COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Rapport annuel du CSARS 1998-1999

Examen opérationnel du Service canadien du renseignement de sécurité

Canada

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.

Veuillez 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 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 Tchétchénie 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 assujetti 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

chose qui puisse 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 important[1].

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.