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

Rapport nº 97

Chaque année, le Comité examine l'éventail complet des activités d'enquête du SCRS — ciblage, opérations spéciales, surveillance, 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 ses sections opérationnelles appliquent les changements apportés à ses politiques et les nouvelles instructions du Ministre.

Le Comité examine l'éventail complet des activités d'enquête du SCRS — ciblage, opérations spéciales, surveillance, mandats, entrevues de dirigeants de groupes ethniques et d'intérêts, et opérations délicates — dans une région donnée du Canada

Le ciblage des enquêtes

La partie « ciblage » 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 une menace à la sécurité du Canada?
- Le niveau de l'enquête était-il approprié à la gravité et à l'imminence de la menace?
- Le Service a-t-il recueilli uniquement l'information qui était strictement nécessaire 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, règles et directives internes.

Méthode d'examen

Pour le bureau régional concerné, le Comité a choisi au hasard dix enquêtes menées par le SCRS au cours de l'exercice 1996-1997. Cependant, les changements subis par son effectif de recherche au cours de ce travail l'ont obligé à se limiter à sept - cinq affaires d'antiterrorisme et deux de contre-espionnage. Les recherchistes du CSARS ont scruté tous les dossiers et les messages opérationnels versés dans la banque de données du Service, et interrogé les agents chargés de ses enquêtes ainsi que les gestionnaires qui les ont supervisés.

Constatations du Comité

Dans les cas examinés, le CSARS a trouvé que le SCRS avait eu des motifs raisonnables de soupçonner une menace à la sécurité du Canada. Les niveaux d'enquête correspondaient à la gravité et à l'imminence de la menace et aucune mesure n'avait été prise, sauf contre ces cibles. Le Comité a conclu que, dans la plupart des cas, le Service avait recueilli uniquement les renseignements qui étaient strictement nécessaires pour conseiller le gouvernement au sujet de la menace. Voici un résumé de ces cas et des interrogations qu'ils ont suscitées au CSARS.

Un mouvement international

En ce qui touche le premier cas, la Direction de l'antiterrorisme du Service a demandé au Comité d'approbation et de

Gestion du ciblage

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.

Ciblage lié à des secteurs d'intérêt
Une autorisation de ciblage liée à un secteur d'intérêt habilite le SCRS à enquêter sur les activités d'une personne, d'un groupe ou d'une organisation qu'il a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces à la sécurité du Canada, et qui ont un lien avec ce secteur d'intérêt particulier ou en découlent.

révision des cibles (CARC) d'autoriser le SCRS à enquêter sur la menace terroriste que présentaient plusieurs personnes et groupes associés à un mouvement international. Le CARC ayant accédé à la demande, le Bureau régional du SCRS a mené les enquêtes.

Dans sa vérification, le Comité s'est attaché aux enquêtes menées par la Région sur la menace de deux groupes terroristes d'un autre pays que le SCRS estimait capables de perpétrer des actes de violence à caractère politique au Canada. Même si le Service fondait en partie son évaluation de la menace sur les agissements de ces groupes à l'étranger, le CSARS a noté que les analyses ouvertes du mouvement international n'étaient pas unanimes quant à savoir si celui-ci pouvait dicter des événements dans différents coins du globe. Nous avons trouvé que les études du SCRS même comportaient une ambiguïté semblable.

La Région a mené trois enquêtes à la faveur de cette autorisation. La première, qui découlait d'allégations voulant que trois personnes soient liées aux deux groupes terroristes, a révélé au Service que les allégations étaient injustifiées.

La deuxième enquête a permis au SCRS de mettre au jour des heurts, parfois violents, entre factions d'une communauté. Le Service

a reconnu que, même s'il croyait au début en l'existence de motifs raisonnables de relier ces personnes à un groupe terroriste, l'enquête n'avait rien révélé de tel. Il a plutôt conclu que les activités suspectes avaient un caractère criminel, mais non politique. Suivant les règles établies à l'égard de telles situations, le SCRS a fourni l'information aux services de police et suspendu son enquête.

Le Comité s'est attaché aux enquêtes menées par la Région sur la menace de deux groupes terroristes d'un autre pays

La troisième enquête portait sur les activités et mouvements d'un ressortissant étranger soupçonné d'entretenir des rapports avec des groupes extrémistes. Comme dans le cas de l'enquête sur les heurts entre factions mentionnée plus haut, cette enquête du Service a semé le doute au début, dans l'esprit des membres du Comité, car l'individu visé n'était pas clairement lié à ces groupes. Elle n'a pas permis d'établir avec certitude si ces derniers s'adonnaient activement à la violence politique dans la région.

Même s'il estime que le document de ciblage ne contient pas d'arguments irréfutables contre les cibles, le Comité croit que les événements survenus à l'époque sur la scène mondiale fournissaient au Service des motifs raisonnables d'enquêter sur d'éventuelles menaces à la sécurité du Canada et que les enquêtes étaient raisonnables et appropriées.

Un programme étranger

Le deuxième cas concerne une enquête de contre-espionnage selon laquelle la preuve de l'existence d'une menace était de l'avis du CSARS assez vague. Le Comité d'approbation et de révision des cibles (CARC) avait autorisé une enquête de niveau peu élevé sur une personne qui était venue au Canada dans le cadre d'un programme international d'emploi. D'après le Service, comme un État étranger recourait parfois à ce programme pour faire de l'espionnage économique, le SCRS a demandé et obtenu des pouvoirs d'enquête accrus afin de recueillir davantage d'information.

Le Comité a constaté que les motifs de l'enquête sur cet individu — et sur les autres participants au même programme — avaient deux sources : les enquêtes du SCRS au sujet des activités clandestines du service de renseignement d'un certain pays et son pouvoir général d'enquêter sur les activités

Contre-espionnage et antiterrorisme

Les termes « antiterrorisme » et « contre-espionnage » correspondent à la répartition des principales fonctions d'enquête du Service en matière de sécurité nationale. Ces fonctions appartiennent à la direction de l'antiterrorisme, qui s'occupe des menaces que la guerre, l'instabilité, les troubles civils et le terrorisme international peuvent présenter pour la sécurité de la population canadienne et celle de la nation, et à la direction du contre-espionnage, qui scrute les menaces pesant directement sur la sécurité nationale par suite des activités d'espionnage qu'exercent les services de renseignements d'autres gouvernements nationaux.

de tout État étranger contre les intérêts économiques du Canada.

Le Service semblait s'intéresser au poste qu'occupait la cible avant son affectation aux termes du programme d'emploi dans un secteur dont le SCRS craignait la vulnérabilité à l'espionnage étranger. En fin de compte, ayant constaté que la cible n'avait qu'un accès limité aux documents confidentiels et avait procuré au Canada plus de connaissances techniques qu'elle n'en avait retiré, le Service a suspendu son enquête. L'information n'a pas permis de supposer que la cible était en contact avec des agents de renseignement étrangers.

Pour le Comité, le problème central suscité par ce cas réside dans la nature de l'information que le SCRS a reçue de sources étrangères et qui l'a incité initialement à enquêter sur cet individu. Le Service a affirmé que les enquêtes sur d'autres participants au programme n'avaient pas donné de résultats concluants. Le CSARS a jugé inquiétant que le SCRS recueille des renseignements sur d'autres participants au programme concernant le sujet, vu qu'il n'avait pas d'informations concrètes établissant qu'ils étaient une menace ou que leurs connaissances touchaient des secteurs vulnérables de l'économie canadienne.

Une enquête délicate

Le troisième cas qui a attiré notre attention concerne la menace de violence ayant un mobile politique au Canada. Le Service avait enquêté sur une personne soupçonnée d'avoir pris part à des activités au nom d'une organisation terroriste internationale. Dans sa demande d'autorisation, il avait affirmé que la cible occupait un poste au sein d'une institution sociale névralgique et pouvait se servir de cette institution pour servir la cause de l'organisation.

Des règles explicites régissent les enquêtes du Service sur les membres d'institutions sociales névralgiques, et le Comité a établi que le SCRS les avait suivies à la lettre. Comme l'institution à laquelle appartenait l'individu concerné entre dans cette catégorie, l'administration centrale du SCRS avait donné au Bureau régional des directives précises sur la façon de mener l'enquête.

Des règles explicites régissent les enquêtes du Service sur les membres d'institutions sociales névralgiques

Même si le Comité n'a constaté aucun manquement aux directives, il a appris que la Région avait fait part à l'administration centrale de sa crainte que ces directives ne restreignent l'objectif explicite de l'autorisation d'enquêter, soit celui de déterminer si l'intéressé faisait un usage répréhensible de son poste au sein de l'institution névralgique. L'administration centrale a répondu que les limites imposées n'amoindriraient pas la valeur de l'enquête et étaient appropriées, de toute manière, vu la nature de l'institution en cause. Le Comité a conclu que le problème avait été réglé de façon satisfaisante.

Défaut d'obtenir une autorisation

Le Comité a relevé une exception à la conclusion générale voulant que les décisions de ciblage dans la région aient été autorisées suivant les règles internes et les directives du Service. Après examen d'une enquête sur une menace terroriste, il a constaté que, contrairement aux politiques du SCRS, les enquêteurs de la région avaient négligé de demander l'autorisation d'un cadre

supérieur avant d'interviewer un représentant d'une institution sociale névralgique. Le Comité a porté l'affaire à l'attention du Service et a par la suite été informé que des mesures correctives avaient été prises.

Le Comité est fermement convaincu que le SCRS doit faire preuve de beaucoup de rigueur dans la rédaction des affidavits

Obtention et exécution de mandats de la Cour fédérale

La *Loi sur le SCRS* réserve à la Cour fédérale le pouvoir d'habiliter le Service à exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par la voie de mandats, comme celui d'intercepter du courrier ou des conversations téléphoniques. Lorsqu'il sollicite ces pouvoirs, le SCRS présente au tribunal sa demande accompagnée d'un affidavit attestant pourquoi il en a besoin. Chaque année, le Comité vérifie un certain nombre d'affidavits en les comparant à l'information versée dans les dossiers du Service. Il cherche alors à répondre à trois questions connexes :

- Les faits énoncés dans les affidavits traduisent-ils fidèlement l'information servant à appuyer ces documents?
- Les affaires exposées dans les affidavits présentés au tribunal sont-elles placées dans le bon contexte?
- La description des faits et des circonstances figurant dans les affidavits est-elle complète, juste et objective?

Constatations du Comité

En 1996-1997, le CSARS a examiné en profondeur deux longs affidavits qui avaient trait à des enquêtes de la Direction de l'antiterrorisme. L'un de ces affidavits contenait plus de 200 références et était appuyé de documents remplissant sept volumes de trois pouces d'épaisseur.

Préparation des mandats

Dans ces deux affidavits, nous avons trouvé plusieurs cas où le SCRS avait omis des renseignements qui auraient éclairé le contexte de ses attestations. Pour des raisons de sécurité nationale, le Comité ne peut fournir de détails, mais il lui est loisible d'affirmer qu'il s'agit d'informations qui, dans certains cas, auraient pu étayer certains exposés de faits. Dans d'autres cas, les déclarations contenues dans les affidavits se composaient à la fois de données factuelles

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.

et d'interprétations d'experts du SCRS. Il est manifeste que la combinaison de faits et d'opinions contribuait à renforcer l'argumentation du Service. Le CSARS est d'avis que toute expression d'opinion devrait être clairement présentée comme telle dans les affidavits.

Une bonne préparation des affidavits est au coeur même de tout le processus de ciblage et d'enquête. Comme il l'affirmait dans son rapport de l'an dernier, le Comité est fermement convaincu que le SCRS doit faire preuve de beaucoup de rigueur dans la rédaction des affidavits. Il continuera de suivre les procédures suivies à cet égard par le Service afin de s'assurer que toutes les prescriptions de la loi sont observées scrupuleusement.

Suivi des mandats

Le processus de suivi des demandes de mandat par le SCRS intéresse aussi le Comité. Ces demandes et les affidavits sont généralement revus par un avocat indépendant du ministère de la Justice avant d'être présentés à la Cour fédérale. Le CSARS n'a relevé aucune irrégularité dans les procédures de suivi des mandats.

Approbation des mandats

En vertu de la Loi, l'approbation ministérielle est requise pour toute demande de mandat. Nous avons noté que le Ministre avait prescrit au Service de l'informer à l'avance s'il se proposait de modifier des demandes de mandat en ce qui touche des cibles, des pouvoirs conférés par mandat ou toute autre question de fond. Le Ministre a précisé qu'il devait être informé par écrit, de préférence, mais que cela pouvait se faire verbalement si les changements ne souffraient aucun retard.

Au cours du prochain exercice, le Comité se propose d'examiner l'usage qui est fait des mandats et des dispositions qu'ils contiennent.

[Pour plus de renseignements sur la manière générale dont le Service traite la question des mandats de la Cour fédérale et sur les changements apportés aux politiques et procédures en ce domaine, voir la page 48 du présent rapport.]

Contrôle de la qualité des rapports

Comme les rapports d'interception servent à fonder les demandes de pouvoirs conférés par mandat — et, au SCRS, les autorisations de ciblage — leur exactitude et celle de la transcription sont vitales dans les documents provenant des interceptions. Nous avons constaté que le bureau régional avait suspendu depuis un bon moment sa pratique courante consistant à assurer le contrôle de la qualité par un programme d'échantillonnage au hasard. Cela découle, croyons-nous, des compressions de ressources au SCRS. Celui-ci a mentionné que le contrôle de la qualité reprendra dans les meilleurs délais. Le Comité réexaminera la question des procédures du Service en cette matière à l'occasion des vérifications futures dans les régions.

Dans les affaires examinées, le Comité n'a relevé aucune information qu'il n'était pas justifié de recueillir et qui mettait en cause des institutions névralgiques

Examen d'opérations délicates

De par leur nature même, les opérations délicates sont assez souvent l'objet de consultations du Ministre. De plus, les règles à suivre dans leur exécution sont

exposées avec force détails dans le *Manuel des politiques sur les opérations* du SCRS, et toutes les demandes touchant de telles opérations, selon qu'elles sont plus ou moins délicates, exigent à tout le moins l'approbation de la haute direction du Service.

Pour les fins de son examen, le Comité s'est penché sur une série d'enquêtes, choisies au hasard, portant sur des sources humaines. Il a aussi scruté toutes les demandes d'approbation présentées au Ministre par le Service et toutes celles qui avaient été adressées à la haute direction du SCRS au sujet d'opérations visant des « institutions névralgiques » ou à l'égard d'activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

Constatations du Comité

Approbations par la haute direction

Dans les affaires examinées, le Comité n'a relevé aucune information qu'il n'était pas justifié de recueillir et qui mettait en cause des institutions névralgiques. Toutes les opérations avaient été autorisées comme il se devait par la haute direction.

Le CSARS s'est penché sur une affaire dans laquelle le Service avait mis trois ans à obtenir une autorisation. La source concernée avait des rapports avec des institutions religieuses et, même si le SCRS avait initialement décidé qu'une autorisation n'était pas requise, nous l'avons informé de notre désaccord.

Approbations ministérielles

Selon l'instruction du Ministre, tout recours à des sources sur les campus universitaires doit être approuvé par le Solliciteur général. Comme nous le mentionnions l'an dernier, une nouvelle instruction ministérielle à l'égard des enquêtes menées sur les campus délègue ce pouvoir d'approbation au Directeur du SCRS dans des « circonstances particulières ». Dans les affaires examinées, les décisions du Service de solliciter l'autorisation du Ministre nous ont satisfaits.

Aspect administratif des opérations délicates du SCRS

Les opérations délicates du SCRS nécessitent un contrôle et une administration centralisés. À notre avis, elles étaient conformes aux politiques dans presque toutes les affaires examinées. Un cas inhabituel concerne des sommes qui ont été versées à une source, pour des motifs humanitaires, d'une manière qui n'était pas strictement conforme aux politiques actuelles du Service.

> Le Comité recommande que tout paiement d'importance à une source, dérogeant aux procédures administratives établies, soit dorénavant autorisé par l'administration centrale du Service.

Sources en situation de conflit d'intérêts

En janvier 1996, la haute direction du Service a donné des directives sur la manière de traiter avec les sources dont les efforts déployés pour le SCRS peuvent entrer en conflit avec leurs responsabilités d'employés. Dans son document, elle a exposé les mesures à prendre pour éviter de telles situations et les moyens de les régler si elles surviennent. L'examen du Comité a cependant montré que ces directives n'avaient été incorporées à aucune ligne directrice officielle du Service.

> Le Comité recommande que le Service incorpore les directives de la haute direction, visées ci-dessus, à la politique opérationnelle de gestion des sources humaines.

Le SCRS a informé le CSARS qu'il était en voie d'incorporer les directives sur les conflits d'intérêts à sa politique.

C. Au SCRS

La troisième partie de cette section, qui traite de ce que fait le SCRS et de la manière dont il le fait, renferme les observations et constatations du Comité relativement à la gestion des affaires du Service même et de ses relations avec les autres organismes de l'État et les gouvernements étrangers.

Statistiques sur les activités opérationnelles

De par la Loi, le Comité est tenu de réunir et d'analyser des chiffres sur les activités opérationnelles du Service, qui lui fournit chaque année des données à divers égards : mandats, opérations délicates, finances, effectif et autres semblables. Il compare ensuite ces données à celles des années antérieures et demande au SCRS de lui expliquer toute anomalie ou tendance nouvelle. Cette analyse peut révéler dans quels domaines les activités d'enquête sont intenses et laisser entrevoir ceux où elles n'ont aucune commune mesure avec la menace visée par ces activités.

Enquêtes menées en vertu de l'alinéa 2d)

Toute enquête menée par le SCRS en vertu de l'alinéa 2d) de la *Loi sur le SCRS*, souvent appelé « alinéa sur la subversion », doit être autorisée par le Ministre. Il n'y en a eu aucune d'autorisée en 1997-1998.

Catégories d'enquêtes

L'an dernier, le Comité a mentionné que son travail de compilation et d'analyse des statistiques requises dans le domaine du contre-espionnage se trouvait compliqué par un système du SCRS. Ce système comportait en effet des catégories imprécises, comme « l'espionnage politique », qui ne décrivaient pas les menaces particulières visées par les enquêtes. Le Service continue d'utiliser ces définitions, mais il fournit aussi au CSARS des renseignements détaillés regroupés par pays. Même s'il demeure difficile d'en faire une analyse utile, nos recherchistes ont réussi à faire des estimations et à rassembler des données globales qui décrivent bien la menace que le contre-espionnage fait peser sur le Canada.

Mandats et statistiques s'y rapportant

Pour le Comité, la collecte de données sur les mandats et leur évaluation 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 services gouvernementaux canadiens; aussi leur utilisation doit-elle être surveillée sans relâche. De plus, les types de mandats décernés et la nature des cibles visées permettent de saisir la pleine ampleur des activités d'enquête du SCRS et sont des indicateurs clés de la manière dont celui-ci conçoit ses priorités.

Les types de mandats décernés et la nature des cibles visées permettent de saisir la pleine ampleur des activités d'enquête du SCRS