

**N° de dossier : 2800-133
(TD R468)**

**EXAMEN D'UNE ENQUÊTE DE CONTRE-INGÉRENCE
(Étude n° 2007-02 du CSARS)**

**Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
22 août 2008**

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

Version de l'AIPRP

**Le 5 novembre 2019
en date du : _____**

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION.....	2
1.1	Objectifs et méthodologie.....	3
2	ÉVALUATION DE L'ENQUÊTE.....	5
2.1	Lacunes en matière de renseignement.....	6
2.2	.....	6
2.3	.....	8
2.4	.....	8
2.5	Préoccupations.....	9
3	ENJEU 1 : LE COMPLEXE EN SURFACE DU NORAD.....	10
3.1	Contexte.....	10
3.2	Historique du cas.....	11
3.3	Constatations du BVG.....	13
3.4	Mesures prises par le SCRS.....	14
	.....	16
	.....	16
3.5	Filtrage de sécurité par le SCRS.....	18
4	ENJEU 2 : SÉCURITÉ DE LA SOURCE.....	21
5	.....	23
	.....	24
6	CONCLUSION.....	26
	RÉSUMÉ DES CONSTATATIONS.....	27
	RECOMMANDATIONS.....	28
	LISTE DES SIGLES.....	29

Étude n° 2007-02 du CSARS

Au
Canada, le SCRS croit que _____ mène des opérations agressives ciblant
l'information économique, politique, scientifique et technique.

1.1 Objectifs et méthodologie

L'objectif de cette étude était d'examiner le Service évaluer
le rendement du SCRS en matière de lutte contre les tentatives de pour
cultiver des sources d'information au sein du gouvernement du Canada et obtenir
subrepticement des renseignements économiques et des technologies contrôlées
d'entreprises canadiennes.

Le personnel du CSARS a examiné la documentation relative à l'enquête
au cours d'une période d'examen allant du 1^{er} septembre 2005 au
30 septembre 2006,

Étude n° 2007-02 du CSARS

De plus, les chercheurs du CSARS ont rencontré le DG de l'Administration centrale
et le chef en mars 2008. Cette réunion a permis de
mieux comprendre le contexte global.

2 ÉVALUATION DE L'ENQUÊTE

Toutes les régions et l'Administration centrale du SCRS déclarent disposer de ressources suffisantes pour atteindre leurs objectifs opérationnels.

En se fondant sur son analyse des cibles de l'échantillon sélectionné pour cet examen, le CSARS conclut que _____ est mené de façon professionnelle et qu'il suscite très peu de préoccupations. Nous croyons que la qualité de cette enquête est en partie le résultat d'une solide planification opérationnelle et d'une vaste expérience des enquêtes sur la menace d'espionnage que posent

les cibles et qu'il a eu l'occasion de mettre à l'essai et de perfectionner les méthodes d'enquête. Par conséquent, il est souvent bien placé pour cerner et contrer les nouvelles initiatives

Bien qu'il y ait eu de nombreuses réussites dans le cadre de cette enquête, le CSARS a relevé plusieurs défis auxquels fait face le SCRS, notamment les suivants : combler les lacunes relevées en matière de renseignement;

Étude n° 2007-02 du CSARS

2.1 Lacunes en matière de renseignement

Le SCRS établit régulièrement des priorités en matière de renseignement dans ses plans de programme annuels.

Étude n° 2007-02 du CSARS

Étude n° 2007-02 du CSARS

2.5 Préoccupations

En plus de ces défis, l'examen du CSARS a révélé plusieurs problèmes associés à cette enquête qui nécessitent un examen plus approfondi de la part du SCRS. Dans la partie 3, le CSARS soulève des questions concernant l'enquête du SCRS sur les préoccupations en matière de sécurité à la suite de la construction d'une installation très sensible du ministère de la Défense nationale (MDN). En nous fondant sur notre évaluation du rôle du SCRS, nous évaluons également l'efficacité de l'approche axée sur le client du SCRS en matière de filtrage de sécurité pour l'accès aux sites.

3 ENJEU 1 : LE COMPLEXE EN SURFACE DU NORAD

Le MDN a informé le SCRS d'une possible atteinte à la sécurité pendant la construction du complexe en surface du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) à North Bay, en Ontario.

En vertu de la *Politique sur la sécurité du gouvernement* (PSG), la responsabilité de la sécurité de cette installation incombe ultimement au MDN. La politique exige également que le MDN signale tout incident de sécurité relevé au SCRS aux fins d'enquête²⁶.

Le CSARS a examiné la réponse du SCRS aux incidents de sécurité signalés par le MDN. Cet examen s'appuie en partie sur les conclusions de deux vérifications indépendantes du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG). En mai 2007, le BVG a confirmé qu'il y avait eu de graves manquements à la sécurité pendant la construction du complexe en surface et, en octobre 2007, il a relevé d'importantes lacunes dans les processus de passation de marchés et de filtrage de sécurité pour l'accès aux sites.

Cette section examine d'abord le processus décisionnel du SCRS entre septembre 2005 et septembre 2006 afin de déterminer pourquoi le Service a répondu

Deuxièmement, en tenant compte des conclusions du BVG d'octobre 2007, nous évaluons si l'approche axée sur le client du SCRS en matière de filtrage de sécurité pour l'accès aux sites est suffisante pour répondre aux exigences de la sécurité nationale canadienne.

3.1 Contexte

Le système de défense aérienne du NORAD, établi en 1958 en vertu d'un accord bilatéral international entre le Canada et les États-Unis, est un réseau intégré de systèmes de radar de défense aérienne qui vise à prévenir les attaques aériennes contre l'Amérique du Nord et qui poursuit

²⁶ Canada, *Politique sur la sécurité du gouvernement*, disposition 10.15.

les cibles aériennes et réagit aux activités aériennes non autorisées²⁷. Le MDN est responsable des opérations canadiennes et dirige les institutions du NORAD à Winnipeg et à North Bay, en Ontario. Toutes les installations du NORAD, y compris le quartier général des États-Unis à Colorado Springs (Colorado), ont des systèmes informatisés interconnectés qui traitent l'information, identifient les cibles et guident l'interception des menaces²⁸. Une atteinte grave à la sécurité peut avoir des conséquences considérables et des répercussions de grande envergure sur le système de défense aérienne de l'Amérique du Nord.

3.2 Historique du cas

La construction d'un nouveau complexe en surface a été proposée pour la première fois en 1998 dans le cadre d'un projet plus vaste de modernisation du NORAD. En 2003, le MDN a élargi ses plans initiaux pour l'installation et a prévu que le complexe en surface remplacerait l'installation actuelle du NORAD à North Bay²⁹. Le nouveau complexe a été conçu pour être hautement sécuritaire

Le contrat de construction a été attribué à une entreprise d'Etobicoke, Bird Construction, en octobre 2003, et la construction a été achevée en octobre 2006³¹.

Les informations du SCRS indiquent que le personnel du MDN a d'abord soulevé des préoccupations au sujet de la sécurité du complexe en surface avant 2003.

²⁷ Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), « À propos du NORAD », <<https://www.norad.mil/Francais/A-propos-du-NORAD/>>.

²⁸ Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, « Chapitre 6 : La modernisation du système du NORAD au Canada — Défense nationale », mai 2007 : paragraphe 6.4.

²⁹ Le chapitre 6 du rapport de mai 2007 de la vérificatrice générale traite de la période de 1999 à 2003 aux paragraphes 6.51 à 6.52.

³⁰ et le BVG, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, « Chapitre 1 : La protection des renseignements et des biens du gouvernement lors de l'octroi des contrats », octobre 2007 : paragraphe 1.74.

³¹ Ministère de la Défense nationale, « Contrat attribué pour la phase finale de la modernisation du Centre des opérations du NORAD », communiqué NR-03.018, 14 octobre 2003; Construction de Défense Canada, « La 22^e Escadre North Bay sort enfin de l'ombre », *CDC au travail*, vol. 5(5) : 2. Construction de Défense Canada est une société d'État dont le mandat est de fournir au MDN des services de passation de marchés, de gestion des contrats de construction et d'autres services.

Étude n° 2007-02 du CSARS

3.3 Conclusions du BVG

Le BVG a publié des rapports en mai et en octobre 2007 qui traitaient en partie des incidents de sécurité liés au complexe en surface du NORAD⁴⁰. Le rapport de mai énumérait les éléments suivants comme étant des préoccupations en matière de sécurité : a) la publication des plans dans le domaine public; b) le contrôle physique et l'accès au chantier pendant la construction; c) les cotes de sécurité des travailleurs. Le BVG a constaté que le MDN,

n'avait pas terminé l'examen des exigences de sécurité de l'immeuble avant la construction. La Défense nationale exige qu'une liste de vérification de sécurité soit remplie pour les nouveaux immeubles afin de s'assurer que les préoccupations en matière de sécurité sont cernées et réglées. Les représentants du Ministère ont dit [au BVG] qu'en raison de contraintes de temps et de budget, cette mesure n'a pas été prise. Plusieurs préoccupations en matière de sécurité ont été soulevées pendant la construction, ce qui a suscité des questions au sujet de l'immeuble et de la faisabilité subséquente de son opération⁴¹.

Le rapport d'octobre portait sur le respect de la *Politique sur la sécurité du gouvernement* (PSG) dans les processus de passation de marchés par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), la GRC et le MDN⁴². Ce rapport traite également du cas du complexe en surface du NORAD⁴³. Le BVG a révélé une tendance troublante dans les pratiques de passation de marchés du MDN : sur plus de 8 500 contrats attribués entre avril 2002 et mars 2007, 99 % n'ont pas fait l'objet d'une évaluation de sécurité, comme l'exige la PSG⁴⁴. Par conséquent, le BVG a conclu qu'il n'y a

Étude n° 2007-02 du CSARS

-
- 40 Ce rapport portait sur le programme de modernisation du NORAD du MDN entre 1997 et 2006.
- 41 BVG, mai 2007; paragr. 6.55. Cela corrobore l'information que le CSARS a trouvée dans la documentation du SCRS.
- 42 BVG, octobre 2007, paragr. 1.13. TPSGC est l'organisme responsable des marchés de l'État et administre un programme appelé Programme de sécurité industrielle (PSI). Voir BVG, octobre 2007, page 1.
- 43 BVG, octobre 2007, paragr. 1.13 et 1.14.
- 44 BVG, octobre 2007, paragr. 1.73. CDC, partenaire du MDN, n'est pas officiellement lié à la PSG parce qu'il ne figure dans aucune des annexes I, I.1 ou II de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et n'est pas assujetti à un protocole d'entente avec le MDN qui établit les responsabilités. Par conséquent, aucune obligation ou responsabilité en matière de sécurité n'a été officiellement conférée à CDC. Voir BVG, octobre 2007, paragraphe 1.72.

aucune garantie que [traduction] « les entrepreneurs qui ont reçu ces contrats ont été approuvés » et [traduction] « on ne sait pas si les renseignements et les biens ont été compromis »⁴⁵.

Les constatations du BVG sont importantes du point de vue de la sécurité et situent le cas du complexe en surface du NORAD dans un cadre plus large qui révèle des lacunes dans le système canadien de filtrage de sécurité. Même s'il joue un rôle de premier plan dans le système de filtrage de sécurité, le SCRS ne fait pas l'objet de la vérification du BVG et n'a pas été directement visé dans ses conclusions ou ses recommandations. Néanmoins, cette révélation devrait préoccuper le SCRS.

3.4 Mesures prises par le SCRS

La *Politique sur la sécurité du gouvernement* (PSG) s'applique à tous les ministères énumérés aux annexes I, I.1 et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP)⁴⁶. La disposition 10.15 exige que les ministères signalent au SCRS tout incident de sécurité comportant une menace pour les intérêts nationaux⁴⁷.

Dans le cas du complexe en surface du NORAD, le MDN a fait part de ses préoccupations en matière de sécurité au SCRS.

un rapport du MDN sur la question
l'affaire.

qui détaillait les faits de

Étude n° 2007-02 du CSARS

-
- 45 BVG, octobre 2007, paragr. 1.73.
- 46 Canada, *Politique sur la sécurité du gouvernement*, sections 1 et 5. Le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux et le ministère de la Défense nationale figurent tous deux à l'annexe 1 de la LGFP.
- 47 PSG, disposition 10.15

Étude n° 2007-02 du CSARS

Étude n° 2007-02 du CSARS

3.4.1 Réticence à intervenir dans une enquête du MDN

Malgré sa volonté de fournir de l'aide dans ce dossier, le SCRS n'a pas reçu la collaboration ou la divulgation nécessaire de la part du MDN.

La PSG énonce les compétences en la matière : Le SCRS est l'organisme désigné pour enquêter sur les rapports d'incidents de sécurité mettant en cause des menaces à l'intérêt national⁶⁴. En se fondant sur la *Loi sur le SCRS*, la PSG indique que le SCRS est responsable « d'enquêter et d'analyser les menaces matérielles et électroniques à la sécurité nationale [...] et de fournir des conseils en ce sens »⁶⁵. La PSG n'exige pas que le SCRS mène une enquête; on peut supposer que le SCRS évaluerait l'incident de sécurité signalé en fonction de son mandat d'enquête en vertu de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*. Le CSARS laisse entendre que la possibilité d'une atteinte au complexe en surface du NORAD correspondrait au seuil de l'article 12.

Le CSARS fait remarquer que la *Loi sur le SCRS* n'empêche pas le SCRS de lancer une enquête avant la confirmation d'une menace présumée. L'article 12 établit un seuil selon lequel le SCRS « doit » recueillir des renseignements sur « les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles peuvent constituer des menaces ».

Étude n° 2007-02 du CSARS

- ⁶⁴ La disposition 10.15 exige que les incidents qui pourraient constituer des infractions pénales soient signalés aux services de police compétents; que les atteintes possibles au secret du Cabinet soient signalées au Bureau du Conseil privé; que les incidents comportant des menaces à l'intérêt national soient signalés au SCRS; que les incidents touchant les biens et les services essentiels soient signalés du Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile, etc.
- ⁶⁵ PSG, annexe A, disposition 4.1.

3.5 Filtrage de sécurité par le SCRS

La PSG exige que tous les organismes et les particuliers du secteur privé aient une autorisation d'accès au site pour sécuriser les installations, avant le début des fonctions⁶⁸. Le rapport de la vérificatrice générale a confirmé qu'aucun des employés du complexe en surface n'a reçu de cote de sécurité⁶⁹. Ce fait est confirmé par les dossiers du SCRS⁷⁰.

⁶⁸ PSG, dispositions 10.4 et 10.9.

⁶⁹ BVG, mai 2007, paragraphe 6.55.

⁷⁰ Note de service du SCRS au CSARS, 12 décembre 2007, réponse à la question 7.

En vertu des articles 13 et 15 de la *Loi sur le SCRS*, ainsi que de la PSG, le Service est responsable de fournir des évaluations de sécurité au nom de toutes les institutions du gouvernement du Canada (sauf la GRC) à l'égard des personnes dont le travail exige l'accès aux biens du gouvernement du Canada. La procédure actuelle exige que le SCRS effectue ces évaluations de sécurité [traduction] « à la réception d'une demande dûment autorisée »⁷².

Le SCRS n'informe pas ses clients de ses obligations en vertu de la PSG. Selon le SCRS, [traduction] « en vertu de la disposition 10.4 de la PSG, le Service n'est pas tenu d'informer à l'avance [le gouvernement] que tout entrepreneur embauché pour mener à bien un projet doit obtenir une autorisation de sécurité donnant accès au site »⁷³.

Dans un cas comme celui du complexe en surface du NORAD, le défaut du client de demander les services du SCRS crée une lacune de sécurité exploitable et, par conséquent, une menace potentielle au renseignement en vertu de l'article 12⁷⁵.

Par le passé, le SCRS a déclaré que [traduction] « les nouvelles initiatives en matière de filtrage de sécurité sont axées sur le client et le produit de discussions interministérielles. [...] Au cours de ces discussions, le SCRS peut fournir des conseils sur les procédures de sécurité appropriées et les évaluations connexes des menaces et des risques »⁷⁶.

Étude n° 2007-02 du CSARS

-
- ⁷² SCRS, Directive ministérielle 2001, annexe B, « Évaluations de sécurité et avis aux ministres ». Cela se reflète également à la disposition 4.1 de l'annexe A de la PSG et dans les OPS-108.1.2-1.3 du SCRS.
- ⁷³ Note de service du SCRS au CSARS, 12 décembre 2007, réponse à la question 6.
- ⁷⁵ Le SCRS est d'accord avec cette affirmation. Voir la note de service du SCRS au CSARS, 12 décembre 2007, réponse à la question 6b.

il devrait y avoir une procédure normalisée permettant au SCRS de conseiller les ministères sur la nécessité des évaluations de sécurité et des cotes de sécurité donnant accès aux sites ou des habilitations de sécurité.

Le CSARS recommande que le SCRS consulte le Secrétariat du Conseil du Trésor pour clarifier sa responsabilité d'enquêter sur les incidents signalés en vertu de la PSG, et étudier la valeur de l'établissement d'une liaison interministérielle améliorée pour informer les ministères de leurs responsabilités en vertu de la PSG en matière de filtrage de sécurité.

Le CSARS reconnaît qu'une approche proactive en matière de filtrage de sécurité ne garantirait pas la prévention des incidents de sécurité; toutefois, elle aiderait le SCRS à être mieux placé et mieux informé en cas d'incident.

L'approche recommandée ci-dessus permettrait non seulement de clarifier une partie de la confusion qui était évidente dans cette affaire, mais aussi de combler les lacunes en matière de sécurité révélées par le BVG. Le CSARS encourage donc le SCRS à tenir compte de cette recommandation dans le cadre de sa planification future, y compris toute discussion avec le Conseil du Trésor au sujet du rôle du Service dans la PSG⁷⁸.

⁷⁷ PSG, annexe A, disposition 4.1

Étude n° 2007-02 du CSARS

4 ENJEU 2 : SÉCURITÉ DE LA SOURCE

L'annexe E de la directive ministérielle exige que le SCRS gère ses sources humaines de manière à protéger leur sécurité personnelle et la sécurité des opérations du SCRS.

Étude n° 2007-02 du CSARS

Étude n° 2007-02 du CSARS

Étude n° 2007-02 du CSARS

Étude n° 2007-02 du CSARS

6 CONCLUSION

Le CSARS croit que le SCRS est particulièrement bien placé et qualifié pour conseiller et appuyer le gouvernement du Canada afin d'assurer un système de filtrage de sécurité efficace. À cet égard, le SCRS devrait utiliser son expertise comme base pour assumer un rôle de leadership dans l'élaboration d'une politique qui corrigera les lacunes en matière de sécurité relevées par le BVG dans son rapport d'octobre 2007. Nous recommandons fortement que le SCRS évalue si son approche axée sur le client en matière de filtrage de sécurité pour l'accès aux sites répond le mieux aux besoins du Canada en matière de sécurité nationale.

RÉSUMÉ DES CONSTATATIONS

- Le CSARS n'a relevé aucun problème de conformité découlant de son examen des cibles échantillonnées, des sources humaines ou des pouvoirs de mandat exécutés entre le 1^{er} septembre 2005 et le 30 septembre 2006.

RECOMMANDATIONS

- Le CSARS recommande que le SCRS consulte le Secrétariat du Conseil du Trésor afin de clarifier sa responsabilité d'enquêter sur les incidents signalés en vertu de la PSG, et d'étudier la valeur de l'établissement d'une liaison interministérielle améliorée pour informer les ministères de leurs responsabilités en vertu de la PSG en matière de filtrage de sécurité.

LISTE DES SIGLES

[aucun sigle en français] Complexe en surface

CDC	Construction de Défense Canada
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
MDN	Ministère de la Défense nationale
LGFP	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
PSG	<i>Politique sur la sécurité du gouvernement</i>
PSI	Programme de sécurité industrielle
NSA	National Security Agency (agence de sécurité nationale)
NORAD	Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
BVG	Bureau du vérificateur général du Canada
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
GRC	Gendarmerie royale du Canada
SST	Services scientifiques et techniques