

TRÈS SECRET
N° de dossier : 2800-160
(TD R512)

**RÔLE DU SCRS DANS LE
PROGRAMME DE PROTECTION DES PASSAGERS**
(ÉTUDE DU CSARS 2011-01)

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
Le 19 septembre 2011

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 AIPRP
14 MARS 2019
Date : _____

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	3
1 INTRODUCTION.....	5
2 MÉTHODOLOGIE	7
3 PROGRAMME DE PROTECTION DES PASSAGERS	8
3.1 Définition	8
3.2 Sécurité de l'information	10
4 PARTICIPATION DU SCRS	11
4.1 Politique du SCRS.....	11
4.2 Lien avec l'aviation	12
4.3 Utilisation de renseignements secrets	15
5 QUESTION À EXAMINER.....	17
5.1.....	17
6 CONCLUSION	19

SOMMAIRE

La présente étude se penche sur la participation du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) au Programme de protection des passagers (le PPP ou le Programme) en examinant les politiques et les processus internes qui guident le SCRS dans ce rôle, les critères utilisés par le SCRS pour déterminer si le nom d'une personne doit être ajouté à la Liste des personnes précisées (LPP) ainsi que les « leçons apprises » lors des quatre premières années du Programme.

Le PPP a été entravé par des difficultés et des lacunes importantes dont le SCRS n'est pas responsable – notamment, le manque de clarté en ce qui concerne le seuil à atteindre pour déterminer qu'il y a « danger immédiat » et des problèmes relatifs à la sécurité de l'information – qui ont considérablement réduit le potentiel de la LPP de devenir un outil efficace aux fins de la sûreté aérienne.

En dépit de ces problèmes,

L'étude a révélé que, malgré le manque de clarté en ce qui concerne la notion de « danger immédiat », le SCRS n'a pas pris de mesures pour officialiser un ensemble de critères explicites et cohérents pour guider le processus lui permettant d'ajouter le nom d'une personne à la LPP.

L'étude a également révélé des incohérences dans la façon dont le SCRS aborde l'ajout du nom d'une personne à la LPP.

Un deuxième point d'incohérence concerne la question de savoir si, et dans quelles circonstances, des renseignements secrets devraient être utilisés pour justifier l'ajout du nom d'une personne à la LPP par le SCRS. Au départ, le Service a adopté une approche conservatrice et ajoutait à la LPP le nom d'une personne seulement s'il pouvait justifier sa décision, principalement ou essentiellement, à l'aide de renseignements provenant de sources ouvertes. L'examen de la Liste révèle que cette approche initiale a été délaissée au fil du temps, ce qui a conduit à la conclusion qu'il devrait y avoir des paramètres clairs et explicites concernant le niveau de risque associé

à la divulgation de renseignements secrets que le Service est prêt à accepter en échange du renforcement de la sécurité aérienne.

Dans l'ensemble, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) a constaté que l'absence d'une définition claire dans la loi, ainsi que d'une orientation à l'interne, a fait en sorte que le Service a adopté ce qui semble être une approche quelque peu arbitraire en ce qui a trait à l'ajout de personnes sur la LPP. L'étude se termine par une recommandation selon laquelle, tant que le Service continuera d'ajouter des noms à la LPP, il devrait élaborer, dans un proche avenir, un ensemble cohérent de critères pour évaluer les personnes susceptibles d'être ajoutées à la LPP, reconnaissant qu'il pourrait être nécessaire de les mettre à jour ou de les modifier régulièrement au fur et à mesure de l'évolution du Programme.

1 INTRODUCTION

Le PPP et la LPP qui s'y rattache ont été mis en œuvre en juin 2007 en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*. Le Programme vise à identifier les personnes susceptibles de constituer un danger pour la sûreté aérienne et à perturber leur capacité à causer des dommages ou à menacer l'aviation en prenant des mesures, notamment en les empêchant de monter à bord d'un avion. La LPP ressemble à d'autres listes créées par différentes administrations et organisations, qui s'inscrivent toutes dans une démarche visant à rendre plus sécuritaire le domaine de l'aviation depuis le 11 septembre¹.

À l'heure actuelle, deux ministères administrent le PPP : Sécurité publique Canada, qui détermine s'il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'une personne constitue un danger pour la sûreté aérienne, et Transports Canada, qui fournit aux transporteurs aériens le nom, la date de naissance et le sexe de certaines personnes². Il incombe aux compagnies aériennes de comparer les noms des passagers à bord de leurs appareils avec les noms précisés et d'aviser Transports Canada d'une éventuelle correspondance. À son tour, Transports Canada doit déterminer les mesures à prendre, le cas échéant, pour protéger la sûreté aérienne. À l'heure actuelle, l'éventail des mesures que Transports Canada peut ordonner de mettre en œuvre se limite au fait « d'autoriser » ou de « refuser » l'embarquement d'une personne à bord d'un aéronef³. Le PPP couvre les vols directs vers le Canada en provenance de destinations internationales ainsi que les vols nationaux en partance du Canada⁴.

De concert avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le SCRS participe au PPP en désignant des personnes précises qui, selon lui, méritent d'être inscrites sur la LPP, aussi connue sous le nom de liste de personnes « interdites de vol ». Toutes les personnes ajoutées à la liste font l'objet d'un examen mené par le Groupe consultatif sur la Liste des personnes précisées, qui est présidé par Sécurité publique Canada et est composé de représentants du SCRS, de la GRC et de Transports Canada. Lorsque l'ajout d'une personne à la LPP est approuvé, le dossier de celle-ci est transmis au ministre de la Sécurité publique, qui est le décideur ultime en ce qui concerne la composition de la LPP.

¹ Il y aurait environ 6 000 noms sur la liste des personnes interdites de vol des États-Unis et 18 000 sur la liste des personnes « sélectionnées » qui comprend des personnes qui devraient faire l'objet d'une vérification secondaire. En 1999, les Nations Unies ont établi leur propre liste de personnes et d'entités « appartenant ou étant associées à Al-Qaïda et aux Talibans ». Le seul Canadien apparaissant sur cette liste est Abousfian Abdelrazik. Dans la foulée d'une tentative d'attentat à la bombe survenue à Noël en 2009, la Grande-Bretagne a mis en place en 2010 un ensemble de mesures de sécurité, y compris une liste de personnes interdites de vol qui lui est propre.

² Depuis février 2011, la responsabilité du PPP a été partagée entre les ministères des Transports et de la Sécurité publique. Auparavant, Transports Canada était le seul responsable du PPP. Depuis mai 2011, il y a

³

L'étude du CSARS a porté sur la participation du SCRS au PPP, plus précisément sur les processus et politiques internes qui guident le SCRS dans son rôle, sur les critères qu'il utilise pour justifier l'ajout d'une personne à la LPP et sur toute « leçon apprise » au cours des quatre premières années du Programme.

L'étude a révélé que le PPP était au départ un programme temporaire élaboré pour démontrer qu'il permettait de renforcer la sûreté aérienne

Le CSARS a constaté que le PPP existant a été entravé par des difficultés et des lacunes importantes, qui ont considérablement réduit le potentiel de la LPP de devenir un outil efficace aux fins de la sûreté aérienne. Le CSARS a en outre constaté qu'il n'existe pas de critères clairs pour guider le processus permettant d'ajouter le nom d'une personne à la LPP.

En raison des pressions exercées auprès de lui pour qu'il prenne part au Programme, le Service a d'abord adopté une approche prudente qui a permis d'atténuer, dans une large mesure, les problèmes du PPP liés à la sécurité de l'information et à l'ambiguïté de la définition prévue par la loi. Cependant, au fil du temps, le SCRS s'est progressivement écarté de cette approche prudente, ce qui a amené le CSARS à conclure que les pratiques du Service en ce qui a trait à l'ajout de noms sur la LPP avaient manqué de cohérence. Le CSARS recommande que le SCRS élabore, dans un proche avenir, un ensemble cohérent de critères en ce qui a trait à l'ajout potentiel de noms à la LPP, reconnaissant qu'il pourrait être nécessaire de les modifier au fil du temps.

2 MÉTHODOLOGIE

L'objectif de la présente étude était d'examiner la participation du SCRS au PPP en examinant et en évaluant les processus et le cadre stratégique régissant l'ajout de personnes à la LPP par le Service.

L'étude a consisté à la fois en un examen de documents et en des séances d'information. De plus, le CSARS a demandé une liste des noms placés sur la liste des personnes interdites de vol en se fondant sur les renseignements du SCRS et, à partir de là, a sélectionné un groupe échantillon pour mener un examen plus approfondi. Pour chaque personne sélectionnée, le CSARS a examiné tous les documents pertinents, ainsi que tous les documents que le SCRS a échangés avec le Groupe consultatif sur la Liste des personnes précisées⁵ ou Transports Canada aux fins de l'ajout de noms à la liste des personnes interdites de vol.

L'étude couvre la période allant du début du programme de liste de personnes interdites de vol, en juin 2007, à septembre 2010.

⁵ Dans le cadre du PPP, les personnes à ajouter à la LPP sont présentées au Groupe consultatif sur la Liste des personnes précisées au moyen d'une feuille de données comprenant un résumé des renseignements et de l'évaluation de la menace reliant l'individu à la sûreté aérienne, ainsi que les renseignements biographiques pertinents,

3 PROGRAMME DE PROTECTION DES PASSAGERS

Le PPP a été conçu pour agir comme « composante essentielle de l'approche à plusieurs niveaux du Canada en matière de sécurité⁶ ». Pourtant, l'étude du CSARS a révélé que des problèmes importants ont entravé son fonctionnement : un seuil légal difficile à atteindre en pratique et qui a entraîné une incertitude chez les ministères quant aux critères d'inclusion à la LPP lorsqu'ils proposent des noms à y ajouter;

Ces lacunes du Programme contribuent, à notre avis, à l'incohérence de l'approche du Service lorsqu'il ajoute des noms à la LPP.

3.1 Définition

En vertu du PPP, une personne inscrite sur la LPP peut se voir refuser l'embarquement dans un aéronef si l'on estime qu'elle représente un « danger immédiat » pour la sûreté aérienne, un seuil inscrit dans la *Loi sur l'aéronautique*⁷. La notion de « danger immédiat » est sujette à différentes interprétations; par conséquent, les ministères et organismes pouvant ajouter des noms à la LPP ont eu du mal à mettre en application ce processus. Le manque de clarté a également fait l'objet d'un débat public, les associations de défense de libertés civiles, entre autres, se sont attaquées à ce qu'elles considèrent comme le manque de limites claires et de mandat législatif du Programme⁸.

Pour compléter la *Loi sur l'aéronautique*, Transports Canada a élaboré des documents d'orientation concernant le PPP qui comprenaient trois grandes catégories de personnes pouvant être ajoutées à la LPP. Sur ces trois catégories, deux concernent des personnes condamnées pour certains types d'infractions et relèvent donc principalement de la GRC. La troisième catégorie, qui concerne « toute personne qui est ou a été liée aux activités d'un groupe terroriste, et qui soulève des doutes raisonnables quant au danger qu'elle présente pour la sûreté d'un aéronef ou d'un aéroport, ou la sécurité du public, des passagers ou des membres d'équipage », correspond davantage aux menaces sur lesquelles le SCRS enquête⁹. Malheureusement, cette

⁶ <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/ntnl-scrct/cntr-trrrsm/pssngr-prct/index-fr.aspx>

⁷ L'article 4.76 de la *Loi sur l'aéronautique* stipule que « [s]'il estime qu'il existe un danger immédiat pour la sûreté de l'aviation, un aéronef, un aéroport, d'autres installations aéronautiques ou la sécurité du public ou celle des passagers ou de l'équipage d'un aéronef, le ministre peut donner des directives enjoignant à quiconque de faire ou de cesser de faire quoi que ce soit qui lui paraît nécessaire pour faire face au danger ».

⁸ Voir, par exemple, les commentaires de Micheal Vonn, directrice des politiques, British Columbia Civil Liberties Association, devant le Comité permanent de la sécurité publique et nationale le 29 avril 2010 : « on m'a expliqué comment on décide des mois ou des années à l'avance qu'une personne constitue une menace « immédiate » à la sécurité aérienne en vertu de la loi. Une personne constitue une menace générale, puis devient une menace immédiate au moment où elle essaie d'entrer dans un avion ».

⁹ Ces documents d'orientation concernant le PPP sont accessibles au public sur Internet – <http://www.tc.gc.ca/eng/mediaroom/releases-nat-2006-06-gc014e-2031.htm>.

catégorisation des individus ne permet pas d'établir clairement des frontières¹⁰. D'une part, une interprétation étroite exigeant l'établissement d'un rapport direct avec la sûreté aérienne pourrait faire en sorte que peu de personnes soient ajoutées à la liste et l'on risquerait ainsi de passer à côté de candidats potentiellement valables. D'autre part, une interprétation large pourrait faire en sorte que l'on ajoute à la LPP toute personne qui est, ou a été, impliquée à quelque titre que ce soit dans un groupe terroriste considéré comme une menace pour la sûreté aérienne. Le CSARS a été informé que la catégorisation proposée n'a pas été utilisée par les ministères autorisés à ajouter des noms à la LPP.

En réponse aux préoccupations constantes concernant le seuil requis pour ajouter une personne à la LPP, à la fin de 2009, Transports Canada a mis en place un système pendant une courte période afin d'améliorer le processus de détermination des menaces à la sûreté aérienne appelé « Processus en trois étapes ». Il s'agit d'un système de notation des candidats fondé sur des indicateurs relatifs aux antécédents, à la capacité et à l'intention afin d'offrir un moyen plus transparent et plus simple d'évaluer les personnes susceptibles d'être ajoutées à la LPP.

Il a été clairement indiqué au CSARS, lors de ses séances d'information avec le SCRS, qu'un flou demeure quant à la signification de l'expression « danger immédiat », malgré le fait que quatre ans se soient écoulés¹². Le Service n'est pas seul dans cette situation. En effet, une évaluation du Programme menée par Sécurité publique Canada depuis que ce dernier s'est vu confier la responsabilité du PPP contient l'énoncé suivant :

¹⁰ Cette méthode de catégorisation n'a pas été adoptée par Sécurité publique Canada.

¹¹ Transports Canada a également proposé au moins une interprétation de la notion de « danger immédiat ». Selon un rapport interne de Transports Canada : [Traduction] « [l]a notion d'immédiateté [...] ne se limite pas seulement au temps [...] À ces fins, l'immédiateté se rapporte également à la probabilité qu'un individu tente de commettre un acte dans le futur ». Voir « What is it exactly that gets you on a no-fly list? », [Macleans.ca](http://www2.macleans.ca/2010/08/30/how-to-decide-whos-dangerous/print/), 30 août, <http://www2.macleans.ca/2010/08/30/how-to-decide-whos-dangerous/print/>.

¹² Deuxième séance d'information du CSARS, 19 mai 2011.

3.2 Sécurité de l'information

Tel que conçu à l'origine,

Sous sa forme actuelle,

En conséquence,

La question de la sécurité de l'information a été examinée dans le cadre d'une vérification du PPP entreprise en 2009 par le commissaire à la protection de la vie privée du Canada. La vérification a révélé que la plupart des compagnies aériennes du pays utilisent un système automatisé pour vérifier les manifestes des passagers afin de les comparer aux noms apparaissant sur la LPP.

Le commissaire à la protection de la vie privée a noté que Transports Canada n'avait pas étendu ses activités de surveillance pour vérifier que les compagnies aériennes connaissent et respectent toutes les exigences liées à l'utilisation de la LPP, ce qui est important compte tenu de la sensibilité et de la nature personnelle des renseignements qu'elle contient¹⁶. La vérification n'a pas porté sur les procédures mises en œuvre par les compagnies aériennes étrangères qui ont accès à la LPP.

¹⁶ La réponse de Transports Canada a été la suivante : « Transports Canada est d'accord avec cette recommandation. Même si ces activités élargies n'étaient pas en place au moment de la vérification, depuis juin 2009, le Ministère vérifie si les transporteurs aériens se conforment à toutes les exigences du *Règlement sur le contrôle de l'identité* en ce qui concerne le traitement et la protection des renseignements liés à la Liste des personnes précisées ». Cette réponse peut être consultée sur le site Web du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada. Le CSARS n'est pas en mesure de vérifier les changements qui ont été apportés à cet égard.

4 PARTICIPATION DU SCRS

Depuis la fin de mai 2011,
LPP,

noms sur la

Le CSARS a également examiné les
renseignements utilisés par le SCRS pour ajouter le nom d'une personne à la liste
afin d'évaluer si les conseils fournis par le SCRS à Transports
Canada étaient conformes aux rapports originaux et aux exigences du Programme.

4.1 Politique du SCRS

En même temps, il existe des preuves démontrant que Transports Canada a exercé une pression substantielle,

une définition légale peu claire,

4.2 Lien avec l'aviation

Tout d'abord, le CSARS note que les menaces à la sûreté aérienne,

les documents d'orientation élaborés par

Transports Canada²³.

de « danger immédiat » laisse supposer la nécessité d'un lien fort avec la sûreté
aérienne.

Le seuil légal

²³

Dans les trois catégories de personnes de Transports Canada qui pourraient être incluses dans la LPP, celle qui était la plus directement liée au SCRS (les deux autres catégories de personnes relèvent plus du mandat de la GRC) est : « toute personne qui est ou a été impliquée dans les activités d'un groupe terroriste, *et qui soulève des doutes raisonnables quant au danger qu'elle présente pour la sûreté d'un aéronef ou d'un aéroport, du public, des passagers ou des membres de l'équipage* ». (Italique ajouté)

Bien que le Service ait exprimé son soutien à un tel système, celui-ci n'existe pas à l'heure actuelle.

4.3 Utilisation de renseignements secrets

Un deuxième point d'incohérence concerne la question de savoir si, et dans quelles circonstances, des renseignements secrets devraient être utilisés pour justifier l'ajout du nom d'une personne sur la LPP par le Service.

Notre étude a permis de constater qu'après
en 2007,

les personnes ajoutées à la liste

Le CSARS estime qu'il devrait y avoir des paramètres clairs et explicites concernant le niveau de risque associé à la divulgation de renseignements secrets que le Service est prêt à accepter comme un compromis pour contribuer à renforcer la sûreté aérienne.

5 QUESTION À EXAMINER

5.1

Le CSARS a relevé deux points préoccupants qui sont importants puisque,

En plus de ces deux points,

a soulevé des questions pour le CSARS en

ce qui concerne

Bien que le CSARS soit convaincu que le Service a adopté une approche généralement prudente, **dans l'ensemble, le CSARS a constaté que l'absence d'une définition légale claire, ainsi qu'un manque d'orientation à l'interne, ont amené le Service à adopter ce qui semble être une approche quelque peu arbitraire en ce qui a trait à l'ajout de personnes à la LPP.**

En même temps, le CSARS reconnaît que le Service a la responsabilité de participer à ce processus. Tant que le Service continuera de proposer des noms pour la LPP, **le CSARS recommande que le SCRS élabore, dans un proche avenir, un ensemble cohérent de critères pour évaluer les personnes pouvant potentiellement être ajoutées à la LPP, reconnaissant qu'il pourrait devoir mettre ces critères à jour ou les modifier régulièrement au fur et à mesure de l'évolution du Programme.** Comme indiqué, les critères devraient tenir compte, entre autres choses, du lien avec la sûreté aérienne, ainsi que

Cela permettrait de rendre encore plus cohérent le processus de prise de décision du Service. Une approche plus structurée rendrait aussi plus facile la justification de ces décisions si le besoin s'en faisait sentir.

Des critères explicites et une approche cohérente en matière de sécurité de l'information
sont particulièrement importants

6 CONCLUSION

Au moment d'écrire ces lignes, l'administration du PPP était très changeante en raison du récent transfert de responsabilité du Programme de Transports Canada à Sécurité publique Canada.

En même temps, rappelant

on s'attend à ce que des changements soient apportés au Programme⁴⁰. C'est peut-être pour cette raison que le CSARS a été informé que des discussions sont en cours sur la question de

Les discussions se poursuivent également sur les avantages de l'adoption

Pour l'instant, cependant, le Programme

Comme le SCRS continue d'ajouter des personnes à la LPP, le CSARS l'encourage à élaborer une approche plus rigoureuse et plus cohérente à l'égard de sa participation au Programme afin de veiller

⁴⁰ Le contrôle judiciaire pourrait également faire en sorte qu'il soit nécessaire d'apporter des changements au Programme.