

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.

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 post-secondaire 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.**

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.

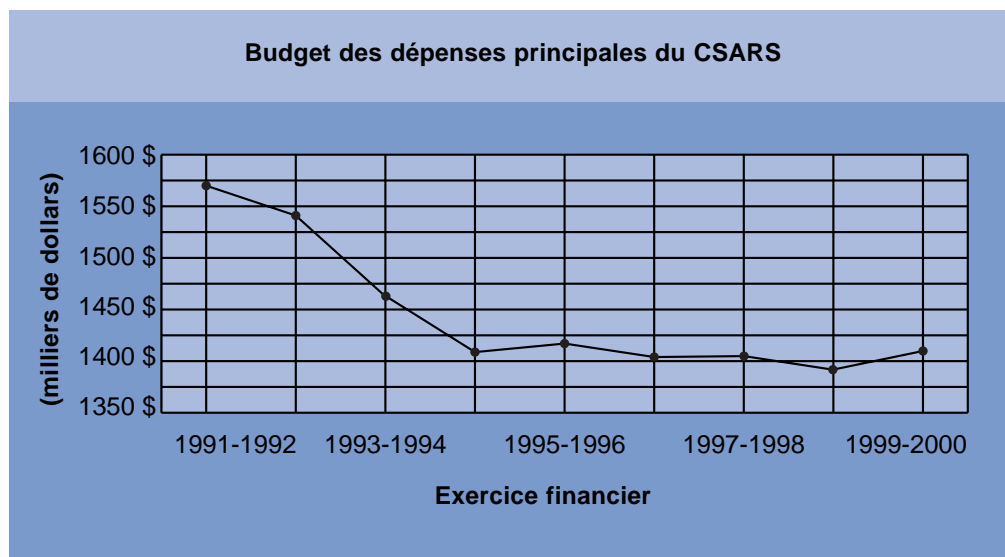
Tous les rapports annuels du CSARS depuis 1984-1985, exercice au cours duquel le Comité a vu le jour, peuvent maintenant être consultés à ce site. La liste des études

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.