a institué un cours de formation en analyse du renseignement, qui permet de comprendre les fonctions des services de renseignement au sein des institutions civiles démocratiques. De plus, le Service a répondu à l'appel de plusieurs organismes étrangers qui cherchaient à se renseigner sur la rédaction de lois destinées à régir les opérations de renseignement dans leurs propres pays.

Les droits de la personne dans les rapports avec plusieurs organismes étrangers

En raison des antécédents de certains organismes étrangers qui entrent dans le champ d'action des bureaux visés par notre examen, la question des droits de la personne a pris une importance d'autant plus grande. Dans

un de ces bureaux, l'unique organisme signataire d'un accord sur l'échange de renseignements de sécurité (par opposition à d'autres informations moins délicates) avait mauvaise réputation quant au respect des droits de la personne. Le personnel du CSARS a porté une attention spéciale aux informations échangées par le SCRS avec cet organisme, mais aucune n'a suscité de craintes.

Une entente avec un deuxième organisme, quoique plus limitée dans la nature des informations échangeables, a aussi retenu l'attention du Comité. Ce que le CSARS craignait n'était pas l'organisme lui-même, mais plutôt le risque que l'information parvienne aux pendents de celui-ci au sein de l'armée et de la police.

Relativement optimiste à l'égard de ces échanges, le SCRS affirme que la plupart des services de renseignement n'ont pas de pouvoirs de police et violent donc moins souvent les droits de la personne. Le Comité est d'accord avec cette affirmation, mais il estime qu'il faut demeurer vigilant. Le SCRS peut en effet fournir des informations à un organisme qui est respectueux des droits de la personne mais qui peut par la suite les transmettre à des organismes gouvernementaux qui, eux, ne le sont pas. Dans le cas qui nous occupe, aucun échange d'informations du Service avec cet organisme étranger n'a suscité de difficultés.

En ce qui concerne un troisième organisme étranger peu respectueux des droits de la personne, le Comité a examiné avec un soin particulier les échanges de correspondance. Il a noté que le Service était pleinement conscient des allégations de corruption,

d'incompétence et de violation des droits de la personne qui pesaient sur cet organisme et qu'il en avait tenu compte dans ses rapports avec lui. Le SCRS nous a informés qu'il ne poursuivra ces rapports que si l'organisme continue de respecter les droits de la personne de façon satisfaisante.

Entente particulièrement délicate avec un organisme étranger

Une entente conclue il y a plusieurs années, entre le SCRS et un service de renseignement étranger d'un pays coupable de violations graves des droits de la personne, a tout particulièrement retenu l'attention du Comité.

Cette entente, qui avait été approuvée par le Solliciteur général, avait un champ d'application assez restreint. Entre autres conditions dont elle était assortie, elle devait être revue après un laps de temps relativement bref. De plus, pour protéger les ressortissants de ce pays, le SCRS ne devait demander aucune information aux autorités locales sur des personnes habitant encore là-bas.

Conformément aux directives ministérielles, le SCRS a examiné l'entente et, l'ayant trouvée utile et avantageuse pour le Canada, il a demandé au Ministre de la renouveler. Le Solliciteur général a accédé à la demande à condition que le Service revoie à nouveau l'entente et fasse rapport dans un an. Le Comité a constaté que la nouvelle révision demandée par le Ministre n'a pas été faite, ce qu'il a signalé au SCRS. Celui-ci lui a répondu qu'à son avis, cette directive avait été donnée à tort.

Après avoir consulté le ministère du Solliciteur général, le Comité a déterminé qu'en dépit

de l'interprétation du Service, la directive du Ministre était claire et valide : le SCRS devait revoir l'entente et la faire approuver par le Ministre. Depuis, le SCRS nous a informés qu'il avait demandé par écrit l'approbation du Solliciteur général.

Observation générale sur les droits de la personne et les organismes étrangers

Les ententes du SCRS avec les services de renseignement étrangers ont essentiellement pour but de recueillir les informations requises pour protéger les Canadiens. Dans le meilleur des mondes, les contacts étrangers du Service respecteraient tous les droits de la personne de façon satisfaisante, ce que beaucoup ne font pas, dans les faits. Pour obtenir les renseignements requis, le SCRS doit parfois traiter avec des organismes mal cotés à cet égard.

Le Comité estime qu'il faut tout mettre en œuvre pour éviter que les échanges d'informations du Service puissent prêter à la violation des droits de la personne. Pour assurer un contrôle serré, les ALS doivent fournir au reste du SCRS des données complètes et exactes sur le respect de ces droits par les organismes et sur leur tendance à transmettre sans autorisation les informations reçues à des tiers.

Coopération débordant le cadre d'une entente

L'examen des dossiers contenant les informations détaillées que le Service avait fournies à deux services de renseignement étrangers a révélé certaines catégories d'informations qui débordaient le champ d'application de l'entente.

Les divulgations ont eu lieu après que le Service eut été informé d'un plan visant à

Le SCRS nous a informés qu'il ne poursuivra ces rapports que si l'organisme continue de respecter les droits de la personne de façon satisfaisante.

L'étude des dossiers de l'un des bureaux où nous avons effectué notre examen a révélé que des rapports administratifs clés dataient de très loin.

lancer des campagnes terroristes contre des personnalités étrangères. Devant l'urgence de l'affaire, l'administration centrale du SCRS a autorisé l'ALS à communiquer l'information aux représentants du gouvernement étranger concerné.

Le Directeur du SCRS a prévenu le Solliciteur général de l'affaire. Il est clair que la communication de l'information débordait le cadre de l'accord de liaison, mais l'instruction du Ministre confère au Directeur la prérogative d'autoriser pareille communication dans des circonstances exceptionnelles. Le Comité estime que le Service a agi à bon droit dans cette affaire.

Informations périmées

Suivant une pratique répandue parmi les services de renseignement, le SCRS demande à ses agents de liaison-sécurité à l'étranger de présenter des rapports sur leurs activités et des évaluations sur les organismes avec lesquels ils traitent. L'étude des dossiers de l'un des bureaux où nous avons effectué notre examen a révélé que des rapports administratifs clés dataient de très loin.

L'importance de ces rapports ne doit pas être sous-estimée : pour le personnel de l'administration centrale et pour les cadres du SCRS, c'est un outil clé qui sert à déterminer ce qui peut être communiqué aux organismes étrangers. Aux yeux du Comité, cette faille est plus qu'un simple détail administratif. Le Service l'a informé qu'il avait fait le nécessaire pour mettre les dossiers à jour et pris des mesures pour éviter la diffusion future d'évaluations périmées.

Communication à un autre organisme gouvernemental

Dans cette affaire, le Comité a scruté l'enquête du Service sur plusieurs ressortissants étrangers qu'on soupçonnait d'avoir participé hors du Canada à un programme menaçant la sécurité du pays. Ayant conclu que les suspects n'étaient pas une menace, le SCRS semblait quand même avoir transmis l'information recueillie sur leur compte à un autre organisme du gouvernement du Canada. Le CSARS s'est enquis auprès du Service de la nature de l'information et de l'autorisation en vertu de laquelle il l'avait communiquée. Le SCRS lui a alors exposé les circonstances de l'affaire, ce qui a convaincu le Comité que l'échange d'informations était dans les règles.

Affaire étudiée

D'après les directives données par l'administration centrale du SCRS à l'un de ses ALS à l'étranger, il a semblé au Comité que l'agent avait été invité à mener une enquête que le Ministre aurait dû approuver au préalable. Cette approbation n'ayant pas été demandée, nous avons poussé plus loin nos recherches sur l'affaire.

Selon nos conclusions, l'administration centrale du SCRS ne voulait pas que ses directives soient comprises comme une « mission » de faire enquête et l'ALS ne les a d'ailleurs pas interprétées ainsi. Apparemment, elle voulait plutôt que l'ALS soit attentif à une situation particulière dans ses discussions avec des représentants étrangers, de façon à pouvoir noter les informations propres à enrichir les évaluations d'organismes, dont la mise à jour était en cours.

Lorsque nous avons fait part au Service de nos préoccupations au sujet de l'ambiguïté de sa note, il a réagi promptement. Depuis, le personnel de l'administration centrale a été averti à plusieurs reprises qu'il devait être plus minutieux et précis dans ses communications avec les ALS.

Constatation générale

Dans ses examens périodiques des activités de liaison du Service à l'extérieur du pays, le Comité scrute l'ensemble des nombreuses difficultés que suscite le travail des ALS des bureaux étrangers. Ceux-ci sont parfois des milieux éprouvants sur les plans personnel et professionnel. En général, les ALS des deux bureaux où s'est déroulé notre examen manifestaient un esprit d'initiative et de discernement. De plus, le Service a fait preuve de discernement dans la sélection des informations à communiquer à ses partenaires étrangers.

Dossiers d'intérêt particulier - rapports sommaires

Allégations d'un ancien employé du SCRS (art. 54)

Rapport n° 113

En vertu de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*, le Solliciteur général peut, en tout temps, demander au Comité de lui présenter un rapport sur toute question relevant de sa compétence. En juillet 1998, l'honorable Andy Scott, alors titulaire de cette charge, a fait part au CSARS de certaines allégations d'un ancien employé du Service contre celui-ci. Il lui a demandé d'examiner les

allégations, puis de lui remettre un rapport détaillé exposant les faits sur lesquels elles reposaient, le cas échéant.

Les allégations étaient de nature diverse : abus de pouvoir, abus systémique, népotisme, corruption, favoritisme, harcèlement sexuel et non-conformité aux politiques du Service et aux lois canadiennes. Quatre d'entre elles visaient des opérations du SCRS.

Un chercheur du Comité a rencontré le plaignant qui a toutefois refusé de fournir des détails au sujet de ses allégations, prétextant qu'il ne croyait pas au processus. Il nous a donc fallu puiser ces détails dans les lettres du plaignant antérieures au début de notre enquête.

Les doléances de l'ex-employé semblent tenir au rejet du grief qu'il avait présenté au Service en 1987. Le Comité a surtout noté une lettre adressée par la suite au Directeur du SCRS dans laquelle le plaignant affirmait que, si le grief était réglé en sa faveur, les autres allégations—même les plus graves—pourraient être résolues d'une manière ou d'une autre. Autrement, il devrait puiser à d'autres informations qu'il avait en mains et qui « prendront soin des hésitations du Directeur », comme il l'a lui-même écrit.

Quoi qu'il pense de ces affirmations, qui sont en réalité une forme de chantage, le Comité a pris au sérieux toutes les allégations du plaignant et les a examinées une à une.

Dans son rapport au Ministre, le CSARS a pris soin de noter qu'en ce qui a trait aux éléments de son enquête relatifs aux ressources humaines, il était pleinement conscient que

Le Comité a été particulièrement troublé par la façon cavalière dont le plaignant a mis en doute la fiabilité et la loyauté d'un collègue de travail.

ses pouvoirs normaux d'examen et d'enquête ne s'étendaient pas aux politiques du Service en matière de gestion du personnel. Il a néanmoins pu tirer des conclusions fort claires.

Dans l'ensemble, il a conclu que les allégations étaient sans fondement. Voici les principales conclusions qu'il a formulées dans son rapport au Ministre :

- Contrairement à ce que prétend l'ex-employé, soit que beaucoup de postes au SCRS n'étaient pas comblés par voie de concours, notre étude a permis de constater qu'en fait très peu de postes étaient comblés par nomination et qu'aucun titulaire de ces postes n'avait travaillé à titre d'adjoint de direction, comme le prétendait le plaignant.
- Nous avons étudié la stratégie de dotation énoncée dans le manuel de la politique du Service sur les ressources humaines. Après avoir examiné tous les documents exposant l'historique, la qualification des candidats et la procédure d'emploi, nous avons conclu que l'allégation concernant un concours tenu en 1997 à Montréal était dénuée de tout fondement. Toutes les procédures de gestion de personnel suivies dans cette affaire étaient conformes à la politique établie.
- En ce qui a trait à l'allégation de harcèlement sexuel faite par le plaignant au sujet des classes de nouvelles recrues du SCRS, le Comité a conclu qu'elle ne reposait sur aucun fait.
- Quant à l'allégation du plaignant concernant la réaction du Service à une plainte de

harcèlement formulée contre un de ses gestionnaires, notre étude a révélé qu'il n'y avait eu aucune irrégularité dans le règlement de la plainte par le SCRS.

- Au sujet de la politique du Service imposant la mobilité aux agents de renseignement, nous (contrairement au plaignant) la croyons essentielle tant aux opérations qu'au perfectionnement professionnel. La viabilité d'un organisme national de renseignement serait difficile à concevoir sans une telle politique de gestion du personnel.
- Nous avons été très préoccupés par l'allégation du plaignant voulant qu'on ait recueilli des renseignements opérationnels à l'occasion d'entrevues de filtrage de sécurité pour Citoyenneté et Immigration Canada. Comme le montrent de précédents rapports de vérification, cette allégation touche une préoccupation centrale du Comité. Malheureusement, elle était très générale et lui a été présentée sans aucun exemple ni détail. L'absence de détails laissait peu de place à l'enquête du CSARS dans cette affaire, mais le Comité est rassuré par le fait qu'il s'emploie souvent à vérifier le contexte et le contenu des comptes rendus d'entrevues de filtrage et qu'il peut mener une enquête approfondie lorsqu'il est saisi de plaintes détaillées.
- Dans son rapport au Ministre, le Comité a aussi déploré l'opinion fort tendancieuse de l'ex-employé à l'endroit d'un ancien directeur du Service. Il a été particulièrement troublé par la façon cavalière dont le plaignant a mis en doute la fiabilité et

la loyauté d'un collègue de travail qui avait des états de service très impressionnants comme fonctionnaire au Canada et à l'étranger.

- Enfin, le Comité a jugé sans fondement aucun l'une des allégations les plus graves sur le plan opérationnel, soit qu'un directeur du SCRS ait délibérément caché des informations aux organismes de surveillance (le CSARS et l'Inspecteur général) qui ont examiné le rôle du Service dans l'attentat perpétré en 1992 contre l'ambassade d'Iran.
- Toutes les autres allégations d'ordre opérationnel ont été rejetées comme non fondées.

Les dossiers échappés

Rapport n° 116

Dans l'examen des dossiers effectué à l'administration centrale du SCRS au début de 1998, le Comité en a trouvé certains, ouverts par le Service de sécurité de la GRC, qui ont échappé au vaste examen que le SCRS avait fait en 1990 de tous les dossiers reçus de la GRC. Ces dossiers étaient encore considérés comme « actifs », même si le délai de conservation en était expiré et qu'il y aurait eu lieu de déterminer s'il fallait les éliminer¹¹.

Nos questions ont amené le SCRS à effectuer un examen interne et à trouver 833 dossiers qui avaient échappé à son examen. Il a conclu que certains de ces dossiers étaient encore utiles sur le plan opérationnel. Nous en avons examiné un échantillon pour déterminer si les motifs invoqués par le Service pour les conserver étaient valables.

Notre examen a révélé que ces dossiers avaient été mal placés à cause d'une « erreur administrative » inexplicable : aucune date de rappel ne leur avait été attribuée lors du vaste examen effectué par le Service en 1990.

En général, nous estimons que la procédure du SCRS pour l'examen des dossiers est bonne, mais que son application lui donne du mal.

Nous avons appris que le SCRS avait publié en 1995 un recueil de procédures, mais nous avons constaté que ses *Lignes directrices concernant l'examen et l'élimination des dossiers* et destinées à faciliter les décisions des analystes dans l'élimination des dossiers n'avaient pas été mises à jour depuis les dernières modifications remontant à 1991.

Nous recommandons que les *Lignes directrices concernant l'examen et l'élimination des dossiers* soient mises à jour de manière à refléter la politique et les besoins opérationnels actuels du Service.

Le SCRS nous a informés qu'il examinerait et mettrait à jour ses procédures d'élimination de dossiers.

Notre étude a révélé que la Sous-section des exigences des Archives nationales (SSEAN) n'avait pas de procédure permettant de suivre les dossiers une fois ceux-ci confiés aux modules opérationnels compétents afin qu'ils déterminent s'il y a lieu de les éliminer.

Nous recommandons que les modules opérationnels soient tenus de respecter les délais fixés par

Nous estimons que la procédure du SCRS pour l'examen des dossiers est bonne, mais que son application lui donne du mal.

la SSEAN pour l'élimination des dossiers et que la SSEAN instaure une procédure de suivi efficace.

Le SCRS a dit qu'il adopterait un nouveau système de rappel.

Nous avons constaté que les critères précis, prévus dans les Lignes directrices pour la conservation des dossiers, figuraient rarement parmi les motifs invoqués par les analystes. Nous avons aussi noté que les raisons données par écrit pour justifier la conservation n'étaient pas suffisamment détaillées.

Nous recommandons que les analystes de la SSEAN et des modules opérationnels justifient en détail leurs décisions de retenir les dossiers, en précisant les critères applicables énoncés dans les « Autorisations de disposition de documents » et le motif invoqué par le Service en vertu de la *Loi sur le SCRS*.

Enfin, à notre avis, un certain nombre de dossiers auraient dû être envoyés aux Archives nationales du Canada ou même détruits, car ils ne semblaient contenir aucune information utile sur le plan opérationnel. Nous avons fait part de la chose au Service.

Affaire liée à un conflit étranger

Rapport n° 106

En 1998-1999, le CSARS a examiné une enquête complexe et délicate du Service,

échelonnée sur plusieurs années et faisant appel à des sources humaines. En raison du caractère hautement confidentiel de l'opération, des motifs liés à la sécurité nationale nous empêchent de fournir des détails qui pourraient mettre des vies en danger. Comme il était en désaccord avec le SCRS sur d'importants aspects de la conduite de l'opération, le Comité a dit au Directeur du Service ce qu'il pensait de ces questions difficiles.

Opinion du CSARS sur les enquêtes contextuelles

Depuis quelques années, le Comité de surveillance et d'autres organismes (notamment l'Inspecteur général du SCRS) sont au fait des difficultés qui peuvent découler d'autorisations d'enquêtes dites « contextuelles ». De telles autorisations permettent d'enquêter dans les circonstances où le SCRS soupçonne l'existence d'une menace pour la sécurité du Canada, mais où les individus ou groupes particuliers associés à la menace ne sont pas encore connus. Autrement dit, elles permettent au Service d'enquêter sur la menace générale et de chercher à identifier les personnes ou groupes qui trempent dans des activités liées à cette menace. Comme pour toute autre procédure d'autorisation, il faut obtenir l'approbation de la Cour fédérale si des pouvoirs conférés par la voie de mandats sont sollicités.

Ainsi, une autorisation « contextuelle » peut être nécessaire dans le cas hypothétique où une série de bombes exploseraient dans diverses régions du pays, sans qu'aucun groupe ne revendique les attentats. Le

SCRS enquêterait alors en vertu d'une telle autorisation. Le fondement juridique de son action serait l'existence présumée d'une menace pour la sécurité du Canada, au sens donné à ce terme à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*.

L'enquête pourrait révéler que ces attentats étaient le simple fait d'activités criminelles intérieures. Elle pourrait aussi montrer qu'un groupe ayant des visées politiques avait décidé de recourir à la violence pour faciliter la réalisation de ses fins. Dans le premier cas, le Service devrait remettre toutes ses informations à la police et suspendre sa propre enquête. Dans le second, il poursuivrait son enquête et, au fil de la collecte de nouveaux renseignements, il en circonscrirait le champ aux individus ou groupes directement mêlés à l'affaire.

Dans l'exemple cité plus haut, s'il ne menait pas d'enquête contextuelle, le SCRS tenterait d'établir ce qui s'est passé et de trouver qui a fabriqué et fait sauter les engins, mais il le ferait, et c'est là la distinction cruciale, en l'absence complète de processus officiel d'enquête et de toute procédure juridique et administrative liée à ce processus. La distinction entre ces deux approches peut ne pas sembler très importante dans un contexte aussi concret que l'explosion de bombes, mais elle pourrait l'être dans d'autres situations moins précises.

Le Comité estime qu'une autorisation contextuelle est nettement préférable à l'absence d'autorisation. Il s'élèverait énergiquement contre toute politique du SCRS qui approu-

verait la tenue d'une enquête sans autorisation appropriée.

Même si, à notre avis, les enquêtes contextuelles ont leur place dans l'éventail des moyens fournis par la loi au SCRS pour protéger la sûreté et la sécurité du Canada, nous tenons à préciser que la haute direction doit être très vigilante face aux enquêtes menées en vertu de telles autorisations. De plus, nous exhortons le Service à tout mettre en œuvre pour passer le plus rapidement possible de l'enquête contextuelle à l'enquête particulière (fondée sur l'identité de la cible).

Le Comité de surveillance continuera de porter une attention spéciale à ce type d'enquêtes pour s'assurer qu'elles sont toutes à l'abri de tout reproche.

Nous exhortons le Service à tout mettre en œuvre pour passer le plus rapidement possible de l'enquête contextuelle à l'enquête particulière (fondée sur l'identité de la cible).

B. Examen annuel des activités du SCRS dans une région du Canada

Rapport n° 111

Chaque année, le Comité examine l'éventail complet des activités d'enquête du SCRS—enquêtes, opérations spéciales, mandats, entrevues de dirigeants de groupes ethniques et d'intérêts et opérations délicates—dans une région donnée du Canada. Pareil tour d'horizon l'éclaire sur les divers types d'outils dont dispose le Service pour ses enquêtes et lui montre comment les sections opérationnelles appliquent les changements apportés aux politiques du SCRS et les nouvelles instructions du Ministre.

Gestion des enquêtes

Comité d'approbation et de révision des cibles (CARC)

Pour le SCRS, la possibilité de scruter les activités d'une personne, d'un groupe ou d'une organisation est soumise à des politiques qui comportent un contrôle rigoureux des méthodes et techniques employées à cet égard. Le Comité d'approbation et de révision des cibles (CARC) est au SCRS le principal groupe opérationnel qui est chargé d'étudier et d'approuver les demandes d'autorisation d'enquêter émanant des agents du Service. Il est présidé par le Directeur du SCRS et composé de membres de la haute direction du Service et de représentants des ministères de la Justice et du Solliciteur général.

Niveaux d'enquête

Des trois niveaux d'enquête existants, le troisième est celui qui comporte le plus haut degré d'intrusion et que la loi et la haute direction soumettent aux mesures de contrôle les plus strictes. Les enquêtes de niveau 2 peuvent comprendre des entrevues personnelles et une filature limitée. Celles de niveau 1 ont une durée brève et permettent au SCRS de recueillir de l'information provenant de sources ouvertes et de dossiers conservés par des services étrangers de police, de sécurité ou de renseignement.

Enquêtes contextuelles

Une autorisation d'enquête contextuelle habilite le SCRS à enquêter sur les activités d'une personne, d'un groupe ou d'une organisation qu'il soupçonne, pour des motifs raisonnables, d'être une menace à l'égard de la sécurité du Canada et qui a un lien avec ce contexte ou secteur d'intérêt particulier ou en découle.

Autorisation des enquêtes

La présente partie de la vérification régionale porte sur la fonction principale du Service : les enquêtes de sécurité autorisées en vertu des articles 2 et 12 de la *Loi sur le SCRS*. Lorsqu'il scrute une affaire visée par une telle enquête, le Comité se pose trois questions principales :

- Le Service avait-il des motifs raisonnables de soupçonner l'existence d'une menace à l'égard de la sécurité du Canada?
- Le niveau de l'enquête était-il adéquat à la gravité et à l'imminence de la menace?

- Le Service a-t-il recueilli uniquement les informations qui étaient strictement nécessaires pour conseiller le gouvernement au sujet de la menace?

De façon générale, les recherchistes du Comité tentent aussi de déterminer dans quelle mesure le Service se conforme à ses propres politiques opérationnelles et à ses règles et directives internes.

Méthode d'examen

Pour le bureau régional concerné, le Comité a choisi huit enquêtes dont six affaires d'anti-terrorisme et deux de contre-espionnage.

Trois de ces huit cas étaient des enquêtes dites « contextuelles ». Les recherchistes du CSARS ont scruté tous les dossiers et les messages opérationnels versés dans la banque de données du Service. Ils ont en outre interrogé les agents chargés de ces enquêtes et leurs gestionnaires.

Constatations du Comité

Dans les huit cas examinés, le CSARS a trouvé que le SCRS avait des motifs raisonnables de soupçonner l'existence d'une menace pour la sécurité du Canada. Le niveau d'enquête était adéquat à la gravité et à l'imminence de la menace dans tous les cas, sauf un, et aucune démarche n'a été faite, si ce n'est contre des cibles d'enquête. Le Comité a conclu que, dans toutes ces affaires, le Service n'avait recueilli que les renseignements strictement nécessaires pour conseiller le gouvernement au sujet des menaces.

Dans trois dossiers, cependant, le CSARS a des réserves quant à l'exactitude de certains renseignements présentés au Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (CARC). Il a proposé au Service de prendre des mesures pour améliorer le contrôle global de la qualité de l'information fournie au CARC.

Voici un résumé des affaires qui ont suscité des questions et des inquiétudes au Comité.

Niveau d'enquête

La première affaire est une enquête antiterroriste sur les rapports d'un immigrant reçu avec un groupe terroriste connu et sur ses activités au sein d'une communauté ethnique au Canada. Au cours de la période considérée, le Comité d'approbation et de réévaluation

des cibles a autorisé un relèvement du niveau de l'enquête qui durait depuis plusieurs années.

Pour étayer ce relèvement, le Service a déclaré avoir en main des informations voulant que les dirigeants d'un groupe terroriste connu cherchaient à obtenir l'expertise de la cible et étaient entrés en rapport avec elle. Notre étude a cependant révélé que le Service n'avait recueilli aucune information qui, à notre avis, justifie une enquête comportant un degré d'intrusion plus élevé. L'autorisation initiale, d'un niveau moins élevé, était suffisante pour faire face à la menace, croyons-nous.

Clôture d'une enquête

La deuxième affaire est une enquête antiterroriste sur un individu relativement aux activités d'un groupe terroriste connu qui a son siège à l'étranger et des représentants au Canada. Le Service avait des raisons de soupçonner l'individu d'activités représentant une menace pour le Canada, nous en convenons. Le comportement de la cible donnait créance à l'interprétation des faits exposés par le SCRS au Comité d'approbation et de réévaluation des cibles.

Selon les résultats de notre étude, l'enquête du Service n'a révélé aucune forme d'activité terroriste, d'où la décision bien fondée du SCRS de mettre fin à son enquête.

Exactitude des faits exposés au Comité d'approbation et de révision des cibles

La troisième affaire concerne une enquête antiterroriste sur un individu dont les activités sont venues à la connaissance du Service à l'occasion d'une vaste enquête sur un groupe terroriste connu qui avait des représentants

Le bureau régional a utilisé ses pouvoirs d'enquête de façon parcimonieuse et proportionnelle à la menace.

au Canada. Nous partageons l'avis du SCRS sur le fait que les rapports de la cible avec des terroristes notoires pouvaient être une menace pour le Canada, mais non sur un point de sa demande d'autorisation.

Dans cette demande, un fait étayant l'argumentation du Service ne concordait pas avec l'information recueillie. Lorsque le Comité lui a fait part de la chose, le SCRS a reconnu son erreur. Le CSARS est cependant d'avis que cette inexactitude n'enlevait rien à la légitimité de l'autorisation d'enquête.

Trois enquêtes « contextuelles »

Les quatrième, cinquième et sixième affaires étaient toutes des enquêtes « contextuelles », deux de l'antiterrorisme et une du contre-espionnage. Le Comité a trouvé que les soupçons du SCRS reposaient sur « des motifs raisonnables » justifiant les deux enquêtes antiterroristes, qu'il n'avait recueilli que des informations strictement nécessaires et qu'il n'avait fait aucun rapport sur des individus non visés par une autorisation particulière. En un mot, pour ces deux affaires, le Comité estime que le bureau régional a usé

de ses pouvoirs d'enquête de façon parcimonieuse et proportionnelle à la menace.

Enquête sur l'espionnage économique

Le Comité a examiné une affaire d'espionnage économique. Les enquêtes en ce domaine relèvent de l'alinéa 2a) de la *Loi sur le SCRS* et, comme le précise le Ministre dans son instruction, pour que des activités justifient une enquête, elles doivent viser le Canada (les biens, politiques ou programmes de son gouvernement) ou être préjudiciables à ses intérêts.

Comme le Service ne mentionnait explicitement aucun bien ni programme gouvernemental particulier dans sa demande d'enquête, il devait viser des « activités... préjudiciables [aux] intérêts » [du Canada]. Le Ministre précise en outre dans son instruction que, dans les cas où il n'est pas clair si les activités nuisent à l'« intérêt national », le SCRS doit demander l'avis d'un ministère ou organisme gouvernemental.

Notre examen des renseignements exposés au CARC dans la demande d'autorisation

Le processus des mandats

Pour obtenir des pouvoirs par la voie de mandats en vertu de l'article 21 de la *Loi sur le SCRS*, le Service remplit une demande qu'il présente à la Cour fédérale, accompagnée d'un affidavit exposant sous serment les motifs justifiant la nécessité de ces pouvoirs pour enquêter sur une menace particulière à la sécurité du Canada. La préparation des affidavits est un processus rigoureux qui suppose des consultations poussées auprès du ministère de la Justice et du Solliciteur général, l'approbation de ce dernier étant requise avant la présentation de l'affidavit à la Cour. Les faits invoqués pour étayer un affidavit sont contrôlés au moment de la préparation, puis revus par un « avocat indépendant » du ministère de la Justice, qui vérifie si l'affidavit est exact sur le plan juridique et sur celui des faits avant sa présentation à la Cour fédérale. Depuis plusieurs années, on a modifié ce processus de manière à assurer l'exactitude des faits et des opinions fondées sur ces faits.

d'enquête a mis au jour une erreur de fait et deux points qui, à notre avis, étaient des exagérations par rapport aux renseignements sur lesquels se fondait la demande.

Obtention et exécution de mandats de la Cour fédérale

L'article 21 de la *Loi sur le SCRS* réserve à la Cour fédérale du Canada le pouvoir d'habiliter le Service à exercer des pouvoirs conférés par la voie de mandats, comme celui d'intercepter du courrier ou des conversations téléphoniques. Pour obtenir de tels pouvoirs, le SCRS doit présenter à la Cour une demande accompagnée d'un affidavit attestant les faits qui nécessitent sa démarche. Chaque année, le Comité examine un certain nombre d'affidavits en les comparant à l'information versée dans les dossiers du Service et en tentant de répondre à trois questions centrales :

- Les faits énoncés dans les affidavits traduisent-ils fidèlement l'information qui a servi à rédiger ces documents?
- Les arguments que le Service invoque devant le tribunal sont-ils remis dans le bon contexte?
- Les faits, circonstances et déclarations de principes figurant dans les affidavits sont-ils énoncés de façon complète, juste et objective?

Faits intéressants le processus des mandats en 1997-1998

Dans le cadre de sa vérification, le Comité examine en outre les changements apportés pendant la période considérée à l'instruction ministérielle et aux politiques du SCRS qui

régissent les demandes et l'exercice de pouvoirs conférés par la voie de mandats. Il se penche en outre sur toutes les décisions judiciaires qui peuvent influencer sur l'exercice de ces pouvoirs par le Service et sur tout changement important aux conditions dont sont assortis les mandats¹².

En 1997-1998, le Ministre n'a donné aucune instruction ni directive nouvelle concernant les mandats. Les politiques du SCRS ont toutefois été modifiées et il y a eu de nouvelles décisions judiciaires intéressantes.

Changements aux politiques du SCRS

La restructuration de la direction du SCRS a entraîné des changements dans le rôle et les responsabilités de certains cadres quant aux demandes de mandat et à l'exercice des pouvoirs obtenus par cette voie. Leurs responsabilités consistent, entre autres, à vérifier si ces demandes respectent les exigences que les lois et les politiques imposent au Service, si elles sont traitées en temps voulu et si l'on dispose des ressources nécessaires à l'exécution des mandats, ainsi qu'à approuver toutes les opérations faisant appel aux pouvoirs octroyés par la Cour fédérale.

Nous avons constaté que le Service avait modifié ses politiques de manière à resserrer le contrôle de l'interception de communications entre avocats et clients.

Nouvelles décisions judiciaires

Rejet de deux demandes de mandat

Dans le rapport de l'an dernier, le Comité a fait état du rejet d'un petit nombre de demandes de mandat par la Cour fédérale.

L'examen des décisions révèle que les

Seule la Cour fédérale du Canada a le pouvoir d'habiliter le Service à exercer des pouvoirs conférés par la voie de mandats.

Le Service est plus précis et rigoureux dans la préparation de ses demandes de mandat.

demandes ont été rejetées parce qu'elles ne répondaient pas aux critères des menaces définies aux alinéas 2a) ou b) de la *Loi sur le SCRS*. Le CSARS a en outre appris que le Service avait par la suite présenté des demandes révisées à la Cour fédérale, qui a décerné les mandats sollicités.

Le Comité n'a constaté aucun effet particulier de ces décisions sur les activités opérationnelles mêmes, mais il a constaté qu'afin de suivre l'évolution du processus en matière de contrôle judiciaire, le Service est plus précis et rigoureux dans la préparation de ses demandes de mandat.

Changements à une clause d'un mandat

En 1997-1998, dans une décision qui semble découler de l'arrêt McGillis¹³, la Cour fédérale a supprimé d'une clause le terme « motifs raisonnables de croire », retirant ainsi à la haute direction du SCRS le pouvoir discrétionnaire d'autoriser l'exercice de pouvoirs conférés par mandat contre une certaine catégorie de cibles. Cela a eu pour effet d'obliger le Service à assurer une plus grande certitude à l'égard des faits présentés à la Cour. Il a par la suite supprimé ce terme dans toutes les clauses semblables de ses demandes de mandat.

Contenu des affidavits

En 1997-1998, la Cour fédérale a demandé que certaines sources d'informations fournies à l'appui des demandes de mandat soient mentionnées expressément dans les affidavits. Nous avons été informés que le Service s'était par la suite conformé à cette requête dans tous ses affidavits.

Constatations du Comité

Préparation des demandes de mandat

À partir d'une liste exhaustive de tous les mandats exécutés par le bureau régional pendant la période considérée, le Comité a choisi trois demandes du Service visant deux groupes et intéressant l'antiterrorisme¹⁴. Nous y avons trouvé divers énoncés qui ne traduisaient fidèlement ni les renseignements opérationnels ni ceux de sources ouvertes que le SCRS avait en mains.

Au sujet de la première demande, nous avons d'abord relevé dans l'affidavit un grand nombre d'inexactitudes et d'affirmations non confirmées. Pour étayer ces affirmations douteuses, le Service a par la suite fourni d'autres documents au Comité qui les a étudiés et a constaté qu'ils corroboraient la plupart des affirmations.

D'après nous, certaines affirmations demeuraient cependant douteuses et ne traduisaient fidèlement ni les renseignements opérationnels ni ceux de sources ouvertes dont disposait le Service : dans l'affidavit, la source de diverses informations n'était pas claire et certaines d'entre elles n'étaient pas corroborées.

Les deux autres demandes contenaient aussi plusieurs affirmations sans fondement suffisant, à notre avis : les faits connus ne menaient pas aux conclusions du Service, certains faits étaient mal fondés ou les affirmations reposaient sur des informations périmées. Quant aux deux derniers points, le Service s'est rangé à notre avis. Dans le dernier cas, nous a-t-on dit, l'énoncé que nous avons mis en doute ne figurait pas dans la

demande de mandat présentée ultérieurement contre le groupe cible.

Quant au processus de préparation des demandes de mandat en général, le Comité en poursuit l'étude. Dans deux rapports, il a déjà fait état des lacunes de certaines demandes du SCRS pour obtenir des pouvoirs par la voie de mandats. Comme la rédaction soignée des affidavits est cruciale pour l'intégrité du processus d'autorisation et d'enquête, le Comité la considère avec le plus grand sérieux.

Le Comité a noté que, parmi les demandes de mandat qu'il a examinées pour la période considérée et pour les précédentes, les affidavits récents étaient nettement meilleurs à tous égards. Ce relèvement de la qualité, espère-t-il, est le fruit des améliorations que le Service a apportées dernièrement au processus de préparation de ses demandes.

Exécution des mandats

Le Comité a constaté que, dans l'exercice des pouvoirs octroyés par la voie de mandats au bureau régional, le Service avait respecté tous les termes et conditions énoncés dans ces documents.

Suivi des mandats

Le processus permettant au SCRS de suivre les demandes de mandat intéresse aussi le Comité. Les dossiers ouverts à cette fin et tenus sous forme de journal fournissent un autre moyen de s'assurer que toutes les procédures prévues ont été suivies à la lettre. Pendant la période considérée, le Comité n'a décelé aucune anomalie dans les dossiers de suivi des mandats.

Contrôle de la qualité des rapports

Comme les rapports d'interception peuvent servir à justifier des demandes d'autorisation d'enquête ou d'opération nécessitant un mandat, leur exactitude est vitale, comme celle des transcriptions.

La vérification de cette année a révélé que le bureau régional concerné contrôlait la qualité de ses rapports en se fondant sur la politique provisoire nationale de 1997 à cet égard.

Nous avons appris que ce bureau avait pris des mesures pour assurer la qualité des rapports de ses analystes. Ainsi, le programme de contrôle de la qualité lui a permis non seulement de former les nouveaux analystes à rédiger des rapports de qualité, mais également d'apprécier régulièrement leur rendement et d'évaluer officiellement la qualité de leurs rapports.

Examen d'opérations délicates

De par leur nature même, les opérations délicates sont assez souvent l'objet d'instructions du Ministre. De plus, les règles à suivre dans leur exécution sont exposées de façon relativement détaillée dans le *Manuel des politiques sur les opérations* du SCRS et toute demande visant une telle opération, selon qu'elle est plus ou moins délicate, exige au moins l'approbation de la haute direction du Service.

La vérification régionale a amené le Comité à choisir au hasard et à examiner une série d'opérations faisant appel à des sources humaines. Elle lui a aussi permis de se pencher sur toutes les demandes d'approba-

Comme la rédaction soignée des affidavits est cruciale pour l'intégrité du processus d'autorisation et d'enquête, le Comité la considère avec le plus grand sérieux.

Le Comité s'est penché sur toutes les demandes d'approbation d'opérations régionales, présentées par le Service au Ministre, et sur toutes celles adressées à la haute direction au sujet d'opérations entourant des « institutions névralgiques ».

tion d'opérations régionales, présentées par le Service au Ministre, et sur toutes celles adressées à la haute direction au sujet d'opérations entourant des « institutions névralgiques », c'est-à-dire concernant la dissidence, les activités illicites et certaines autres questions.

Constatations du Comité

Même si les incidences d'une affaire en matière d'orientation nous ont inquiétés initialement, nous avons finalement conclu que toutes les opérations faisant appel à des sources, que nous avons scrutées attentivement, étaient conformes à la loi et aux instructions ministérielles. Nous poursuivons toutefois notre investigation au sujet d'une autre enquête qui a attiré notre attention au cours de cet examen.

Sécurité interne

Les infractions à la sécurité interne peuvent avoir des conséquences catastrophiques sur un service de renseignement et sur les intérêts auxquels il est chargé de veiller. Au SCRS, la sécurité interne relève du directeur général responsable de cette question, qui dirige les agents compétents à l'administration centrale et dans chaque bureau régional. S'il y a manquement à la sécurité, le directeur général ou ses représentants font enquête et recommandent les correctifs à prendre.

Au cours de 1997-1998, le Comité s'est penché sur les cas de manquements présumés et réels à la sécurité dans un bureau régional et il a examiné les mesures de sécurité qui y avaient été prises.

Infractions à la sécurité interne

Nous avons trouvé plusieurs points inquiétants sur le plan de la sécurité. Dans le premier cas, un employé du Service avait divulgué des renseignements opérationnels sans raison valable. Nous nous sommes interrogés sur la manière dont le SCRS avait mené son enquête. Au fil de nos démarches, il nous a expliqué ses actions en détail et nous avons posé directement au Directeur des questions sur le règlement de ce dossier. Nous avons appris que l'affaire avait été examinée aux plus hauts niveaux du Service.

Après avoir bien pesé toute l'information, nous avons conclu que le SCRS avait pris des mesures appropriées et traité cette affaire de façon juste.

Le deuxième cas est la perte temporaire d'informations classifiées, résultant du fait que les employés croyaient à tort devoir suivre certaines procédures pour transférer ces informations. À la suite de l'incident, le SCRS a modifié ses procédures de traitement de l'information et revu les directives aux employés à cet égard.

Nous avons en outre examiné d'autres cas moins graves, dont des allégations de consultation non autorisée de la base de données du SCRS. Dans un cas, l'enquête interne a permis d'établir que la plupart des demandes d'accès de l'employé en cause étaient légitimes, mais on a décelé des infractions mineures à la sécurité. Les autres infractions présumées se sont révélées sans fondement.

C. Au sein du SCRS

Statistiques sur les activités opérationnelles

Enquêtes en vertu de l'alinéa 2d)

Le Ministre doit autoriser toute enquête menée par le Service en vertu de la clause sur la « subversion », comme on l'appelle souvent, soit l'alinéa 2d) de la *Loi sur le SCRS*. En 1998-1999, il n'a autorisé aucune enquête semblable.

Mandats : généralités et données statistiques

Pour le Comité, la collecte et l'évaluation des données sur les mandats sont des tâches importantes. Outre leur caractère extrêmement intrusif, les mandats sont l'un des instruments les plus puissants qui soient mis à la portée des divers organes du gouvernement du Canada; c'est précisément pour cette raison que leur utilisation doit être surveillée sans relâche. De plus, les types de mandats et la nature des cibles visées permettent de saisir toute l'ampleur des activités d'enquête du SCRS et sont des

indicateurs clés de la manière dont celui-ci conçoit ses priorités.

Le CSARS compile des statistiques fondées sur un examen trimestriel de tous les mandats décernés par la Cour fédérale et des affidavits qui accompagnent les demandes de mandat. Il glane ainsi chaque année divers types d'informations, dont le nombre de personnes et d'endroits que visent les pouvoirs conférés dans les mandats. Cette façon de faire existait déjà avant la *Loi sur le SCRS*. Le tableau 1 fournit une comparaison du nombre de mandats décernés au cours de trois exercices financiers.

Constatations du Comité

Même si ces statistiques fournissent au Comité une très bonne idée des pouvoirs que le Service sollicite durant un exercice donné, la comparaison des chiffres annuels est moins révélatrice du fait que les demandes de mandats évoluent au fil des décisions judiciaires et des progrès technologiques. De plus, les données brutes concernant les mandats peuvent être trompeuses, car un même mandat peut autoriser l'exercice de pouvoirs contre une ou plusieurs personnes.

Tableau 1
Mandats nouveaux et renouvelés

	1996-97	1997-98	1998-99
Mandats nouveaux	125	72	84
Mandats renouvelés ou remplacés ¹⁵	163	153	163
Total	288	225	247

Le nombre total des personnes que touchent les pouvoirs octroyés au SCRS par la voie de mandats est demeuré relativement stable.

En dépit de ces variables, le Comité a toutefois conclu ceci : dans l'ensemble, depuis deux ans, le nombre total des personnes que touchent les pouvoirs octroyés au SCRS par la voie de mandats est demeuré relativement stable et une écrasante majorité de ces personnes étaient des ressortissants étrangers.

Règlements

Selon l'article 28 de la *Loi sur le SCRS*, le gouverneur en conseil peut prendre des règlements prescrivant la marche à suivre par le Service pour obtenir des mandats. En 1998-1999, il n'y a eu aucun règlement semblable.

Conditions des mandats de la Cour fédérale et faits nouveaux

Conditions des mandats

La plupart des mandats décernés par la Cour fédérale sont assortis de conditions qui limitent l'exercice des pouvoirs conférés dans ces documents et que le Service doit suivre dans l'exécution des mandats. En 1998-1999, la Cour a enjoint au SCRS :

- d'ajouter une nouvelle condition concernant la destruction des images vidéo des personnes qui ne sont pas des cibles, et
- de réviser une condition existante de manière à limiter le pouvoir discrétionnaire l'autorisant à intercepter des cibles en certains endroits.

Nous avons appris que le SCRS avait amorcé en 1998 un examen exhaustif de ses mandats qui aura une incidence sur les dispositions et conditions de ces documents. La Cour fédérale a déjà approuvé certaines des dispositions et conditions révisées. Le SCRS

compte achever ce travail au cours de l'exercice 1999-2000.

Rejet de demandes de mandat

En 1998-1999, la Cour fédérale du Canada a rejeté une demande du SCRS visant à faire remplacer des mandats sur le point d'expirer. Comme motif du rejet, elle a affirmé ne pas être convaincue que les exigences des alinéas 21(2)a) et b) de la *Loi sur le SCRS* avaient été respectées¹⁶. Sauf erreur, le Service ne prévoyait pas présenter de demande révisée à la Cour fédérale.

Décisions judiciaires récentes

En 1998-1999, la Cour fédérale a rendu deux décisions qui ont infléchi l'emploi de certaines clauses par le SCRS dans ses demandes de mandat.

Dans un cas, la Cour a enjoint au SCRS de supprimer d'une demande de mandat une clause portant sur une catégorie donnée de cibles. Étant particulière à cette affaire, cette décision n'a eu aucun effet sur les autres demandes contenant la même clause.

Dans le second cas, la Cour fédérale a statué que le nouveau libellé donné par le Service à la clause des « endroits fréquentés »¹⁷, relativement à un pouvoir de perquisition particulier, était trop vaste et constituait de ce fait un emploi inadmissible de cette clause. Elle a aussi statué qu'il s'agissait d'une délégitimation illicite de ses pouvoirs. Cette clause autorisait le SCRS à perquisitionner dans un lieu non mentionné dans le mandat, s'il avait des motifs raisonnables de croire qu'il pouvait y trouver un objet ou article appartenant à la personne visée dans le mandat. Depuis, le Service a supprimé cette clause

de ses nouvelles demandes et informé ses bureaux régionaux de ne pas en faire usage si elle figure dans des mandats existants.

Les organes opérationnels du SCRS

La Direction de l'antiterrorisme

La Direction de l'antiterrorisme (AT), l'un des deux principaux organes opérationnels du SCRS (l'autre étant la Direction du contre-espionnage), a pour rôle de fournir au gouvernement du Canada des avis sur les nouvelles menaces de violence grave qui pourraient compromettre la sécurité du pays. La menace du terrorisme international demeure associée aux conflits « liés à la mère patrie ». Plusieurs groupes extrémistes canadiens sont aussi considérés comme des menaces possibles pour la sécurité nationale en raison de leur capacité à fomenter la violence.

Pendant l'exercice considéré, nous avons relevé d'importants changements (hausses et diminutions) dans le nombre d'enquêtes sur les menaces que pouvaient représenter des groupes extrémistes d'Asie et du Moyen-Orient. Les priorités de la Direction se situaient dans les domaines suivants : terrorisme chimique, biologique, radiologique, nucléaire et informatique, menaces à l'égard des systèmes informatiques et financement de présumées opérations terroristes. De plus, la Direction de l'AT a dû enquêter sur de graves menaces intérieures de violence.

Selon le Comité, il convient de noter que, depuis la fin de la guerre froide, le SCRS consacre de moins en moins de ressources aux enquêtes sur le contre-espionnage, au profit de l'antiterrorisme, à tel point que ce

dernier secteur absorbe actuellement plus de 60 p. 100 de son budget.

Évaluations de la menace

Le SCRS fournit aux ministères et organismes fédéraux des évaluations de la menace qu'il fonde sur des renseignements pertinents et à propos. Ces évaluations—qu'il effectue sur demande ou de sa propre initiative—ont trait aux événements spéciaux, aux menaces pesant sur des institutions diplomatiques au Canada et à diverses situations. Elles peuvent jouer un rôle crucial, car elles permettent d'alerter les autorités d'une activité qui risque de dégénérer dans la violence, une manifestation par exemple, mais également de les rassurer si, en fait, le risque est minime.

En 1998-1999, la Sous-section de l'évaluation de la menace, à la Direction de l'AT, a fait 683 évaluations, soit près de 20 p. 100 de plus que pendant l'exercice précédent. Le Service n'a fourni aucune explication particulière sur cette hausse. Le nombre d'évaluations dépend de divers facteurs, tous indépendants de sa volonté : nombre de visiteurs étrangers au Canada, demandes reçues de ministères et d'organismes gouvernementaux, événements spéciaux et menaces reçues et survenues au cours de l'exercice financier.

La Direction du contre-espionnage

La Direction du contre-espionnage (CE) s'occupe des menaces qui peuvent peser sur la sécurité nationale en raison des activités d'espionnage que comportent les opérations de gouvernements étrangers au Canada.

Dans notre rapport de l'an dernier, nous mentionnions que le SCRS avait conclu des ententes avec les services de renseignement

Depuis la fin de la guerre froide, le SCRS consacre de moins en moins de ressources aux enquêtes sur le contre-espionnage, au profit de l'antiterrorisme.

de certains pays qui étaient ou demeurent des adversaires, pour les inciter à faire preuve de plus de transparence et trouver un terrain propice à la coopération et à l'échange d'informations. Lorsque le Comité a demandé où en étaient ces démarches, le Service a répondu qu'il ne s'était pas fixé d'objectifs précis, mais qu'il considérait comme « sans fin » le processus visant à nouer des liens solides et empreints de confiance avec les services de renseignement étrangers. Pour le SCRS, il s'agit d'un processus positif, lent et prudent, car il oblige à élaborer des paramètres pour l'échange d'informations, à accroître le degré de confiance mutuelle par tous les moyens et à réévaluer régulièrement la situation.

Le Service a mentionné au Comité que les compressions budgétaires de l'État avaient eu des effets marqués sur ses activités. À son avis, le niveau actuel de ses ressources ne lui laisse « guère de marge de manœuvre » quant aux menaces auxquelles il doit porter une attention spéciale.

La Direction de l'examen, de l'analyse et de la production

Dans le rapport de l'an dernier, le Comité a exprimé son intention de faire une étude

approfondie sur la Direction de l'analyse et de la production (EAP) du Service. Vous trouverez les résultats de cette étude dans la section 1, à la page 11.

Au moyen de rapports, études et bulletins de renseignements du SCRS, la Direction de l'EAP fournit au gouvernement des avis sur les menaces qui peuvent peser sur la sécurité du pays. Le tableau 2 montre le nombre de documents de cette catégorie que l'EAP a publiés durant l'exercice 1998-1999.

Au cours de l'exercice considéré, l'EAP a produit en tout 68 rapports, comparativement à 73 en 1997-1998. Le Service a fourni essentiellement le même apport que l'an dernier au Comité d'évaluation du renseignement (CER)¹⁸. De plus, il a publié trois numéros du périodique non classifié *Commentaires*.

Unité de la liaison gouvernementale

Au SCRS, l'Unité de la liaison gouvernementale de l'EAP est l'organe qui est chargé de cerner les intérêts des ministères et organismes gouvernementaux. En 1997-1998, la Direction avait pris sur elle de publier des rapports trimestriels, réservés au Service, dans lesquels elle exposait en détail les observations et réactions de ses clients.

Tableau 2
Rapports de l'EAP

Rapports, études et bulletins de renseignements du SCRS	Commentaires	Comité d'évaluation de renseignements (CER)
68	3	5 (instigateur) 17 (collaborateur)

Le Comité a constaté avec regret qu'elle a mis fin à cette initiative en 1998-1999.

Ententes avec les ministères et gouvernements

Le SCRS et la Gendarmerie royale du Canada

Au nombre des ententes majeures du Service avec des organismes canadiens figure celle conclue avec la GRC. À titre de complément d'information à l'importante étude en deux volets menée sur cette entente (voir page 21), voici les faits nouveaux qui ont marqué la coopération des deux organismes en 1998-1999.

Échanges d'informations

Le SCRS et la GRC échangent des informations sur les activités dont ils sont chargés en vertu de leurs mandats respectifs : recueillir et communiquer des renseignements sur les menaces pour la sécurité du Canada, dans le cas du Service, et exercer les fonctions policières à l'égard de ces mêmes menaces, dans celui de la GRC.

Sur l'ensemble des informations écrites que se sont fournies mutuellement les deux organismes au cours de 1998-1999, plus des deux tiers provenaient du SCRS, et cela, en majeure partie de trois directions opérationnelles (Antiterrorisme, Contre-espionnage, Examen, analyse et production), à l'administration centrale.

Programme de liaison entre le SCRS et la GRC

Les mécanismes de liaison et de coopération entre le Service et la GRC sont prévus dans

le protocole d'entente conclu par les deux parties. L'un d'eux est l'affectation d'agents de liaison aux administrations centrales et dans chacun des bureaux régionaux.

Notre étude a révélé que, durant la période considérée, les deux organismes semblaient résolus à améliorer le programme de liaison. À cette fin, ils ont rétabli le Comité supérieur de liaison, créé à l'origine pour régler les problèmes et les différends communs, puis dissous en 1993.

Examen du protocole d'entente entre le SCRS et la GRC

Dans le rapport de l'an dernier, le Comité a mentionné que le SCRS et la GRC craignaient que le protocole d'entente existant ne règle pas de façon satisfaisante les problèmes suscités par l'arrêt *Stinchcombe* en matière de divulgation. Dans le cadre d'une étude interne amorcée à l'automne 1998, la GRC a entrepris d'examiner le protocole d'entente qui la lie au Service. Le Comité se penchera sur les résultats de cet examen afin d'en déterminer les incidences possibles sur les activités du SCRS. Il a noté qu'en dépit de l'arrêt *Stinchcombe*, le Service continue de fournir une somme importante d'informations à la GRC.

Ententes avec des organismes canadiens

Dans l'exécution de son mandat, le Service coopère avec les services de police et avec les ministères et organismes fédéraux et provinciaux de l'ensemble du Canada. L'alinéa 17(1)a) de la *Loi sur le SCRS* l'habilite à conclure par écrit des accords de coopération avec des organismes canadiens, moyennant autorisation du Ministre. Le Service n'est pas tenu d'avoir avec eux des

En dépit de l'arrêt *Stinchcombe*, le Service continue de fournir une somme importante d'informations à la GRC.

ententes officielles pour leur communiquer des informations ou collaborer sur le plan opérationnel. Cependant, il conclut généralement de telles ententes avec les parties qui exigent des paramètres ou des engagements préétablis.

Actuellement, le SCRS a 19 protocoles d'entente officiels avec des ministères et organismes fédéraux et 8 avec des provinces. Il a en outre un accord distinct avec plusieurs services de police d'une province.

Ententes en 1998-1999

Le Service n'a conclu aucun nouveau protocole d'entente avec des organismes canadiens durant l'exercice 1998-1999. Le Ministre l'a cependant autorisé à effectuer diverses évaluations de sécurité pour un organisme provincial avant d'approuver la conclusion d'une entente avec cet organisme.

Au cours de l'exercice financier 1998-1999, le Service a en outre apporté de légères modifications « d'ordre administratif » au protocole conclu avec un ministère fédéral afin de traduire des changements de contacts au sein des deux organismes. En 1998, une entente avec un autre organisme fédéral a pris fin d'office conformément à la clause de résiliation. Nous avons été informés qu'après de longues consultations, le SCRS n'avait pas jugé nécessaire de la renouveler.

En 1998, le Conseil du Trésor a fait un transfert budgétaire au Service afin que celui-ci se charge des évaluations de sécurité pour le ministère de la Défense nationale.

Ententes avec des organismes étrangers

Avant de conclure une entente avec le gouvernement d'un État étranger ou une organisation internationale, le Service doit, aux termes de l'alinéa 17(1)b) de la *Loi sur le SCRS*, obtenir l'approbation du Solliciteur général qui consulte alors le ministre des Affaires étrangères. Pendant les démarches visant à faire approuver une entente avec un organisme étranger, le SCRS ne peut lui communiquer de renseignements classifiés, mais il peut accepter ceux que l'organisme lui fournit de son propre chef.

Ententes en 1998-1999

Au cours de 1998-1999, le SCRS a obtenu du Ministre l'autorisation de conclure trois nouvelles ententes de liaison et il en a aussi élargi onze qui existaient déjà. À la fin de l'exercice, le Service avait 215 ententes de liaison avec 128 pays et 5 avec 3 organisations internationales.

Des 215 ententes actuellement en vigueur, 39 sont « inappliquées », c'est-à-dire n'ont donné lieu à aucun rapport depuis une année ou plus, d'après le Service. Cette non-application peut tenir à divers facteurs, dont la simple absence de besoin d'échanger des informations, les craintes du SCRS quant aux usages professionnels ou au respect des droits de la personne par l'autre organisme ou le fait que le Service estime trop instable la situation politique dans le pays requérant.

Instructions du Ministre

Dans une importante étude dont fait mention son rapport de vérification de l'an dernier « Liaison du SCRS avec les organismes

étrangers », p. 21, le Comité avait formulé l'espoir que la nouvelle instruction sur les ententes avec des organismes étrangers, alors attendue incessamment, réglerait certains problèmes fondamentaux à ce sujet. Encore une fois, cependant, il doit se contenter d'espérer cette nouvelle politique et de souhaiter qu'elle règle certaines questions qu'il avait soulevées. En juillet 1999, le cabinet du Solliciteur général n'avait donné aucune instruction nouvelle. Aux yeux du CSARS, une telle instruction demeure vitale, compte tenu surtout de la hausse rapide du nombre d'ententes entre le SCRS et les organismes étrangers ces dernières années et du fait que des éléments clés de l'instruction actuelle sont dépassés.

L'examen de plusieurs ententes de liaison au cours de l'exercice a révélé que la Direction de la liaison avec l'étranger et des visites n'a parfois pas obtenu en temps utile des renseignements d'ordre opérationnel qui auraient pu infléchir la décision de conclure certaines ententes. Même s'il est satisfait de la tournure des ententes examinées, en fin de compte, le Comité continuera de surveiller les nouvelles ententes pour s'assurer que les renseignements obtenus par la Direction sont complets et récents.

Une entente qui laisse perplexes

Le Comité a demandé au Service des éclaircissements sur un nouvel accord approuvé par le Ministre en 1997-1998. Les services de renseignement du pays en cause participaient à la lutte contre les forces terroristes intérieures et le gouvernement lui-même avait un bien piètre bilan quant au respect des droits de la personne. Cependant, le

SCRS a en outre confirmé au Comité qu'il avait vérifié la fiabilité générale de ces services étrangers.

Une question qui a suscité les craintes du Comité concerne la désignation claire de toutes les parties à une entente conclue avec un organisme étranger. En vertu de l'instruction ministérielle, tous les organismes visés dans une entente doivent être nommés. Notre étude a cependant révélé qu'un unique nom générique employé dans une entente représentait en fait plusieurs services de renseignement relevant du gouvernement d'un État étranger, ce qui déroge à nos yeux à l'instruction ministérielle. Nous avons appris par la suite que le Service comptait demander au Ministre d'apporter à l'entente les corrections requises. Le CSARS suivra cette affaire.

Collecte de renseignements étrangers

Rapport n° 109

Le terme renseignements étrangers désigne les informations qui sont recueillies et analysées sur les « moyens, les intentions ou les activités » d'un État étranger. L'article 16 de la *Loi sur le SCRS* habilite le Service à recueillir de telles informations à la demande écrite du ministre des Affaires étrangères et du Commerce international ou du ministre de la Défense nationale, avec l'approbation du Solliciteur général. Selon la Loi, cette collecte doit se faire au Canada et ne peut viser des citoyens canadiens, des résidents permanents ni des entreprises canadiennes.

Notre étude a révélé qu'un unique nom générique employé dans une entente représentait en fait plusieurs services de renseignement relevant du gouvernement d'un État étranger.

Méthodes d'examen

Le Comité emploie diverses méthodes pour examiner la question de la collecte et de l'utilisation des renseignements étrangers :

- scruter les « demandes d'assistance » émanant de ministres;
- examiner tous les renseignements conservés par le SCRS sur le compte de Canadiens pour les besoins de la sécurité nationale;
- étudier toutes les demandes de renseignements du Service au Centre de la sécurité des télécommunications (CST)¹⁹.

Pour le Comité, cet examen a un triple objectif :

- évaluer le rôle du Service à l'égard des demandes en vertu de l'article 16 pour en assurer la conformité au protocole d'entente, à la *Loi sur le SCRS* et aux directives de la Cour fédérale;
- déterminer si le Service respecte les diverses exigences de la loi quant à la collecte de renseignements par des opérations relevant de l'article 16; et
- de manière générale, évaluer si la coopération du Service avec le CST est conforme à la *Loi sur le SCRS*.

Constatations du Comité

Demandes ministérielles

Au cours de la période considérée, le Comité a relevé deux importants faits nouveaux au sujet des demandes d'assistance émanant de ministres. Le premier est un changement de la politique touchant la période où les demandes demeurent en vigueur si elles ne sont pas renouvelées ou annulées. Dans son

rapport annuel de 1996-1997, le Comité a exprimé son inquiétude face à des demandes « périmées », remontant à cinq ans dans certains cas. Pendant l'exercice considéré, il a appris que la période maximale de validité de toute demande au SCRS avait été fixée à un an.

Le second fait nouveau est d'ordre opérationnel. L'an dernier, parmi les demandes d'assistance nécessitant des mandats de la Cour fédérale que nous avons examinées, certaines n'interdisaient pas expressément les enquêtes sur les Canadiens et ne précisaient pas, non plus, les circonstances où ceux-ci peuvent être l'objet d'interceptions fortuites. Ces deux dispositions sont nécessaires en vertu du protocole d'entente de 1987 entre le Service et les ministères demandeurs. Le SCRS a informé le Comité qu'il avait à nouveau soulevé la question auprès du ministère et celui-ci lui a ensuite fait savoir qu'il ajouterait désormais cette interdiction dans ses demandes.

Décision de la Cour fédérale

En septembre 1997, M^{me} la juge de la Cour fédérale Donna McGillis a statué sur la disposition dite « clause des visiteurs » qui figurait dans une demande de mandat présentée par le Service en vertu de l'article 12. À son avis, cette disposition constituait une délégation illicite de pouvoirs au SCRS²⁰. Au cours du dernier exercice considéré, la Cour fédérale a de nouveau désapprouvé les pouvoirs discrétionnaires de la haute direction du Service, cette fois à l'occasion d'une demande de mandat relevant de l'article 16. Le SCRS a modifié sa demande en conséquence et entrepris depuis de revoir toutes

les conditions énoncées dans l'ensemble des mandats de cette catégorie.

Comme il l'affirmait dans son rapport de l'an dernier, le Comité considère que l'approbation des mandats est la prérogative de la Cour fédérale. Par contre, c'est à lui qu'il appartient de veiller à ce que le Service se conforme rigoureusement aux conditions imposées par la Cour. Le CSARS continuera de surveiller les politiques et les usages opérationnels du SCRS quant à l'exercice des pouvoirs octroyés au moyen de mandats.

Conservation des renseignements étrangers

Le Comité a mis au jour deux cas de renseignements qui avaient été conservés sans motif légitime. Les deux concernaient des documents qui n'avaient aucun rapport manifeste avec le renseignement étranger ni avec le renseignement de sécurité. Le Comité les a portés à l'attention du Service.

Les renseignements recueillis aux termes de l'article 16 et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST)

Comme il est interdit au SCRS de recueillir des renseignements sur des ressortissants ou entreprises du Canada, le CST applique le principe de la « divulgation minimale » à l'information qu'il lui communique couramment. Dans des circonstances particulières, le Service peut demander au CST de lui révéler l'identité d'individus s'il estime que cela concerne l'une de ses enquêtes en vertu de l'article 12 (« menaces envers la sécurité »). Le Comité scrute régulièrement ces demandes au CST pour en vérifier la légitimité et la conformité aux lois et politiques existantes.

Parmi les demandes faites au CST pendant la période de référence, trois ont attiré l'attention du CSARS, les circonstances et les personnes en cause ne pouvant, à son avis, être considérées comme des menaces pour la sécurité nationale. L'une de ces demandes, par exemple, visait une affaire purement criminelle qui débordait le mandat du SCRS.

Gestion, conservation et élimination des dossiers

Les dossiers sont le pendant essentiel de la collecte des renseignements. Pour toute enquête ou cible approuvée, le SCRS doit en ouvrir un et il faut aussi établir un système permettant aux employés désignés d'accéder à l'information qu'il y verse. Ce système de collecte est assujéti à la restriction claire, prévue dans la *Loi sur le SCRS*, qui contraint le Service à recueillir l'information « dans la mesure strictement nécessaire ». Chaque année, le Comité étudie à fond les dossiers opérationnels du SCRS.

Dans le rapport annuel de cette année, outre les résultats de l'examen des dossiers, qui se retrouvent généralement dans cette partie, nous faisons aussi état d'une étude spéciale sur les dossiers qui avaient échappé par mégarde au système de gestion du Service. Vous trouverez à la page 33 le compte rendu de nos recherches à ce sujet.

Élimination des dossiers

Le calendrier de conservation et d'élimination des dossiers du SCRS, qui est établi à l'avance avec l'Archiviste national, prévoit pendant combien de temps les dossiers

C'est au Comité qu'il appartient de veiller à ce que le Service se conforme rigoureusement aux conditions imposées par la Cour.

doivent être conservés après que les employés en ont fini. Une fois cette période expirée, la Sous-section des exigences des Archives nationales (SSEAN), au Service, consulte le personnel du secteur opérationnel du SCRS pour déterminer quels dossiers doivent être conservés, détruits ou envoyés aux Archives nationales.

Au cours de l'exercice 1998-1999, de concert avec le secteur opérationnel, la Sous-section a examiné 25 948 dossiers qui lui ont été signalés grâce au système courant de rappel. De ce nombre, 20 294 ont été détruits et 5 618, conservés. Le SCRS nous a informés que 36 dossiers à valeur archivistique ont été retirés du fonds des dossiers actifs et seront envoyés aux Archives nationales suivant le calendrier préétabli.

Statistiques sur les nouveaux dossiers

La compilation de statistiques sur les dossiers au fil des trois derniers exercices financiers a fait ressortir plusieurs tendances intéressantes :

- une hausse du nombre de dossiers de ressortissants étrangers séjournant au Canada et intéressant l'antiterrorisme;
- une diminution minime et constante du nombre de dossiers d'extrémistes de droite; et
- de légères fluctuations dans le nombre global de dossiers de filtrage de sécurité, ce qui était prévu, alors que le nombre des dossiers de filtrage d'immigrants et de réfugiés augmentait au cours de ces trois exercices.

Le Comité se garde bien de tirer trop de conclusions de telles observations. La diminution ou l'augmentation du nombre des

dossiers ne signifie pas forcément qu'il y a eu changement sur le plan des menaces pour la sécurité nationale. Au contraire, de telles variations peuvent traduire des changements quant à l'appartenance à tel ou tel groupe, ou encore un déplacement d'accent de la part du Service. Nous analyserons plus en profondeur toute tendance significative qui pourrait s'accroître.

Section 2 : Filtrage de sécurité et enquêtes sur les plaintes

A. Filtrage de sécurité

Dans le contexte de la *Loi sur le SCRS*²¹, les responsabilités du Service en matière de filtrage de sécurité touchent deux sphères distinctes : l'emploi dans la fonction publique fédérale, pour les postes exigeant une habilitation de sécurité, et le Programme d'immigration canadien. Dans ces deux cas, le service consiste à fournir des évaluations de sécurité à d'autres décideurs.

En ce qui touche l'emploi dans la fonction publique fédérale, les évaluations de sécurité du SCRS servent à déterminer si quelqu'un peut obtenir une autorisation d'accès à des renseignements ou biens classifiés. Au sujet des dossiers d'immigration, les évaluations

du Service peuvent être déterminantes dans la décision de Citoyenneté et Immigration Canada d'admettre une personne au pays ou de lui octroyer le statut de résident permanent ou la citoyenneté. De façon plus générale, les renseignements recueillis par le SCRS servent à établir les profils nécessaires au filtrage des demandes d'immigration.

Évaluations de sécurité en 1998-1999

Le nombre d'évaluations de sécurité faites cette année pour le gouvernement a atteint 31 885²², le temps de traitement étant en moyenne de 4, 9 et 111 jours pour les habilitations de sécurité de niveaux I, II et III, respectivement. Le Service a en outre traité 26 364 demandes de filtrage aux termes du Programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroports, qui relève de Transports Canada. Ses avis aux clients prennent la forme de « notes ». Selon les données du SCRS, aucune des notes concernant les 58 249 évaluations qu'il a effectuées en tout

Décisions touchant les habilitations de sécurité – Loyauté et fiabilité

La décision des ministères fédéraux d'attribuer ou de refuser une habilitation de sécurité repose d'abord sur les recommandations du Service. Dans son rapport à l'organisme fédéral qui s'adresse à lui, le SCRS exprime son opinion sur la « loyauté » de l'intéressé envers le Canada et sur sa « fiabilité » en ce qu'elle se rapporte à la loyauté. Selon la Politique fédérale sur la sécurité, l'habilitation de sécurité est refusée aux personnes dont il y a des motifs raisonnables de croire :

- « en ce qui concerne la loyauté, qu'elles participent ou pourraient participer à des activités qui constituent une menace envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le SCRS* »;
- « en ce qui concerne la fiabilité, qu'en raison de croyances personnelles, de traits de caractère, de relations avec des personnes ou des groupements considérés comme une menace pour la sécurité ou qu'en raison de leurs liens familiaux ou étroits avec des personnes vivant dans des pays hostiles ou tyranniques, elles pourraient agir ou être incitées à agir de façon à constituer « une menace envers la sécurité du Canada »; elles pourraient révéler ou être incitées à révéler ou faire en sorte que soient révélés sans autorisation des renseignements classifiés ».

cette année ne recommandait de refuser l'habilitation et treize étaient des notes « d'information ».

Entente avec un organisme provincial en matière de filtrage

Le Solliciteur général a autorisé temporairement le Service à faire un nombre limité de vérifications dans ses banques de données à l'égard de spécialistes étrangers qui devaient travailler pour un organisme provincial. En pareil cas, le SCRS consulte ses fichiers et fait une évaluation de sécurité, mais il ne formule pas de recommandation. Il a traité 70 demandes qui ont donné lieu à une note d'information.

Filtrage pour le compte d'organismes étrangers

Le Service peut conclure avec des organismes étrangers des ententes visant la prestation réciproque de vérifications de sécurité sur le compte de Canadiens et sur d'autres

personnes qui ont habité au Canada. Durant l'exercice à l'étude, le SCRS a traité 1 064 demandes dont 161 ont donné lieu à des enquêtes sur place et à 6 notes d'information.

Programmes de filtrage de sécurité à l'immigration

Outre ses enquêtes de filtrage des demandes d'immigration, le Service fournit des avis au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (CIC). Les pouvoirs nécessaires à cette fin lui sont conférés dans les articles 14 et 15 de la *Loi sur le SCRS*. Son rôle²³ à cet égard va des échanges d'informations (sur les questions concernant les menaces pour la sécurité du Canada) aux évaluations destinées à CIC au sujet des catégories non admissibles en vertu de l'article 19 de la *Loi sur l'immigration*.

Demandes de résidence permanente d'immigrants et de réfugiés au Canada
Le SCRS a la responsabilité exclusive de filtrer les demandes de résidence permanente

Rôle du CSARS quant aux plaintes sur les activités du SCRS

Aux termes de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS*, le Comité de surveillance doit enquêter sur les plaintes reçues de « toute personne... contre des activités du Service ». Cependant, il ne peut faire enquête que si deux conditions sont remplies :

- la plainte doit d'abord avoir été présentée au Directeur du SCRS sans que ce dernier ait répondu dans un délai jugé normal par le Comité (environ 30 jours) ou fourni de réponse qui satisfasse le plaignant; et
- la plainte ne doit pas, de l'avis du CSARS, être frivole, vexatoire, sans objet ou entachée de mauvaise foi.

Ces conditions n'empêchent aucunement le Comité de faire enquête et de formuler des constatations et recommandations sur les cas où les plaignants estiment n'avoir pas reçu de réponse satisfaisante du SCRS.

De plus, aux termes du paragraphe 41(2), le CSARS ne peut enquêter sur une plainte susceptible d'être réglée au moyen d'une autre procédure établie en vertu de la *Loi sur le SCRS* ou de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.

présentées au Canada par des immigrants et des réfugiés²⁴. Durant l'exercice considéré, ce programme lui a valu 30 945 demandes de filtrage. Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) lui envoie directement la grande majorité des demandes par la liaison électronique de données de son Centre de traitement des données situé à Vegreville, Alberta. Actuellement, le temps de traitement des demandes est en moyenne de 11 jours : 9 pour celles qui sont présentées au Canada par voie électronique et 96 pour les demandes faites par écrit.

Demandes de résidence permanente d'immigrants et de réfugiés présentées à l'étranger

Les demandes de résidence permanente provenant d'immigrants et de réfugiés à l'extérieur du Canada relèvent du Programme de filtrage des demandes d'immigration à l'étranger. En vertu de ce programme, le SCRS partage la responsabilité du processus de filtrage de sécurité avec les fonctionnaires de CIC à l'étranger, soit généralement les gestionnaires du Programme d'immigration.

D'ordinaire, le Service ne prend part au processus de filtrage des demandes d'immigration que s'il y est invité par un gestionnaire du Programme d'immigration ou s'il reçoit des renseignements défavorables d'informateurs confirmés. Cette façon de faire lui permet de se concentrer sur les dossiers présentant le plus de risques. Le nombre de dossiers confiés au SCRS représente environ 25 p. 100 du volume national. Au cours de l'exercice à l'étude, le Service a reçu 21 576 demandes en vertu du Programme de filtrage des demandes

d'immigration à l'étranger, dont 7 333 en provenance des États-Unis et 3 989 faisant l'objet de consultations de la part d'agents de liaison-sécurité du SCRS à l'étranger.

Durée des évaluations de sécurité

Au cours de l'exercice considéré, les filtrages de sécurité à l'immigration ont duré 43 jours dans 50,3 % des cas et 92 jours dans les 49,7 % de cas restants. De plus, 99,3 % de l'ensemble des cas de filtrage ont été effectués en moins d'une année.

Nature des avis du Service

Pendant la période à l'étude, le Service a remis 128 notes à CIC. De ce nombre, 51 étaient des « notes d'information », tandis que les 77 autres étaient des avis à l'effet que la personne était inadmissible au Canada pour des motifs de sécurité, de l'avis du Service. Invité par le Comité à lui faire part des décisions auxquelles ses avis donnent lieu, le SCRS a affirmé qu'il lui est impossible de connaître la portée de ses avis sur telle et telle décision étant donné la multitude des facteurs d'admissibilité dont CIC tient compte.

Index des renseignements relatifs à l'exécution de la Loi²⁵

L'IRREL, base de donnée du CIC, est conçu pour alerter les fonctionnaires de l'immigration à l'étranger et ceux aux points d'entrée au Canada au sujet des personnes qui représentent une menace pour la sécurité. Il permet au SCRS de fournir les données signalétiques de base des personnes qui peuvent faire l'objet de mesures d'exécution. En 1998-1999, le Service a fourni à CIC 132 noms de terroristes connus ou présumés à ajouter à l'IRREL.

Les noms de tous les intéressés sont communiqués au SCRS afin qu'il vérifie s'ils figurent dans la banque de données du Système d'information sur le filtrage de sécurité.

Le filtrage de sécurité dans l'administration fédérale

La Politique fédérale sur la sécurité prévoit deux types d'enquêtes de sécurité du personnel : une évaluation de fiabilité et une évaluation de sécurité. Ces évaluations font partie des conditions d'emploi prévues dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Cote de fiabilité de base

Chaque ministère et organisme fédéral a la responsabilité de décider quel type d'enquête de sécurité est nécessaire. Cette décision dépend de la nature délicate des renseignements et des biens auxquels l'intéressé devra avoir accès. Le niveau « minimum » d'enquête est exigé pour les personnes qui sont nommées ou affectées à un poste pour six mois ou plus dans la fonction publique, et pour celles que la fonction publique fédérale engage à contrat pour plus de six mois et qui doivent avoir accès régulièrement aux installations de l'État. Les personnes qui obtiennent cette cote peuvent avoir accès uniquement à des renseignements de nature non délicate (c.-à-d. non classifiés ou non désignés).

Cote de fiabilité approfondie

Une cote de fiabilité approfondie est exigée quand les fonctions d'un poste de fonctionnaire fédéral ou d'un contrat nécessitent un accès fréquent aux renseignements ou biens classifiés de l'État, quelle que soit la durée de l'affectation. Les personnes qui obtiennent cette cote peuvent avoir accès, au besoin, à des renseignements et biens désignés.

Les ministères et organismes fédéraux ont la responsabilité de déterminer quelles vérifications sont nécessaires quant aux données personnelles, aux études ou aux titres et qualités professionnels ainsi qu'aux données sur l'emploi. Ils peuvent aussi décider de faire une vérification nominale du casier judiciaire.

Lorsqu'ils font des évaluations de fiabilité, les organismes fédéraux sont tenus de porter des jugements justes et objectifs qui respectent les droits des intéressés. D'après la Politique sur la sécurité, « les personnes visées doivent avoir l'occasion d'expliquer les renseignements défavorables avant qu'une décision ne soit prise, et il faut leur donner les motifs du refus d'une cote de fiabilité, à moins que ces renseignements ne fassent l'objet d'une exception en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ».

Les évaluations de sécurité

Au sens de la *Loi sur le SCRS*, l'évaluation de sécurité est un jugement porté sur la loyauté d'un individu envers le Canada et, à cet égard, sur sa fiabilité. Avant de demander une évaluation de sécurité, le ministère ou organisme gouvernemental compétent doit autoriser une cote de fiabilité « de base » ou « approfondie ». Même si elle a obtenu cette cote administrativement, une personne ne peut être nommée à un poste donnant accès à des renseignements ou biens classifiés tant que la cote de sécurité ne lui a pas été attribuée.

Système d'alerte (d'interception) aux points d'entrée

Grâce à l'Index des renseignements relatifs à l'exécution de la Loi, le SCRS peut (par l'entremise de CIC et de Revenu Canada) alerter le personnel affecté aux points d'entrée de l'arrivée imminente au Canada de tout individu représentant une menace pour la sécurité. Le but est de permettre aux fonctionnaires de CIC et des Douanes de déterminer si l'intéressé est admissible. En 1998-1999, le Service a donné l'alerte à 15 reprises à des points d'entrée, permettant ainsi de refouler 8 personnes. Dans 3 des 15 cas, les individus ont été interviewés et admis au Canada. Le Service ne sait pas si, en fait, les autres ont tenté d'entrer au pays.

Le SCRS, les demandes de citoyenneté et la Liste d'alerte

En 1997, CIC a instauré un système postal permettant d'acheminer toutes les demandes de citoyenneté au Centre de traitement des données de Sydney, en Nouvelle-Écosse. Dans le cadre des procédures établies, les noms des intéressés sont communiqués par voie électronique au SCRS afin qu'il vérifie s'ils figurent dans la banque de données du Système d'information sur le filtrage de sécurité. Cette liste d'alerte contient actuellement les noms d'un nombre d'individus qui ont attiré l'attention du Service dans le cadre d'enquêtes approuvées par le CARC et qui, sans être encore citoyens canadiens, ont obtenu le statut d'immigrant reçu.

La grande majorité des demandes de citoyenneté sont traitées promptement. Quant aux autres, le Service les analyse plus en profondeur avant de faire ses recommandations

aux autorités de la Citoyenneté. Au cours de l'exercice 1998-1999, le SCRS a reçu en tout 159 939 demandes de CIC. De ce nombre, 36 dossiers ont donné lieu à des notes d'information dont aucune ne contenait de recommandation de rejet.

Le report de deux dossiers a été approuvé par le Solliciteur général et celui d'un troisième était à l'étude²⁶.

B. Enquêtes sur les plaintes

Outre l'examen des activités du Service en matière de renseignement, le Comité de surveillance a pour fonction distincte d'enquêter sur les plaintes du public au sujet de toute action du SCRS. À cet égard, trois domaines distincts ressortissent au Comité :

- À titre de tribunal quasi judiciaire, le CSARS est habilité à examiner toute affaire ayant trait aux habilitations de sécurité exigées par le gouvernement fédéral, y compris les plaintes à l'égard du refus d'habilitations à des fonctionnaires ou à des fournisseurs de l'État, et à faire rapport à ce sujet.
- Le Comité peut faire enquête sur les rapports de ministres à l'endroit de personnes relativement à des affaires de citoyenneté et d'immigration, à certains dossiers touchant les droits de la personne et au crime organisé.
- Comme le prescrit la *Loi sur le SCRS*, le CSARS reçoit en tout temps les plaintes qui peuvent être portées « contre des activités du Service ».

Constatations au sujet des plaintes portées en 1998-1999 « contre des activités du SCRS »

Au cours de l'exercice 1998-1999, le Comité a reçu 53 nouvelles plaintes relevant de l'article 41 (« activités ») de la *Loi sur le SCRS*. Il a en outre mené à terme son enquête sur une plainte portée en 1996-1997 en vertu de l'article 42, mais il n'a pu terminer son rapport à temps pour en faire état dans le présent rapport annuel. Des poursuites judiciaires ont à nouveau retardé notre enquête sur un rapport ministériel relevant des articles 19 et 20 de la *Loi sur la citoyenneté*. Nous avons terminé notre enquête sur une affaire que nous avait soumise la Commission canadienne des droits de la personne; cependant, avec l'accord des parties concernées et l'assistance d'un expert de la Commission, nous tentons de déterminer le bien-fondé

de l'allégation (en l'occurrence, un acte discriminatoire présumé).

Activités du SCRS (article 41) : plaintes en matière d'immigration

L'exercice à l'étude a été marqué par un accroissement du nombre de plaintes au sujet des activités du SCRS en matière de filtrage de sécurité des immigrants²⁷. Les sujets des plaintes étaient variés : le fait que des demandeurs n'ont pas été avertis à l'avance d'entrevues de filtrage de sécurité, la nature de certaines entrevues, le genre de questions posées et la manière dont elles l'ont été, l'exactitude du compte rendu d'une entrevue, la forme de « coopération²⁸ » que des plaignants ont dit être attendue de leur part, le contenu présumé d'une note d'entrevue du Service (le contenu est dit présumé parce que le demandeur n'a pas vu la note), le temps pris par le SCRS pour fournir son avis aux autorités de

Tableau 3
Plaintes (du 1^{er} avril 1998 au 31 mars 1999)

	Nouvelles plaintes	Reportées de 1997-1998	Réglées en 1998-1999	Reportées à 1999-2000
Activités du SCRS	53	3	37	19
Habilitations de sécurité	0	1	0	1
Immigration	0	0	0	0
Citoyenneté	0	1	0	1
Droits de la personne	1	0	1	0

l'immigration, les définitions du Service qualifiées de trop vastes pour les termes « membre » et « organisation terroriste » et les allégations voulant que le SCRS ait tenté de miser sur le processus de filtrage pour recruter des gens comme sources.

Les questions exposées dans les plaintes étaient à la fois complexes et variées. Même si l'enquête sur chacune n'a pu être terminée à temps pour que les résultats puissent figurer dans le présent rapport, le Comité a tiré diverses conclusions sur les obstacles auquel il s'était heurté dans le processus d'examen du rôle du Service en matière de filtrage des immigrants.

Le premier obstacle est la confusion que peuvent susciter dans toute demande les retards attribuables à diverses causes. Souvent, les demandeurs n'ont pas d'avocat et ne connaissent pas la procédure relative aux plaintes. Dans ces cas-là, le Comité les informe qu'ils doivent d'abord déterminer si le retard est attribuable au SCRS ou au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration²⁹. Si le Service est fautif, les intéressés doivent d'abord porter plainte auprès du Directeur du SCRS en vertu de la loi. S'ils ne reçoivent pas de réponse³⁰ ou que celle-ci

ne les satisfait pas, le CSARS peut alors, et alors seulement, entrer en scène.

Un deuxième facteur de complexité qui ajoute au temps nécessaire à l'examen des dossiers de filtrage des immigrants est que le Service n'est pas le décideur autorisé. Le Programme d'immigration relève au premier chef du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, le Service jouant à cet égard un rôle consultatif. Puisque le Comité n'est habilité à enquêter directement que sur les activités du SCRS, déterminer l'incidence des entrevues et notes du Service sur toute demande d'immigration exige beaucoup de temps et des ressources considérables de la part du Comité.

Article 41 : Plaintes soustraites aux enquêtes du Comité au sujet d'activités du SCRS

Nous avons établi que deux plaintes reçues n'étaient pas de notre ressort du fait que leurs auteurs pouvaient recourir aux mécanismes prévus dans la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* et la *Loi sur le SCRS*. Les intéressés ont été informés de cette conclusion. À la demande du cabinet du Solliciteur général, le Comité s'est penché sur une autre affaire qui concernait les plaintes d'un ancien employé du Service.

L'exercice à l'étude a été marqué par un accroissement du nombre de plaintes au sujet des activités du SCRS en matière de filtrage de sécurité des immigrants.

Historique du traitement des plaintes à l'égard des habilitations de sécurité

Avant la promulgation de la *Loi sur le SCRS*, non seulement beaucoup d'individus ignoraient-ils qu'une habilitation de sécurité leur avait été refusée, mais même ceux qui en étaient avisés n'étaient pas informés du motif du refus. Depuis, la loi oblige le Comité à fournir à l'auteur de toute plainte autant d'informations que le permettent les exigences de la sécurité nationale quant aux circonstances entourant le refus d'une habilitation de sécurité. Le Comité doit alors examiner tous les faits pertinents à l'affaire et se prononcer sur la validité de la décision de l'administrateur général, puis présenter ses recommandations au Ministre ou à l'administrateur général compétent.

Au cours de l'exercice à l'étude, le gouvernement n'a rien fait pour corriger une situation qui ne peut plus durer, comme l'affirmait le Comité il y a quelque temps.

Les résultats de son enquête figurent à la page 31 du présent rapport.

Plaintes non fondées au sujet d'activités du SCRS

Le Comité a examiné douze plaintes portant sur des activités du SCRS et, dans chaque cas, il a jugé que le Service n'avait rien à voir avec le prétendu harcèlement. L'examen de deux autres dossiers a montré l'absence de fondement des allégations voulant que le SCRS ait fourni des renseignements défavorables à des employeurs.

Plaintes ne relevant pas du CSARS ou affaires en instance judiciaire

Deux plaintes adressées au Comité étaient de nature criminelle et ne concernaient ni le SCRS ni des questions de sécurité nationale. Le Comité a refusé de les examiner. Dans un troisième dossier, un individu s'était plaint au CSARS de la décision du Service de ne pas le rencontrer parce qu'il était mêlé à une affaire dont le tribunal était alors saisi. Après étude du dossier, le Comité a déterminé que la décision du Service était juste.

Évaluation incomplète

Le Comité a conclu que le Service s'était conformé à la politique existante en informant un ministère qu'il n'était pas en mesure de fournir une évaluation de sécurité exacte et significative vu que le plaignant habitait au Canada depuis moins de douze mois.

Mentionnons toutefois que la politique actuelle prévoit des circonstances particulières où l'administrateur général d'un ministère peut décider d'octroyer le plus bas niveau d'habilitation (Confidentiel) à un

employé ou à un entrepreneur en dépit d'une évaluation incomplète du Service.

Plaintes concernant des habilitations de sécurité

Refus d'une habilitation de sécurité

Tel que mentionné ci-dessus, le Comité a mené à terme son enquête sur une plainte relevant de l'article 42 au cours de l'exercice à l'étude. À cette fin, il a entre autres entendu le témoignage de l'administrateur général du ministère qui avait décidé de refuser l'habilitation de sécurité. Les résultats de l'enquête ont été communiqués aux diverses parties.

Inégalité de traitement quant au « droit de révision »

Dans son dernier rapport annuel, le Comité a de nouveau souligné avec force une situation concernant le droit à un recours légal au sein du système de filtrage de sécurité. Actuellement, les employés assujettis au *Règlement sur les mesures de sûreté aux aéroports* et à la *Loi sur l'aéronautique* n'ont qu'un recours limité en cas de refus d'une habilitation de sécurité. Au cours de l'exercice à l'étude, le gouvernement n'a rien fait pour corriger une situation qui ne peut plus durer, comme l'affirmait le Comité il y a quelque temps.

Constatations concernant les rapports ministériels de 1998-1999

Refus d'attribuer la citoyenneté

Dans l'affaire toujours en cours de la demande de citoyenneté d'Ernst Zündel, celui-ci avait

déposé une demande d'autorisation d'appeler de la décision rendue en 1997 par la Cour d'appel fédérale qui avait déterminé la compétence du Comité à enquêter sur son cas. La Cour suprême a rejeté cette demande le 30 avril 1998.

Depuis la réouverture de notre enquête, l'avocat de M. Zündel a présenté une demande de contrôle judiciaire à l'égard d'un certain avis de procédure émanant du membre qui avait mené l'enquête. À la suite de la requête du procureur général du Canada, le juge McKeown de la Cour d'appel fédérale a annulé la demande de M. Zündel le 18 juin 1999. Depuis, le Comité a reçu un avis d'intention de M. Zündel de porter cette dernière décision en appel.

Rapport ministériel en vertu de la *Loi sur l'immigration*

Le Comité n'a reçu du Ministre aucun rapport semblable en 1998-1999. La Cour fédérale doit procéder en août 1999 au contrôle judiciaire d'une affaire mettant en cause un rapport ministériel reçu en 1996-1997³¹.

Décision de la Cour d'appel fédérale

Dans un jugement rendu le 19 juillet 1999, la Cour d'appel fédérale a rejeté une demande de contrôle judiciaire d'une décision que le Comité avait rendue en 1988. À l'époque, il avait conclu que l'individu visé dans la plainte était décrit à l'alinéa 19(1)g) de la *Loi sur l'immigration* : une personne dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu'elle commettra des actes de violence de

nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada, ou qu'elle appartient à une organisation susceptible de commettre de tels actes ou qu'elle est susceptible de prendre part aux activités illégales d'une telle organisation.

Le Comité avait aussi recommandé que le gouverneur en conseil fasse délivrer, en vertu du paragraphe 40(1) de la *Loi sur l'immigration*, une attestation ayant pour issue finale l'expulsion du requérant hors du Canada. À l'occasion d'une demande ultérieure de contrôle judiciaire, celui-ci a contesté non seulement la conclusion du Comité, mais également ses procédés et procédures.

Dans sa décision, la Cour a conclu que la demande de contrôle judiciaire devait être rejetée essentiellement pour les motifs invoqués par la Cour suprême dans l'arrêt *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Chiarelli*. Les arguments du requérant n'ont pas convaincu les juges de l'existence d'erreurs dans les décisions antérieures où l'on avait statué que le Comité de surveillance avait pesé avec soin et diligence les intérêts du requérant dans la communication de documents confidentiels.

Comme dans l'arrêt *Chiarelli*, la Cour a statué que la conclusion du Comité, à savoir que le requérant avait violé une condition essentielle permettant de demeurer au Canada, était conforme aux principes de justice fondamentale. Elle a en outre conclu que l'expulsion possible du requérant n'était pas attribuable à une condamnation criminelle pour une infraction relativement mineure, mais plutôt au fait qu'il était un danger

La Cour a conclu que l'expulsion possible du requérant n'était pas attribuable à une condamnation criminelle pour une infraction relativement mineure, mais plutôt au fait qu'il était un danger pour les Canadiens.

pour les Canadiens. Dans sa décision, la Cour s'est donné du mal pour distinguer ce dossier de l'affaire *Al Yamani c. Canada (Solliciteur général)* où il est statué qu'une disposition de la *Loi sur l'immigration* est contraire à la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour a exprimé l'avis que le Comité n'avait pas tiré de conclusion déraisonnable au sujet de l'individu.

Renvois de la Commission canadienne des droits de la personne

Au cours de l'exercice à l'étude, la Commission canadienne des droits de la personne a saisi le Comité d'une affaire. Dans le respect des délais impartis selon la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, le CSARS a fait enquête et présenté son rapport à la Commission, au ministre compétent et au Directeur du SCRS.

Le Comité a établi le bien-fondé de la conclusion du Ministre, en fait et en droit, à savoir que la communication de certains renseignements aux termes des procédures relatives à la plainte en cause en matière de droits de la personne révélerait des informations classifiées.

Section 3 : Régime de responsabilisation du SCRS

À titre d'organisme fédéral, le Service doit rendre compte au gouvernement, au Parlement et à la population du Canada. En raison du sérieux et du degré d'intrusion de ses activités, les mécanismes prévus par la loi pour assurer cette reddition de compte sont rigoureux et comportent bien des facettes. Il existe, au sein du SCRS et à l'extérieur, un certain nombre de systèmes indépendants qui permettent de scruter ces activités et de voir si elles sont conformes au mandat du Service.

Il est du ressort du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (l'un des éléments du régime de responsabilisation) d'évaluer le fonctionnement des rouages de la responsabilisation du SCRS à l'endroit du gouvernement et du Parlement et de formuler des observations à cet égard.

A. Rouages de la responsabilisation du SCRS

Les instructions du Ministre

Aux termes de l'alinéa 38a)(ii) de la *Loi sur le SCRS*, le Comité doit examiner les instructions que le Solliciteur général donne au Service en vertu du paragraphe 6(2) de la Loi. Ces instructions portent sur certaines catégories d'enquêtes menées par le SCRS dans des secteurs parfois délicats, comme les campus universitaires.

L'analyse du Comité comporte trois volets : l'étude des directives données par le Service

et fondées sur les instructions du Ministre, l'examen de l'exécution des instructions dans des cas particuliers et l'explication de toute fluctuation importante du nombre d'enquêtes nécessitant l'approbation ministérielle. Dans tous ces cas, notre souci est de nous assurer que les instructions pertinentes du Ministre sont claires et que le Service s'y conforme à tous égards.

Le Ministre a donné deux nouvelles instructions durant la période à l'étude.

Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité pour 1998-1999

Dans les exigences nationales, le Cabinet énonce les orientations générales que le SCRS doit donner à ses enquêtes et les lignes de conduite qu'il doit suivre pour remplir ses fonctions de collecte et d'analyse d'informations ainsi que de conseil. Pour 1998-1999, les exigences nationales se situent dans huit secteurs prioritaires pour le SCRS : la lutte contre le terrorisme, le contre-espionnage, le filtrage de sécurité, l'assistance à la collecte de renseignements concernant des États ou des ressortissants étrangers, les activités influencées par l'étranger, l'analyse de l'environnement, la liaison à des fins de renseignement et le développement technologique.

Nouveaux secteurs d'intérêt

Les quatre derniers secteurs diffèrent sensiblement des orientations passées qui, généralement, ne contenaient que les quatre premiers. Plus précisément, voici les exigences nationales auxquelles il est enjoint au Service de répondre en 1998-1999 :

Le Ministre a donné des instructions au Service de surveiller les « attaques envers les opérations d'information » et de « faire enquête à ce sujet dans la mesure où elles constituent une menace pour la sécurité du Canada ».

- faire enquête sur *les activités influencées par l'étranger* et susceptibles de nuire aux intérêts du Canada³²;
- par l'analyse de *l'environnement*, surveiller les menaces émergentes qui risquent de susciter de graves problèmes intérieurs au Canada et conseiller le gouvernement à ce sujet;
- entretenir des rapports de *liaison à des fins de renseignement* avec ses partenaires afin de persuader d'anciens adversaires que leurs besoins en matière de sécurité peuvent être comblés par la liaison et la coopération sans qu'ils aient à recourir à des « activités de renseignement hostiles au Canada »; et,
- prévoir l'impact des *progrès technologiques* sur sa capacité de collecte, de traitement et d'analyse du renseignement.

Priorités nouvelles parmi les secteurs d'intérêt existants

Outre ces secteurs d'intérêt tout nouveaux, on note un changement d'accent dans les exigences nationales pour 1998-1999 quant à plusieurs secteurs existants. Au sujet de la criminalité transnationale, le Ministre a demandé au SCRS de s'attacher à « l'augmentation des coûts aux chapitres de la santé et du bien-être qu'entraînent la consommation et le trafic de drogues illicites ainsi que l'érosion de l'assiette fiscale due au fait que les transactions commerciales illégales ne sont pas déclarées ». Aux yeux du Comité, ce changement d'accent semble élargir le champ, déjà vaste, des activités du SCRS dans ce secteur et alimenter le débat sur son rôle dans la lutte contre le crime organisé à l'échelle internationale [voir « Examen de la criminalité transnationale », p. 5].

Enfin, en ce qui touche le contre-espionnage, voici les directives du Ministre au Service : il « surveillera ces attaques envers les opérations d'information et fera enquête à ce sujet dans la mesure où elles constituent une menace pour la sécurité du Canada ».

Règles concernant le recours à des sources

À la fin de 1998, le Ministre a envoyé au SCRS un ajout à son instruction d'octobre 1986 sur le recours aux fonctionnaires comme sources confidentielles de renseignement et d'assistance. Cet ajout étend à tous les employés du Parlement et des parlementaires les règles de recrutement de fonctionnaires fédéraux à titre de sources du Service.

En vertu des règles de 1986 applicables aux fonctionnaires fédéraux, le Service doit faire certaines démarches avant de recruter un employé comme source. Il est aussi prévu dans ces règles que le Ministre peut le dispenser de cette obligation s'il le convainc de la nécessité de le faire, sur le plan opérationnel. Comme les employés du Parlement du Canada et des parlementaires ne sont pas des fonctionnaires fédéraux, la nouvelle instruction oblige le Service à consulter le Solliciteur général dans chaque cas avant de faire appel à eux comme sources. Le Comité suivra la manière dont le SCRS met en œuvre cette nouvelle règle et se conforme au protocole qui la régit.

Changements aux politiques et directives opérationnelles du Service

Le *Manuel des politiques sur les opérations* du SCRS, qui s'inspire en partie de la manière dont celui-ci interprète les instructions du Ministre, vise à guider et à encadrer les

employés du Service dans leur travail. Le Comité examine les changements que subit le Manuel, au même titre que ceux apportés aux instructions ministérielles, et cet ouvrage lui est précieux pour mener à bien l'examen des enquêtes du SCRS. Les politiques opérationnelles, dont certaines ont un caractère délicat et parfois intrusif, doivent être conformes aux instructions du Ministre, à la *Loi sur le SCRS*, à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et aux autres lois pertinentes.

Au cours de l'exercice 1998-1999, le Service a apporté plusieurs changements importants aux politiques existantes et il en a élaboré une nouvelle.

Avis concernant les menaces

Aux termes de la Politique du gouvernement du Canada sur la sécurité, les ministères et organismes gouvernementaux sont tenus de protéger leurs informations et biens classifiés et, à cette fin, de faire les évaluations requises des risques et de la menace. Dans sa nouvelle politique, le Service énonce ses responsabilités quant aux avis qu'il fournit sur demande aux ministères et organismes sur toute menace (suivant la définition de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*) connue, présumée ou possible à l'égard des biens de ses clients.

Filature

Le Service a apporté d'importants changements à la politique opérationnelle applicable à la filature. Son but était de la rendre plus explicite et intelligible et de formuler clairement les principes, responsabilités, procédures et mécanismes d'approbation nécessaires à toutes ses opérations de filature.

Autres changements

Nous avons relevé deux autres changements aux politiques existantes. Le premier touche la collecte de renseignements étrangers en vertu de l'article 16 de la *Loi sur le SCRS* et vise l'obligation du Service, prévue à l'article 12 de la Loi, de rendre compte séparément des informations qu'il conserve sur les menaces à l'égard de la sécurité du Canada. Le second modifie les règles entourant certaines pratiques du Service.

Communication d'informations pour des raisons d'intérêt public ou national

Raisons d'intérêt public

L'article 19 de la *Loi sur le SCRS* interdit au Service de communiquer des informations recueillies au cours d'enquêtes, sauf si des circonstances particulières l'exigent. L'une de ces circonstances, mentionnée explicitement à l'alinéa 19(2)d) de la Loi, est que le Ministre peut autoriser le Service à communiquer des informations « pour des raisons d'intérêt public ». Selon la Loi, le Directeur du SCRS est tenu de présenter au Comité un rapport sur toute communication d'informations pour de tels motifs.

Avant 1998-1999, aucune information visée par cette disposition de la *Loi sur le SCRS* n'avait été communiquée, mais durant cet exercice, tous les ministères et organismes fédéraux ont été invités à concourir à l'enquête de la Commission des plaintes du public contre la GRC, sur l'attitude de la police à la conférence de l'APEC³³, en fournissant les informations pertinentes dont ils disposaient. Le Service a déterminé que 66 documents et un vidéo³⁴ pouvaient avoir une certaine pertinence. À sa demande, le Directeur a été

Le Comité examine les changements que subit le Manuel des politiques sur les opérations, au même titre que ceux apportés aux instructions ministérielles.

La sécurité publique est demeurée la priorité première du Service et a été l'objet de 60 p. 100 de ses enquêtes, dont on a recensé plus de mille.

autorisé par le Solliciteur général à permettre à l'avocat de la Commission de prendre connaissance des 67 documents.

Après examen, l'avocat de la Commission a déterminé que 17 documents revêtaient un intérêt. En juillet 1998, le Ministre a autorisé la communication de quatorze d'entre eux; les trois autres ont été retenus pour des raisons de sécurité nationale.

Selon la *Loi sur le SCRS*, le Directeur est tenu de présenter au Comité un rapport sur toute communication d'informations faite dans l'intérêt public. Le 10 juin 1999, presque un an après la communication de ces documents, le Directeur du SCRS nous a fait parvenir son rapport officiel.

Nous avons confirmé que le Ministre avait effectivement autorisé la communication des 14 documents et nous sommes convenus que, dans chaque cas, l'intérêt public primait nettement la nécessité de protéger la vie privée des effets d'une telle communication. Le Comité a toutefois jugé excessif le retard dans la présentation du rapport et il l'a signalé au Directeur du SCRS.

Raisons d'intérêt national

Selon l'interprétation que le Service fait de son mandat, il peut aussi, comme mandataire du Ministre, communiquer des renseignements « pour des raisons d'intérêt national ». En l'occurrence, le Solliciteur général détermine si la communication de renseignements opérationnels est effectivement dans l'intérêt national et, le cas échéant, il demande au SCRS de les transmettre à des personnes ou à des organismes qui ne font pas partie de

l'administration gouvernementale. Selon la politique du Service, le Comité doit être informé de toute communication semblable, mais il n'y en a eu aucune en 1998-1999.

Règlements et nominations par le gouverneur en conseil

Aux termes du paragraphe 8(4) de la *Loi sur le SCRS*, le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant les pouvoirs du Directeur du SCRS, les nominations et d'autres questions relatives au personnel. Il n'y a eu aucun règlement semblable en 1997-1998.

Rapport annuel du Directeur du SCRS

Le rapport annuel du Directeur du SCRS au Solliciteur général expose de façon assez détaillée les activités opérationnelles du Service au cours de l'exercice précédent. L'examen de ce rapport est l'une des principales tâches du Comité.

L'an dernier, le CSARS n'avait pas reçu ce rapport du Directeur assez tôt pour pouvoir le commenter dans son rapport annuel de 1997-1998. Voici donc les résultats de l'examen qu'il en a fait.

Rapport du Directeur pour 1997-1998

Les points qui ressortent du rapport annuel du Directeur pour l'exercice 1997-1998, selon le Comité, sont les suivants :

- *Sécurité publique*

La sécurité publique est demeurée la priorité première du Service et a été l'objet de 60 p. 100 de ses enquêtes, dont on a recensé plus de mille, entre avril 1997 et mars 1998. Le terrorisme lié aux conflits

en Asie et au Moyen-Orient a été l'un des principaux points sur lesquels le Service a fait porter ses efforts.

- *Sécurité nationale*
En 1997-1998, le SCRS a entrepris un programme visant à cerner et à évaluer la menace que représentent pour la sécurité nationale les agents étrangers capables d'exploiter les faiblesses des réseaux canadiens d'ordinateurs et de télécommunication.
- *Filtrage de sécurité*
En 1997-1998, le nombre de demandes reçues d'organismes canadiens et étrangers à la Direction du filtrage de sécurité a augmenté de façon considérable, triplant presque au cours des trois derniers exercices³⁵.
- *Renseignement étranger*
Le Service a effectivement haussé sa production de comptes rendus du renseigne-

ment étranger pour les ministères fédéraux au cours de l'exercice 1997-1998.

- *Liaison avec l'étranger*
En 1997-1998, le SCRS a élaboré et donné son premier cours de formation à l'intention des services de renseignement étrangers.
- *Financement*
Le financement d'un programme de formation technique du SCRS a pris fin en 1997-1998. Compte tenu des progrès constants de la technologie des communications, la suppression de ce programme nuira à la qualité des avis que le Service pourra désormais donner au gouvernement, selon le Directeur.

Observations du CSARS

D'après le Comité, le rapport annuel du Directeur pour 1997-1998 donne un bon aperçu des activités du SCRS et fournit, sur les enquêtes du Service, plus de détails que

Rôle du SCRS dans la prévention de la violence à caractère politique

Le SCRS joue un rôle central dans la défense du Canada contre les menaces que peuvent représenter les groupes associés à la violence à caractère politique. Au nombre des « menaces à la sécurité du Canada » sur lesquelles il est expressément chargé d'enquêter figurent « les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger » (alinéa c) de la définition de menaces, article 2 de la *Loi sur le SCRS*).

Outre le fait qu'il informe l'ensemble du gouvernement sur la nature des menaces à la sécurité du Canada, le SCRS prodigue renseignements et conseils directement à plusieurs ministères et organismes gouvernementaux. Cette information peut fonder les profils destinés au filtrage des immigrants. Dans certains cas, les conseils du SCRS peuvent être déterminants dans l'admission d'un demandeur ou dans le rejet d'une demande de citoyenneté. Les renseignements de sécurité peuvent aussi servir à déterminer s'il convient d'autoriser l'accès d'un individu à l'information classifiée, ainsi qu'à seconder la police dans son rôle en matière de prévention du crime et de poursuites au criminel.

Nous convenons que la justification de toute enquête sur un individu ou de toute autre action faisant appel aux pouvoirs étendus du SCRS doit être pleinement documentée.

les précédents rapports. Voici cependant certaines questions, importantes à nos yeux, dont on n'y trouve pas trace :

- Dans le rapport, il n'est pas fait mention de la menace que l'utilisation d'armes chimiques et biologiques à des fins terroristes fait peser sur la sécurité publique. À notre avis, le SCRS devrait présenter ses conclusions à cet égard.
- Dans une instruction, le Ministre mentionne expressément l'importance d'enquêter sur une certaine forme d'espionnage, mais à en juger par le rapport du Directeur, cela ne semble pas avoir été hautement prioritaire pour le Service.
- Le rapport ne fournit aucune explication de la multiplication marquée de certaines enquêtes faisant appel aux techniques les plus intrusives. À notre avis, une information aussi importante doit être fournie au Solliciteur général.
- Les opérations menées conjointement avec des services étrangers ne sont l'objet d'aucune attention particulière dans le rapport. Le Comité estime que de telles opérations touchent directement les questions relevant de l'autorité ministérielle et méritent donc que le Directeur les traite comme il se doit.
- Nous n'avons rien relevé dans le rapport au sujet de diverses décisions judiciaires récentes et de leur incidence réelle ou éventuelle sur les opérations du SCRS. Ainsi, on n'y mentionne pas la décision de la Cour fédérale sur l'utilisation de la « clause des visiteurs » (aussi appelée arrêt McGillis, voir p. 49 de notre rapport de 1997-1998), ni le rejet par elle de deux demandes de mandat du Service en 1997-1998.

Certificats de l'Inspecteur général

L'Inspecteur général du SCRS relève du Solliciteur général et joue effectivement pour lui le rôle de vérificateur interne en scrutant les activités opérationnelles du Service et en assurant la conformité du SCRS aux politiques établies. Chaque année, il remet au Ministre un certificat indiquant « dans quelle mesure le rapport [annuel du Directeur au Ministre] lui paraît acceptable » quant à ces activités et l'informant de toute dérogation du Service à la Loi ou aux instructions ministérielles et de tout cas où celui-ci aurait exercé ses pouvoirs de façon abusive ou inutile. Le Ministre transmet copie du certificat au Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité.

Les certificats de l'Inspecteur général pour 1996 et 1997 ont été l'objet de brefs commentaires dans notre rapport pour le dernier exercice. Nous y faisons état de la complexité de certaines questions soulevées dans ces documents et du fait que le délai imparti pour la présentation de ce rapport ne nous laissait pas suffisamment de temps pour les étudier.

Le Comité a décidé que la plus complexe de ces questions, celle des enquêtes « contextuelles », avait une telle importance qu'il fallait en faire un examen spécial. Vous trouverez les résultats de cette étude à la page 34 du présent rapport.

Les autres questions dont a traité l'Inspecteur général dans les certificats de 1996 et de 1997 sont complexes mais ne mettent pas en jeu les principes généraux qui sont associés aux autorisations ou aux enquêtes sur les menaces à l'égard de la sécurité du Canada.

L'Inspecteur général a fait état de plusieurs domaines où, à son avis, la loi n'avait pas été suivie de façon aussi précise ou rigoureuse que ne le demandait le Ministre dans ses instructions. Même si nous n'avons pas examiné les cas particuliers cités par l'Inspecteur général, nous convenons sûrement du principe que la justification de toute enquête sur un individu ou de toute autre action faisant appel aux pouvoirs étendus du SCRS doit être pleinement documentée dans les dossiers du Service. Nous convenons également qu'il faut suivre tant la lettre que l'esprit des instructions ministérielles. Si la chose s'avère impossible ou très lourde sur le plan administratif, le SCRS doit s'employer à convaincre le Ministre qu'il serait raisonnable de modifier ses instructions.

Le CSARS n'a pas reçu de certificat de l'Inspecteur général pour 1998 : le poste était vacant de juin 1998 à septembre 1999.

Agissements illicites

Aux termes du paragraphe 20(2) de la *Loi sur le SCRS*, le Directeur du Service doit faire rapport au Ministre s'il estime qu'un employé peut avoir commis un acte illicite dans l'exercice de ses fonctions. Le cas échéant, le Ministre doit alors transmettre ce rapport, accompagné de ses observations, au procureur général du Canada et au Comité.

En 1998-1999, nous avons reçu un rapport exposant un acte illicite que pourrait avoir commis un employé du SCRS. Le procureur général du Canada n'a pas encore fait part de sa décision sur cette affaire.

Notre rapport de l'an dernier fait état de deux cas, encore en suspens, d'agissements illicites remontant à 1989 et à 1990. Depuis, on nous a informés que les deux dossiers avaient été réglés sans que le procureur général du Canada ne porte d'accusations contre les employés en cause.

Nous avons aussi évoqué un autre cas d'acte illicite qui aurait été commis en 1997. À la suite d'une enquête criminelle, le SCRS a décidé de mener une enquête interne que le Comité commentera lorsqu'elle sera terminée.

Consultations et demandes de renseignements du CSARS

Le Comité est un élément clé du mécanisme de responsabilisation du SCRS. En 1998-1999, il a entrepris en ce sens des activités dans les domaines qui suivent.

Suivi des questions officielles

Dans l'exercice de son rôle de surveillance, le Comité demande des renseignements et des documents au SCRS sur ses activités. Au cours de 1998-1999 (du 1er avril 1998 au 31 mars 1999), il lui a ainsi adressé 126 questions officielles. Le Service y a répondu en 38,5 jours, en moyenne (délai essentiellement inchangé par rapport à l'exercice précédent), mais ce chiffre ne comprend pas les questions découlant des dossiers de plaintes.

Outre ces questions officielles, le Comité demande aussi officieusement des renseignements au SCRS. Au cours de l'exercice considéré, le Service a toujours donné suite avec diligence à ces demandes, parfois urgentes.

Séances d'information

Aux réunions mensuelles du Comité, la présidente et les membres du Comité rencontrent les autorités gouvernementales pour maintenir les ponts et se tenir au courant des faits nouveaux. Lorsque les réunions se tiennent à l'extérieur d'Ottawa, les membres du CSARS font la visite des bureaux régionaux du SCRS. Ils ont rencontré les cadres supérieurs du Service à Montréal en septembre 1998, à Vancouver en février 1999 et à Toronto en avril 1999. Les autres réunions du Comité ont eu lieu à Ottawa.

Activités du CSARS autres que la surveillance du SCRS

En octobre 1998, les membres du Comité ont rencontré le directeur général de la Direction générale de la sécurité et du renseignement et le directeur de la Direction du renseignement extérieur du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Le mois suivant, ils ont rencontré le commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications.

En novembre 1998, à l'invitation du gouvernement de la Suède, la présidente a rencontré son homologue de la Cour d'appel Svea, à Stockholm, et les membres de la Commission d'enquête sur le Service de renseignement suédois. En compagnie du directeur exécutif, elle est en outre allée au Royaume-Uni, en novembre 1998, rencontrer le coordonnateur au renseignement et à la sécurité, les membres du Comité parlementaire du renseignement et de la sécurité du Royaume-Uni et le directeur adjoint du MI5.

Le Comité a aussi rencontré le Solliciteur général en mai 1999.

À la fin de juin 1999, le Comité a tenu une conférence internationale réunissant les directeurs d'organismes de surveillance du renseignement. Les détails de la rencontre sont fournis plus bas sur cette page.

Rapports spéciaux

Aux termes de l'article 54 de la Loi, le Solliciteur général peut demander au Comité un rapport spécial sur toute question entourant l'exercice des fonctions du Service. En 1998-1999, le CSARS lui a présenté le rapport Allégations d'un ancien employé du SCRS, dont vous trouverez les détails à la page 31.

B. Au sein du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

Le 18 juin 1999, le Premier ministre du Canada a annoncé la nomination des honorables Ray Speaker, C.P., et Frank McKenna, C.P., à titre de membres du CSARS. Grâce à ces nominations, le Comité est maintenant au complet, ce qui ne s'était pas vu depuis novembre 1997.

Le 29 juillet 1999, le Solliciteur général du Canada a annoncé la nomination de M. Maurice Archdeacon, directeur exécutif du CSARS depuis la création de celui-ci en 1985, au poste d'Inspecteur général du SCRS.

Conférence d'organismes de surveillance du renseignement

En juin 1999, le CSARS a tenu à Ottawa une conférence internationale marquant son 15^e anniversaire et intitulée « Examen et surveillance dans le nouveau millénaire : Les

Tableau 4
Budget du CSARS pour 1998-1999*

	1998-99	1997-98
Personnel	925 000	831 000
Biens et services	589 000	575 000
Total des dépenses de fonctionnement	1 514 000	1 406 000

Source : Budget des dépenses de 1999-2000, partie III, section IV.

*Comprend le budget supplémentaire

défis d'un monde multipolaire ». Au nombre des participants figuraient les membres actuels et anciens du CSARS et les dirigeants des organismes de surveillance du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni, de la Belgique, de l'Afrique du Sud et des États-Unis.

Cette conférence était la deuxième du genre, la première ayant eu lieu en novembre 1997 à Canberra, en Australie. Elle a permis aux participants de discuter des problèmes qui se posent dans leurs pays respectifs et de mettre en commun leurs solutions.

Le programme de cette réunion de deux jours comprenait diverses séances de travail et activités. Ainsi, des membres du Comité parlementaire permanent de la justice et des droits de la personne ainsi que du Comité spécial du Sénat sur la sécurité et les services de renseignement ont fait des exposés sur les

rapports des législateurs avec les organismes de surveillance; de plus, des journalistes invités, spécialistes des questions de renseignement de sécurité, ont pris part à une séance de travail intitulée « Rapports avec les médias ».

Au nombre des participants figuraient le commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, Claude Bisson, le président du Comité spécial du Sénat sur la sécurité et les services de renseignement, William Kelly, sénateur, le directeur du SCRS, Ward Elcock, le secrétaire parlementaire du Solliciteur général du Canada et membre du Comité parlementaire permanent de la justice et des droits de la personne, Jacques Saada, député, le président du Comité parlementaire permanent de la justice et des droits de la personne, John Maloney, député, et d'autres membres de ce comité, Derek Lee, député, et Yvan Grosse, député.

Colloques

En janvier 1999, l'ancien chef de projets du Comité a été invité à titre de conférencier à un colloque organisé par le Comité permanent de contrôle des services de renseignement à Bruxelles. Des chercheurs ont participé en juin 1998 à la conférence et à l'assemblée générale annuelle de l'Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement, à Ottawa.

Reddition de compte au Parlement

Le 1er septembre 1998, la présidente du CSARS, l'honorable Paule Gauthier, et un membre du Comité, l'honorable Bob Rae, ainsi que le directeur exécutif et le sous-directeur exécutif du CSARS ont comparu devant le Comité spécial du Sénat sur la sécurité et les services de renseignement pour répondre à ses questions sur le rôle et les fonctions du Comité de surveillance.

Maintenir le contact avec les Canadiennes et les Canadiens

Le CSARS sur l'Internet

Depuis que le site Web du CSARS (www.sirc-csars.gc.ca) figure sur l'Internet (octobre 1996), on dénombre presque 600 000 consultations. Au printemps 1999, le Comité a utilisé ce site et celui de la Commission de la fonction publique pour publier des avis de concours en vue de combler deux postes de chercheur; il a reçu près de 400 demandes.

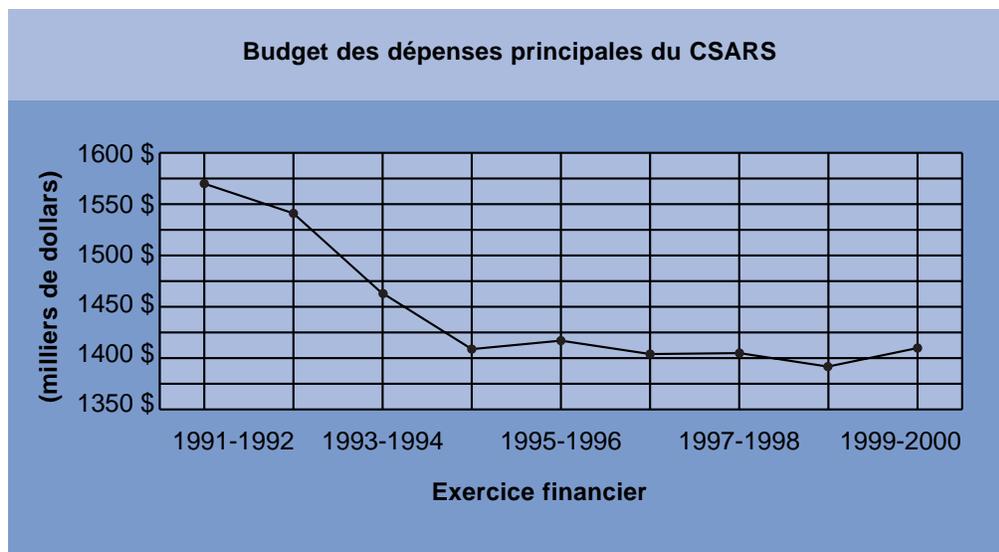
Tous les rapports annuels du CSARS depuis 1984-1985, exercice au cours duquel le Comité a vu le jour, peuvent maintenant être consultés à ce site. La liste des études

du CSARS a été mise à jour et contient désormais des liens-clés à d'autres sites Web intéressants. Celui du Comité fournit aussi la procédure à suivre pour porter plainte au sujet des activités du Service ou du refus d'une habilitation de sécurité, en vertu des articles 41 et 42 de la *Loi sur le SCRS*.

Effets des compressions budgétaires

La fonction de recherche du CSARS continue de subir les effets des compressions budgétaires faites dans l'ensemble de l'administration gouvernementale. Étant l'article de dépenses discrétionnaires le plus coûteux, les enquêtes sur les plaintes doivent absorber la majeure partie des effets des dernières compressions. Dans cette optique, le Comité continue de miser sur l'expertise de son propre conseiller juridique au lieu de retenir les services d'avocats de l'extérieur. La tenue de séances préparatoires, qui permet de mieux orienter les audiences et d'en accroître l'efficacité, fournit en outre au CSARS la possibilité de faire un meilleur usage de ses ressources. Par ailleurs, le Comité est déterminé à ne pas accroître le temps de traitement des plaintes tout en maintenant la qualité de ses rapports. Grâce à ces mesures, il estime pouvoir continuer d'améliorer son rendement tout en s'acquittant à moindres frais de ses responsabilités à l'égard du Parlement et du public.

Le Comité a un personnel trop restreint pour mener ses propres recherches sur la conformité de sa technologie de l'information à la « norme de l'an 2000 »; aussi a-t-il retenu les services de spécialistes de l'extérieur pour exécuter ce travail vital. Il compte se tenir au fait des innovations en ce domaine



pour que son personnel puisse soutenir le rythme qu'il affiche depuis six ans en matière de croissance de la productivité.

Personnel

Le Comité a un effectif de 14 employés : un directeur exécutif, un conseiller juridique et agent principal des plaintes, responsable des plaintes et des rapports ministériels, un sous-directeur exécutif, un directeur de la recherche, un chef de projets et cinq agents de recherche (dont un assure la liaison avec les médias), un agent administratif, qui exerce la fonction de greffier aux audiences du Comité, et trois employés de soutien.

Ces derniers sont chargés de mettre en œuvre les mesures de sécurité spéciales qui permettent au CSARS de traiter les documents délicats et portant une cote de sécurité élevée.

Aux réunions mensuelles du Comité, les membres déterminent officiellement les travaux de recherche et les autres tâches que doit effectuer le personnel et ils en arrêtent l'ordre de priorité. La marche des activités courantes est confiée au directeur exécutif qui s'enquiert, au besoin, de la ligne de conduite à tenir auprès de la présidente, première dirigeante du CSARS.

Sigles employés dans le rapport

ACPU	Association canadienne des professeurs d'université
ALS	Agent de liaison-sécurité
APEC	Conférence de la coopération économique Asie-Pacifique
AR	Agent de renseignement
AT	Antiterrorisme
CARC	Comité d'approbation et de réévaluation des cibles
CE	Contre-espionnage
CER	Comité d'évaluation du renseignement
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
COMITÉ	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS)
CSARS	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
CST	Centre de la sécurité des télécommunications
DIRECTEUR	Le Directeur du SCRS
DLEV	Direction de la liaison avec l'étranger et des visites
EAP	Direction des exigences, de l'analyse et de la production
GCI	Groupe consultatif indépendant
GRC	Gendarmerie royale du Canada
IRREL	Index des renseignements relatifs à l'exécution de la Loi
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SERVICE	Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)
SSEAN	Sous-section des exigences des Archives nationales

Rapports et études du CSARS

(Les rapports présentés aux termes de l'article 54, soit les rapports spéciaux du Comité au Ministre, sont marqués d'un astérisque.)

1. *Dix-huit mois après la séparation : Une appréciation de la conception du SCRS sur le recrutement, le perfectionnement et les questions connexes*, (SECRET) * (86/87-01)
2. *Rapport d'une étude portant sur le filtrage de sécurité des fonctionnaires et des personnes postulant un emploi dans la fonction publique fédérale*, (SECRET) * (86/87-02)
3. *Le réseau du renseignement et de sécurité au sein de l'administration gouvernementale du Canada : Une description*, (SECRET) * (86/87-03)
4. *Alerte de sécurité à l'aéroport d'Ottawa*, (SECRET) * (86/87-05)
5. *Report to the Solicitor General of Canada Concerning CSIS' Performance of its Functions*, (SECRET) * (87/88-01)
6. *Pour corriger une situation : Langues officielles et relations de travail au sein du SCRS*, (NON CLASSIFIÉ) * (86/87-04)
7. *Counter-Subversion: SIRC Staff Report*, (SECRET) (87/88-02)
8. *Rapport du CSARS —Sélection des immigrants*, (SECRET) * (87/88-03)
9. *L'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvrier*, (VERSION PUBLIQUE) * (87/88-04)
10. *La Direction de l'évaluation du renseignement : Une revue par le CSARS du processus de production*, (SECRET) * (88/89-01)
11. *CSARS —Examen du programme de l'antiterrorisme du SCRS*, (TRÈS SECRET) * (88/89-02)
12. *Rapport présenté au Solliciteur général du Canada sur la protection des biens scientifiques et techniques au Canada : Le rôle du SCRS*, (SECRET) * (89/90-02)
13. *SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement*, (SECRET) * (89/90-03)

14. *L'Examen de la politique et des pratiques du SCRS concernant les divulgations non autorisées d'informations classifiées*, (SECRET) (89/90-04)
15. *Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information*, (SECRET) * (89/90-05)
16. *Modifications à la Loi sur le SCRS : Propositions au Comité spécial de la Chambre des communes*, (NON CLASSIFIÉ) (89/90-06)
17. *Rapport sur l'entrevue concernant les Innus et l'enquête sur l'extrémisme autochtone*, (SECRET) * (89/90-07)
18. *Supplement to the Committee's Report on Immigration Screening of January 18, 1988*, (SECRET) * (89/90-01)
19. *A Review of the Counter-Intelligence Program in the CSIS*, (TRÈS SECRET) * (89/90-08)
20. *Échanges de renseignements avec des organismes canadiens*, (SECRET) * (90/91-03)
21. *Cibles établies en vertu de l'alinéa 2d)—Une étude du CSARS sur les opérations restantes de la Direction de l'antisubversion*, (SECRET) (90/91-06)
22. *Études régionales (six études sur une région)*, (TRÈS SECRET) (90/91-04)
23. *Study of CSIS' Policy Branch*, (CONFIDENTIEL) (90/91-09)
24. *Enquêtes, affectation de sources et rapport sur les cibles en vertu de l'alinéa 2b*, (TRÈS SECRET) (90/91-05)
25. *Communication de renseignements aux services étrangers*, (TRÈS SECRET) * (90/91-02)
26. *Examen par le CSARS des activités du SCRS touchant les Canadiens autochtones*, (SECRET) * (90/91-07)
27. *Enquêtes de sécurité sur les campus universitaires*, (TRÈS SECRET) * (90/91-01)
28. *Report on Multiple Targeting*, (SECRET) (90/91-08)
29. *Revue de l'enquête sur Bull, la Corporation de recherche spatiale et l'Iraq*, (SECRET) (91/92-01)

30. *Rapport sur l'immigration d'Al Mashat au Canada*, (SECRET) * (91/92-02)
31. *East Bloc Investigations*, (TRÈS SECRET) (91/92-08)
32. *Review of CSIS Activities Regarding Sensitive Institutions*, (TRÈS SECRET) (91/92-10)
33. *CSIS and the Association for New Canadians*, (SECRET) (91/92-03)
34. *Échange d'informations et de renseignements entre le Service canadien du renseignement de sécurité et le Centre de la sécurité des télécommunications*, (TRÈS SECRET)* (91/92-04)
35. *Victor Ostrovsky*, (TRÈS SECRET) (91/92-05)
36. *Report on Two Iraqis —Ministerial Certificate Case*, (SECRET) (91/92-06)
37. *Évaluations de la menace, étude en vertu de l'article 40*, (SECRET) * (91/92-07)
38. *L'attaque contre l'ambassade de l'Iran à Ottawa*, (TRÈS SECRET) * (92/93-01)
39. *"STUDYNT" The Second CSIS Internal Security Case*, (TRÈS SECRET) (91/92-15)
40. *Les cibles du terrorisme national —Un examen du CSARS*, (TRÈS SECRET) * (90/91-13)
41. *CSIS Activities with respect to Citizenship Security Screening*, (SECRET) (91/92-12)
42. *The Audit of Section 16 Investigations*, (TRÈS SECRET) (91/92-18)
43. *Activités du SCRS pendant la Guerre du Golfe : Entrevues dans la communauté*, (SECRET) (90/91-12)
44. *Examen de l'enquête menée par le SCRS sur un agent clandestin latino-américain—Un examen du CSARS*, (TRÈS SECRET) * (90/91-10)
45. *Les activités du SCRS relativement à la destruction de l'avion affecté au vol 182 d'Air India le 23 juin 1985—Un examen du CSARS*, (TRÈS SECRET) * (91/92-14)
46. *Région des Prairies —Rapport sur les autorisations d'enquête (Chapitre 1)*, (TRÈS SECRET) * (90/91-11)
47. *L'attentat contre Hassan El-Tourabi*, (SECRET) (92/93-07)

48. *Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review —1991/92)*, (SECRET) (91/92-16)
49. *Vérification de la région des Prairies*, (TRÈS SECRET) (90/91-11)
50. *La présumée venue du sheikh Rahman à Ottawa*, (SECRET) (AT 93-06)
51. *Regional Audit*, (TRÈS SECRET)
52. *Examen par le CSARS des bureaux des ALS du Service (Londres et Paris)*, (SECRET) (91/92-11)
53. *The Asian Homeland Conflict*, (SECRET) (CT 93-03)
54. *Intelligence -Source Confidentiality*, (TRÈS SECRET) (CI 93-03)
55. *Domestic Investigations (1)*, (SECRET) (CT 93-02)
56. *Enquêtes menées au Canada (2)*, (TRÈS SECRET) (AT 93-04)
57. *Middle East Movements*, (SECRET) (CT 93-01)
58. *A Review of CSIS' SLO Posts (1992-93)*, (SECRET) (CT 93-05)
59. *Review of Traditional CI Threats*, (TRÈS SECRET) (CI 93-01)
60. *Protecting Science, Technology and Economic Interests*, (SECRET) (CI 93-04)
61. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET) (CI 93-05)
62. *Foreign Intelligence Service for Canada*, (SECRET) (CI 93-06)
63. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TRÈS SECRET) (CI 93-11)
64. *Sources in Government*, (TRÈS SECRET) (CI 93-09)
65. *Regional Audit*, (TRÈS SECRET) (CI 93-02)
66. *The Proliferation Threat*, (SECRET) (CT 93-07)
67. *L'Affaire du Heritage Front, Rapport présenté au Solliciteur général du Canada*, (SECRET) * (AT 94-02)

68. *A Review of CSIS' SLO Posts (1993-94)*, (SECRET) (CT 93-09)
69. *Échanges d'information avec des organismes canadiens (Enquête du CSARS 1993-1994)*, (SECRET) (CE 93-08)
70. *The Proliferation Threat -Case Examination*, (SECRET) (CT 94-04)
71. *Community Interviews*, (SECRET) (CT 93-11)
72. *Une enquête suivie en matière de contre-espionnage*, (TRÈS SECRET) * (CE 93-07)
73. *Potential for Political Violence in a Region*, (SECRET) (CT 93-10)
74. *A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (1994-95)*, (SECRET) (CT 95-01)
75. *Regional Audit*, (TRÈS SECRET) (CI 93-10)
76. *Terrorism and a Foreign Government*, (TRÈS SECRET) (CT 94-03)
77. *Visit of Boutros Boutros-Ghali to Canada*, (SECRET) (CI 94-04)
78. *Review of Certain Foreign Intelligence Services*, (TRÈS SECRET) (CE 94-02)
79. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TRÈS SECRET) (CI 94-01)
80. *Échanges d'information avec des organismes canadiens (Enquête du CSARS 1994-1995)*, (SECRET) (CE 94-03)
81. *Alleged Interference in a Trial*, (SECRET) (CT 95-04)
82. *CSIS and a "Walk-In"*, (TRÈS SECRET) (CI 95-04)
83. *A Review of a CSIS Investigation relating to a Foreign State*, (TRÈS SECRET) (CI 95-02)
84. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TRÈS SECRET) (CI 95-05)
85. *Vérification régionale*, (TRÈS SECRET) (AT 95-02)
86. *A Review of Investigations of Emerging Threats*, (TRÈS SECRET) (CI 95-03)

87. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET) (CI 95-01)
88. *Homeland Conflict*, (TRÈS SECRET) (CT 96-01)
89. *Vérification régionale*, (TRÈS SECRET) (CE 96-01)
90. *La gestion des sources humaines*, (TRÈS SECRET) (CE 96-03)
91. *Economic Espionage I*, (SECRET) (CI 96-02)
92. *Economic Espionage II*, (TRÈS SECRET) (CI 96-02)
93. *Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports 1996-1997*, (TRÈS SECRET) (CI 96-04)
93. *Urban Political Violence*, (SECRET) (SIRC 1997-01)
95. *Domestic Exchanges of Information (1996-97)*, (SECRET) (SIRC 1997-02)
96. *Conflit étranger*, (SECRET) (CSARS 1997-03)
97. *Regional Audit*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1997-04)
98. *CSIS Liaison with Foreign Agencies*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1997-05)
99. *Spy Case*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-02)
100. *Enquêtes menées au Canada*, (TRÈS SECRET) (CSARS 1998-03)
101. *Coopération du SCRS avec la Gendarmerie royale du Canada - Partie I*, (SECRET) * (CSARS 1998-04)
102. *Source Review*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-05)
103. *Interagency Cooperation Case*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-06)
104. *A Case of Historical Interest*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-08)
105. *Le rôle du SCRS dans le filtrage de sécurité des demandes d'immigration*, (SECRET) (AT 95-06)

106. *Un conflit étranger- Deuxième partie* (TRÈS SECRET) (CSARS 1997-03)
107. *Review of Transnational Crime* (SECRET) (SIRC Study 1998-01)
108. *Coopération du SCRS avec la GRC - Partie II*, (SECRET) * (CSARS 1998-04)
109. *Audit of Section 16 Investigations & Foreign Intelligence 1997-98* (TRÈS SECRET)
(SIRC Study 1998-07)
110. *Review of Intelligence Production* (SECRET) (SIRC Study 1998-09)
111. *Regional Audit* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1998-10)
112. *CSIS Liaison with Foreign Agencies* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1998-11)
113. *Allégations d'un ancien employé du SCRS*, (TRÈS SECRET) * (CSARS 1998-12)
114. *CSIS Investigations on University Campuses* (SECRET) (SIRC Study 1998-14)
115. *Review of Foreign Intelligence Activities in Canada* (TRÈS SECRET)
(SIRC Study 1998-15)
116. *Files* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1998-16)

Liste des recommandations et questions importantes

Déclaration du Comité de surveillance -

Recommandation d'entreprendre un examen exhaustif des systèmes de renseignement de sécurité canadiens

Dans toute société démocratique, le renseignement de sécurité figure parmi les activités les plus sérieuses qu'un gouvernement puisse entreprendre. Il mérite l'attention constante et suivie de tous ceux à qui les valeurs démocratiques et le discours civil tiennent à cœur dans un monde en effervescence et plein de dangers.

Le dernier examen complet de l'appareil du renseignement de sécurité, qui a été conçu il y a vingt ans, remonte à 1990. Les membres du CSARS estiment venu le temps d'entreprendre à l'échelle gouvernementale une étude approfondie de l'ensemble des systèmes et organismes nationaux qui forment cet appareil.

C'est au gouvernement qu'il appartient de déterminer les mécanismes de cette étude, mais nous recommandons avec insistance que celle-ci soit aussi ouverte que le permettent la loi et la prudence et que tous les particuliers et groupes intéressés soient invités à y participer.

Examen de la criminalité transnationale

De l'avis du Comité, il n'est pas clair que le mandat du SCRS lui permet de participer à l'enquête sur la criminalité transnationale. Le gouvernement est appelé à scruter un enjeu d'intérêt public plus vaste. Actuellement, le SCRS suit les directives du Ministre en s'occupant de dossiers de criminalité transnationale. Nos recherches montrent toutefois que le Service n'a peut-être pas tout ce qu'il faut pour bien s'acquitter de cette tâche. Compte tenu de l'importance de la question, nous exhortons le gouvernement à préciser ses intentions quant à la manière de faire face à cet éventail grandissant de menaces qui pèsent sur le Canada.

Le critère d'intervention du SCRS doit être clairement établi : il doit s'agir d'une activité criminelle d'une gravité et d'une ampleur telles qu'elle menace réellement les intérêts stratégiques, sociaux et économiques et la sécurité du Canada. Le Service ne doit pas prendre part à l'enquête dans les cas d'activités criminelles qu'il vaut mieux laisser aux services de police.

Voici ce que le Comité recommande si le SCRS poursuit sa participation en ce domaine :

Que le Service élabore une politique opérationnelle, claire à tous points de vue, au sujet des enquêtes sur la criminalité transnationale et qu'il prévoie l'obligation

d'évaluer chaque cas où l'on songe à ouvrir une enquête en vertu d'une autorisation contextuelle; et

Qu'il mette en œuvre un programme de formation spécialisée dans les domaines clés de la criminalité transnationale de manière à pouvoir réaliser pleinement l'objectif de fournir au gouvernement des renseignements stratégiques sur les principales activités criminelles internationales.

Examen de la production du renseignement

Même si le Comité reconnaît qu'un aspect réel de l'organisation est que les clients du Contre-espionnage et de l'Antiterrorisme influenceront toujours une bonne part de ce que fait l'EAP, il reste convaincu que le Service doit chercher sans relâche à satisfaire ses partenaires de l'extérieur et qu'il est possible de trouver un meilleur équilibre sans que les opérations internes en souffrent.

Un tel déséquilibre existe aussi, à notre avis, sur le plan de l'analyse stratégique. Nos échanges avec les clients de l'intérieur et de l'extérieur de l'EAP ont clairement fait ressortir la nécessité d'accroître et d'améliorer l'analyse stratégique à long terme.

Pour combler ces lacunes, de nouvelles directives s'imposent de la part de la haute direction du SCRS. Voici deux recommandations du Comité à cet égard :

La réactivation d'un organisme disparu depuis quelques années, le Comité principal de production du renseignement.

L'élaboration d'un plan précis par le SCRS pour combler le besoin accru d'analyse stratégique que ses clients de l'intérieur et de l'extérieur ont évoqué clairement.

Notre étude a mis au jour une forme troublante de ségrégation professionnelle au sein de la Direction. Les employés de l'EAP non classifiés comme agents de renseignement (AR) sont traités différemment sur les plans de la rémunération, de la formation et de l'avancement professionnel.

Voici ce que recommande le Comité pour régler ces questions :

Que le Service élabore des lignes directrices pour le contrôle de la qualité et des protocoles pour la rédaction des rapports et qu'il arrête des moyens de vérifier la véracité des informations sur lesquelles ceux-ci sont fondés;

Que le SCRS mette en œuvre un vaste plan de carrière applicable à tous les agents de l'EAP, AR et autres; et

Qu'une proportion raisonnable de postes de surveillant soient désignés à l'EAP pour les agents qui ne font pas partie de la catégorie des AR.

Enquêtes du SCRS dans les campus universitaires

En règle générale, les agents du SCRS invoquent les sections pertinentes du *Manuel des politiques sur les opérations*, qui sont elles-mêmes tirées des instructions du Ministre. L'examen de l'interprétation que le Service fait de ces instructions dans son Manuel constitue donc un volet important de l'étude du Comité. Cette étude a mis au jour certains problèmes :

- Dans les cas où l'autorisation ministérielle reste nécessaire, le Manuel des politiques exclut l'obligation, que le Ministre impose au Service dans son instruction, de lui expliquer les effets de l'opération sur les droits et libertés des cibles de l'enquête et des autres personnes associées à l'établissement.
- Un terme désignant un type particulier d'activités d'enquête a été l'objet d'interprétations trop larges et variées.
- La politique ne contient aucune mention de l'accord Pearson- Laskin de 1963, dont elle est tirée.
- La politique permet aux agents du SCRS de recueillir des renseignements dans les campus, sans autorisation du Ministre, pour les fins des vérifications de sécurité et pour d'autres enquêtes conformes au mandat du Service; l'objet et l'ampleur de ces enquêtes ne sont pas définis de façon assez précise.

Notre examen des opérations du SCRS dans les campus a donné lieu à deux recommandations :

Premièrement, lorsqu'il demande au Ministre d'autoriser une enquête, le Service devrait être tenu d'en expliquer les effets sur les droits et libertés visées des cibles et des personnes qui sont associées à l'établissement en question.

Deuxièmement, la section « Références », qui traite des autorisations dans le *Manuel des politiques sur les opérations* du SCRS, devrait mentionner explicitement la décision de 1971 dans laquelle le Cabinet reprend les principes généraux de l'accord Pearson-Laskin sur les enquêtes dans les campus.

Coopération du SCRS avec la GRC - Partie II

Même si des cas particulièrement difficiles survenus récemment dans deux bureaux régionaux continuent de provoquer des frictions entre des agents du SCRS et leurs homologues de la GRC, le Comité estime que l'efficacité opérationnelle n'en a pas subi de dommage irréparable. Exception faite de deux craintes—l'utilisation par la GRC des renseignements du SCRS dans les procédures pénales et la compétence du Service en matière de criminalité transnationale—les rapports entre les deux organismes peuvent être qualifiés de coopération véritable et fructueuse.

Liaison du SCRS avec les organismes étrangers

Droits de la personne

Le Comité estime qu'il faut tout mettre en œuvre pour éviter que les échanges d'informations du Service puissent prêter à la violation des droits de la personne. Pour assurer un contrôle serré, les agents de liaison-sécurité (ALS) doivent fournir au reste du SCRS des données complètes et exactes sur le respect de ces droits par les organismes et sur leur tendance à transmettre sans autorisation les informations reçues à des tiers.

Étude exhaustive de toutes les ententes de liaison avec l'étranger

Une bonne moitié des 215 ententes de liaison que gèrent les ALS affectés par le SCRS à l'étranger avait été conclue par le Service de sécurité, avant la création du SCRS, et bon nombre d'entre elles étaient même antérieures à l'instruction ministérielle de 1982. Le retard dans l'adoption d'une nouvelle instruction ministérielle inquiète le Comité de surveillance, puisque sa dernière recommandation à l'effet que le SCRS revoie systématiquement toutes les ententes de liaison avec l'étranger dépend de l'adoption de celle-ci. Nous exhortons instamment le Ministère à substituer à l'instruction de 1982 un document qui traduise l'expérience du gouvernement à ce jour dans l'administration des ententes avec des organismes étrangers et qui soit conforme à la *Loi sur le SCRS*.

Constatation générale

Dans ses examens périodiques des activités de liaison du Service à l'extérieur du pays, le Comité scrute l'ensemble des nombreuses difficultés que suscite le travail des ALS des bureaux étrangers. Ceux-ci sont parfois des milieux éprouvants sur les plans personnel et professionnel. En général, les ALS des deux bureaux où s'est déroulé notre examen manifestaient un esprit d'initiative et de discernement. De plus, le Service a fait preuve de discernement dans la sélection des informations à communiquer à ses partenaires étrangers.

Allégations d'un ancien employé du SCRS

En juillet 1998, l'honorable Andy Scott, alors Solliciteur général, a fait part au CSARS de certaines allégations d'un ancien employé du Service contre celui-ci. En vertu de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*, le Ministre nous a demandés d'examiner les allégations, puis de lui remettre un rapport détaillé exposant les faits sur lesquels elles reposaient, le cas échéant. Le Comité a conclu que les allégations étaient sans fondement et en a fait rapport au Ministre.

Dossiers échappés

Dans l'examen des dossiers effectué à l'administration centrale du SCRS au début de 1998, le Comité en a trouvé certains, ouverts par le Service de sécurité de la GRC, qui ont échappé au vaste examen que le SCRS avait fait en 1990 de tous les dossiers reçus de la GRC. Notre examen a révélé que ces dossiers avaient été mal placés à cause d'une « erreur administrative » inexplicable : aucune date de rappel ne leur avait été attribuée lors du vaste examen effectué par le Service en 1990.

En général, même si nous avons constaté que la procédure du SCRS pour l'examen des dossiers était bonne, nous avons trouvé que son application lui donnait du mal. Dans le but de remédier à ces questions, le Comité a fait trois recommandations:

Premièrement, que les *Lignes directrices concernant l'examen et l'élimination des dossiers* soient mises à jour de manière à refléter la politique et les besoins opérationnels actuels du Service.

Deuxièmement, que les modules opérationnels soient tenus de respecter les délais fixés par la SSEAN pour l'élimination des dossiers et que la SSEAN instaure une procédure de suivi efficace.

Troisièmement, que les analystes de la SSEAN et des modules opérationnels justifient en détail leurs décisions de retenir les dossiers, en précisant les critères applicables énoncés dans les « Autorisations de disposition de documents » et le motif invoqué par le Service en vertu de la *Loi sur le SCRS*.

Résumé des plaintes

Cette section décrit les plaintes dont le Comité de surveillance a été saisi au cours du dernier exercice financier et qui ont mené à des décisions. N'y figurent pas celles qui ont fait l'objet d'un examen administratif, qui ont été adressées au CSARS par erreur ou qui n'entraient pas dans son mandat; n'y figurent pas, non plus, les plaintes à l'égard desquelles aucune décision n'a encore été rendue.

Les deux plaintes décrites ci-après, qui découlent d'activités du Service dans le cadre du Programme d'immigration, ont été présentées en vertu de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS*.

Plainte concernant la nature d'entrevues de filtrage de sécurité

Cette plainte a soulevé cinq questions :

- un employé du Service, qui a téléphoné au plaignant et qui n'avait rien à voir avec l'entrevue, ignorait que son interlocuteur était l'objet d'une entrevue de filtrage de sécurité;
- le Service a posé au plaignant des questions qui débordaient son mandat afin de pouvoir fournir un avis de filtrage de sécurité appuyant le Programme d'immigration;
- le compte rendu de l'agent du SCRS dénotait un manque de respect pour le demandeur;
- les deux entrevues du Service étaient trop longues; et
- le processus de filtrage et de recommandation a subi des retards injustifiés.

Dans l'ensemble, le Comité a trouvé que le Service avait traité ce dossier de façon raisonnable et prudente. Le temps requis à cette fin par le SCRS s'explique en raison des circonstances particulières de l'affaire, mais le CSARS n'a pu examiner les questions de retard auprès des organismes gouvernementaux autres que le Service. Même s'il a déploré comme fâcheux et répréhensible l'appel téléphonique « égaré » de l'employé du SCRS, le Comité de surveillance a conclu qu'il avait été fait par erreur. Il importe de noter que, dans ce cas-là, le Service a remis à Citoyenneté et Immigration Canada une recommandation positive découlant du filtrage de sécurité.

Plainte concernant la nature d'informations recueillies et transmises à CIC

La seconde affaire repose sur la contestation de l'exactitude du compte rendu du Service par le plaignant. Comme il n'y avait ni transcription officielle de l'entrevue du Service ni déclaration signée par le plaignant, l'étude de l'affaire nous a été plus difficile. Néanmoins, nous avons établi que les enquêteurs du SCRS n'avaient pas suffisamment préparé la première entrevue de filtrage de sécurité subie par le plaignant, ayant omis d'examiner un Formulaire de renseignements personnels (FRP) que celui-ci avait rempli. À notre avis, s'ils en avaient pris connaissance, ils auraient pu orienter l'entrevue et la mener de façon plus professionnelle.

De plus, nous avons eu des réserves au sujet d'un rapport transmis à CIC par le SCRS, dans lequel ce dernier affirmait avoir permis au plaignant d'être accompagné par son représentant à une entrevue de filtrage. Nous avons constaté que les enquêteurs avaient demandé au représentant de quitter, au motif que l'attitude de ce dernier nuirait à la bonne marche de l'entrevue.

Aux yeux du Comité, il est manifeste que le SCRS a omis de transmettre à CIC toute l'information pertinente sur le plaignant. Nous avons recommandé au Service de fournir à CIC tous les renseignements nécessaires pour prendre une décision au sujet de la demande du plaignant.

Notes

1. Rapport du Comité spécial du Sénat sur la sécurité et les services de renseignement, janvier 1999.
2. On a jugé que la définition « activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque », à l'alinéa 2b) de la *Loi sur le SCRS*, pouvait englober la criminalité transnationale grave.
3. L'autorisation générale, aussi appelée autorisation « contextuelle », ne mentionne personne en particulier mais confère plutôt au Service un vaste pouvoir discrétionnaire permettant d'enquêter sur une catégorie d'activités correspondant à la menace décrite.
4. « *Des ressources humaines et un processus en transition* », rapport du Groupe consultatif indépendant au Solliciteur général sur le SCRS, octobre 1987, et *La Direction de l'évaluation du renseignement : Une revue par le CSARS du processus de production*, septembre 1988.
5. « *Des ressources humaines et un processus en transition* », p. 20.
6. « *Des ressources humaines et un processus en transition* », p. 38-39.
7. Rapport annuel de 1987-1988 du CSARS, p. 45.
8. Rapport annuel de 1987-1988 du CSARS, p. 46.
9. Ce Comité, constitué en 1987, est chargé de veiller à ce que l'élaboration du renseignement réponde aux exigences globales et aux priorités du gouvernement ainsi qu'aux besoins particuliers énoncés par les clients. Il ne s'est réuni qu'en de rares occasions ces dernières années.
10. Les agents de renseignements « déclarés » sont ceux que le gouvernement d'un État étranger porte à la connaissance du pays hôte et dont le travail est visiblement lié aux activités légales et officielles de diplomatie et de liaison. Les agents « non déclarés » sont ceux dont la présence n'est pas signalée au pays hôte et qui occupent à la mission diplomatique des postes qui ne se rattachent pas ouvertement à la collecte de renseignements.
11. Le délai de conservation est la période limitée pendant laquelle le Service est autorisé à conserver un dossier. La date de rappel est fixée d'après la période de conservation qui est prévue pour la catégorie à laquelle le dossier appartient. Une fois ce délai expiré, le Service examine le dossier et décide s'il doit être conservé, envoyé aux archives ou détruit.

12. Dans son rapport annuel de 1997-1998, le CSARS a commenté les changements apportés à certaines conditions dont sont assortis les mandats.
13. *CSIS 36-97*, Cour fédérale du Canada, 3 octobre 1997, juge McGillis. Le CSARS a commenté l'arrêt McGillis dans son rapport annuel de 1997-1998.
14. Au cours de la période à l'étude, comme le mandat visant un certain groupe cible avait pris fin, la Cour en a décerné un autre sur la même cible, à la demande du SCRS. Le Comité a examiné les demandes correspondant à ces deux mandats et l'exécution de chacun.
15. Un mandat de remplacement est nécessaire si le Service change les cibles, les endroits ou les pouvoirs prévus dans un mandat existant.
16. Selon ces alinéas de la *Loi sur le SCRS*, le Service doit attester que les faits exposés au tribunal le fondent à croire qu'il a besoin d'un mandat pour enquêter sur une menace donnée à l'égard de la sécurité du Canada.
17. La clause des « endroits fréquentés » autorise le Service à exercer les pouvoirs que lui confère un mandat contre une cible, dans un lieu non mentionné dans l'autorisation, s'il estime que la cible a fréquenté ou fréquentera ce lieu. La Cour suprême du Canada a confirmé la légalité de cette clause dans l'arrêt *R. c. Thompson*, [1990] 2 R.C.S. 111.
18. Le Comité d'évaluation du renseignement se compose de hauts fonctionnaires des ministères et organismes fédéraux qui s'intéressent de plus près aux questions du renseignement.
19. Le Centre de la sécurité des télécommunications relève du ministère de la Défense nationale. Comme on peut le lire dans le rapport *La communauté canadienne du renseignement*, présenté en 1996 au Parlement par le Vérificateur général, le CST « analyse les transmissions radio, radar et électroniques qu'il intercepte et en fait rapport... et il communique ces renseignements étrangers à ses clients au sein du gouvernement canadien ».
20. Rapport annuel de 1997-1998 du CSARS, *Examen opérationnel des activités du SCRS*, p. 49.
21. L'article 15 de la *Loi sur le SCRS* habilite le Service à mener les enquêtes nécessaires pour fournir des évaluations de sécurité :
 - aux ministères et organismes fédéraux et provinciaux (article 13 de la Loi);
 - aux gouvernements d'États étrangers (article 13 de la Loi); et
 - au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (article 14 de la Loi).

22. Le nombre d'enquêtes de sécurité effectuées pour le gouvernement pendant l'exercice considéré a été de 2 424. La majorité des enquêtes locales ont été faites pour le ministère de la Défense nationale (659), le SCRS (415), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (316), Affaires étrangères et Commerce international (305) et pour le Centre de la sécurité des télécommunications (moins de 200).
23. Le Service fait les enquêtes de filtrage d'immigrants, y compris les entrevues nécessaires.
24. Les enquêteurs du SCRS ont la responsabilité première en matière de sécurité, à savoir vérifier la liste des intéressés directement auprès des pays étrangers et appliquer les profils de sécurité.
25. L'IRREL et le Système d'information sur le filtrage de sécurité sont tous deux administrés par la section de l'évaluation des demandes d'immigration au sein de la Direction de l'antiterrorisme. L'IRREL est l'une des nombreuses banques de données du Système de soutien aux opérations des bureaux locaux. Il sert d'outil d'information, d'identification et de traitement aux agents d'immigration et contient des renseignements sur toutes les personnes que touche le processus de l'immigration (si elles sont admises au pays ou en sont renvoyées); il fait en outre état des catégories de documents qui ont été délivrés aux demandeurs ainsi que de toute mesure prise par CIC.
26. S'il estime ne pas être en mesure de faire de recommandation à CIC à l'égard d'une demande de citoyenneté, le Service doit requérir du Solliciteur général l'autorisation de poursuivre son enquête à ce sujet et « reporter » la présentation de son évaluation.
27. Nous avons informé dix individus que leurs plaintes en matière d'immigration devaient d'abord être présentées au Directeur du SCRS. Vingt autres ont adressé les leurs au Comité après en avoir saisi le Directeur.
28. Un groupe de quatorze plaignants ont affirmé qu'ils devaient fournir des informations sur des compatriotes s'ils voulaient que leurs demandes soient traitées rapidement.
29. Pour trancher cette question, on se fonde généralement sur des informations de Citoyenneté et Immigration Canada ou du SCRS (en vertu de la législation fédérale sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels) ou sur les résultats des entrevues de filtrage effectuées par le Service. Si le retard est attribuable à Citoyenneté et Immigration Canada, l'affaire ne relève pas du CSARS.
30. Dans un délai que le Comité juge raisonnable (soit 30 jours, le plus souvent).

31. Au sujet d'un dossier examiné à l'origine par l'ex-président du CSARS, le Comité a déterminé que la personnalité de l'individu objet de la plainte le plaçait dans la catégorie des personnes visées à l'alinéa 19(1)g) de la *Loi sur l'immigration* : « celles dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, ... qu'elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre » des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada, et qui, de ce fait, ne sont pas admissibles au pays.

Un appel de la décision du Comité ayant été interjeté auprès de la Cour fédérale du Canada, celle-ci a statué que des dispositions de l'alinéa 19(1)g) étaient contraires à la liberté d'association, garantie à l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, d'une manière dont la justification ne peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. La Cour a renvoyé l'affaire devant le Comité pour qu'il la réexamine.

Un autre membre du CSARS (qui ne fait plus partie du Comité) a par la suite été appelé à déterminer si le sujet de la plainte, un résident permanent du Canada, était visé aux alinéas 19(1)e) et 27(1)c) de la *Loi sur l'immigration*, dans leur libellé du 29 mai 1992, et dans la partie de l'alinéa 19(1)g) de cette loi, qui est demeurée en vigueur à la suite du jugement de la Cour fédérale.

Ayant déterminé que l'individu dont il était question dans le rapport ministériel était visé aux alinéas 19(1)e) et g), ce membre du CSARS a conclu qu'une attestation de sécurité devait être délivrée. C'est cette dernière décision qui est portée en appel.

32. Dans notre dernier rapport annuel, nous affirmions que le SCRS ne voyait aucune différence entre menaces à l'égard des « intérêts du Canada » et à l'égard de « la sécurité du Canada », mais nous nous inquiétions du fait que le premier terme pouvait être interprété de manière à lui conférer un mandat plus vaste que le second.
33. Conférence de la coopération économique Asie-Pacifique.
34. L'objet de ce vidéo du SCRS est d'expliquer le rôle du Service aux services de police et aux autres organismes.
35. Ce n'est qu'à partir du 1^{er} juillet 1998 que le SCRS a assumé la responsabilité du filtrage de sécurité de tous les employés du MDN.