

EXAMEN DE LA PRISE DE MESURES DE RÉDUCTION DE LA MENACE PAR LE SCRS

(EXAMEN DE L'OSSNR N° 2020-05)

Table des matières

I	SOMMAIRE	2
II	FONDEMENT LÉGISLATIF	3
III	INTRODUCTION	4
	Examen du contexte et de la structure	4
	Historique du pouvoir de réduction de la menace	5
	Qu'est-ce qu'une mesure de réduction de la menace?	5
	Exigences législatives et ministérielles	6
	Politique et procédures du SCRS	7
	Description des normes juridiques	7
	Interprétation des normes juridiques	8
IV	CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	8
	Conformité et gouvernance de MRM	8
	Conformité aux instructions du ministre et à la Loi sur le SCRS	9
	Choix des sujets : MRM	11
	Choix des sujets :	13
	Documentation	13
	Autres conditions :	14
	Efficacité des MRM	15
	Conformité et gouvernance des MRM prises dans les	16
	Conformité aux instructions du ministre et à la Loi sur le SCRS	17
	Critères détaillés	17
	Établissement	18
	Obligations imposées en aval par la Charte	19
	Efficacité des MRM prises dans	20
V	CONCLUSION	21
	Annexe A : Aperçu de la prise de MRM par le SCRS de 2015 à 2019	22
	Types de MRM	22
	Demandes, approbations et mises en œuvre	24
	Répartition par direction	25
	Annexe B : Portée et méthode	27
	Annexe C : Constatations et recommandations	29

I SOMMAIRE

1. La *Loi antiterroriste de 2015*, qui a autorisé le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) à prendre des mesures de réduction de la menace (MRM), a célébré son cinquième anniversaire en 2020. Cette autorisation modifiait considérablement le mandat du SCRS, qui jusque-là se limitait à recueillir des informations et à conseiller le gouvernement sur les menaces envers la sécurité du Canada. Conformément au paragraphe 8(2) de la *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (Loi sur l'OSSNR)*, l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) est tenu d'examiner chaque année au moins un aspect de l'exercice, par le SCRS, de son pouvoir de réduction de la menace.
2. Le présent examen est le premier de l'OSSNR sur cette question. Il comprend un examen détaillé de la conformité d'un échantillon de MRM de 2019. Il contient aussi une analyse de haut niveau de la prise de MRM par le SCRS au cours des cinq dernières années, visant à dégager des tendances et à éclairer le choix des thèmes des prochains examens de l'OSSNR.
3. L'échantillon examiné par l'OSSNR était composé de MRM qui ont été prises pour neutraliser la menace que des États hostiles faisaient peser sur les institutions démocratiques canadiennes. L'OSSNR les a choisies parce qu'elles ont été approuvées dans le contexte de l'élection fédérale de 2019 et qu'elles étaient donc à la fois ponctuelles et d'actualité. Il a évalué ces mesures en fonction des exigences des lois et des politiques ainsi que des instructions du ministre.
4. Dans toutes les mesures qu'il a examinées, l'OSSNR estime que le SCRS a respecté les obligations que le ministre lui a imposées dans ses instructions, c'est-à-dire qu'il a consulté ses partenaires au gouvernement et évalué les quatre catégories de risques (opérationnel, politique, lié à la politique étrangère et juridique) associés à chaque MRM.
5. L'OSSNR a axé son évaluation juridique des MRM sur les exigences de la *Loi sur le SCRS* selon lesquelles le SCRS doit avoir « des motifs raisonnables de croire qu'une activité donnée constitue une menace envers la sécurité du Canada » et les mesures doivent être « justes et adaptées aux circonstances »¹. Lorsqu'il a réalisé son évaluation, l'OSSNR a été attentif aux conseils fournis au SCRS par le Groupe litiges et conseils en sécurité nationale (GLCSN) du ministère de la Justice.
7. L'OSSNR a constaté que la mesure respectait les exigences de la *Loi sur le SCRS* dans la plupart des mesures

¹ *Loi sur le SCRS*, paragraphe 12.1(1).

prises par le SCRS. Il a cependant aussi noté

. Plus particulièrement, le SCRS a choisi certaines personnes sans qu'il existe un lien rationnel entre ces choix et la menace. Ces mesures n'étaient donc pas « justes et adaptées aux circonstances » comme l'exige la *Loi sur le SCRS*.

8. Pour un type de MRM,

L'OSSNR est d'avis qu'il faudrait accorder plus d'attention à la possibilité qu'il existe une relation entre le SCRS et les tiers qui agissent à sa demande. Une telle relation obligerait le SCRS à tenir pleinement compte de l'incidence de la *Charte canadienne des droits et libertés* (*Charte*) sur ses mesures et pourrait le contraindre à obtenir un mandat avant d'en prendre certaines.

9. Enfin, l'OSSNR a relevé quelques incohérences dans le type d'informations fournies aux décideurs dans les demandes d'approbation internes. Il a aussi cerné des lacunes et des manques d'uniformité dans les documents du SCRS, qui ont compliqué son examen de la conformité. L'OSSNR recommande donc que des processus officiels et documentés de gestion de l'ensemble des informations liées aux MRM soient mis en place. Il recommande également que tous les faits pertinents liés aux MRM soient communiqués officiellement au GLCSN afin que ce dernier dispose de toutes les informations nécessaires pour fournir des conseils juridiques mûrement réfléchis.

10. Les questions et enjeux juridiques soulevés dans le présent examen, ainsi que l'analyse des tendances dégagées au cours des cinq dernières années, indiquent la voie à suivre pour les prochains examens de l'OSSNR. Plus particulièrement, l'OSSNR a été frappé par la possibilité que des MRM pour lesquelles le SCRS collabore avec des tiers portent atteinte à des droits et libertés garantis par la *Charte*. À l'avenir, il accordera une attention particulière à cette catégorie de MRM et aux risques juridiques connexes. L'OSSNR constate également que le SCRS n'a encore jamais pris de MRM en vertu d'un mandat décerné par la Cour. Lorsque le SCRS obtiendra un mandat pour prendre une MRM, l'OSSNR priorisera l'examen de cette MRM, le cas échéant.

II FONDEMENT LÉGISLATIF

11. L'examen a été réalisé conformément au paragraphe 8(2) de la *Loi sur l'OSSNR*², qui exige que l'OSSNR examine, chaque année civile, au moins un aspect de la prise, par le SCRS, de mesures pour réduire les menaces envers la sécurité du Canada.

² *Loi sur l'OSSNR*, L.C. 2019, ch. 13, par. 8(2).

III INTRODUCTION

Examen du contexte et de la structure

12. Le présent examen marque les cinq ans de l'obtention par le SCRS du pouvoir de prendre des mesures de réduction de la menace (MRM) à la suite de l'adoption de la *Loi antiterroriste de 2015*³. Il s'agit aussi du premier examen de l'OSSNR sur cette question. Avant la création de l'OSSNR, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) était chargé de cet examen annuel⁴. Le dernier des quatre examens du CSARS portant sur les MRM a été publié en janvier 2019⁵.

13. Pour son premier examen annuel des MRM, l'OSSNR s'était fixé les objectifs suivants :

- a) s'acquitter de son obligation d'examiner au moins un aspect de l'exercice par le SCRS de son pouvoir de réduction de la menace en réalisant un examen de la conformité d'un échantillon de MRM;
- b) faire un inventaire détaillé des MRM prises par le SCRS depuis 2015.

14. Le rapport est divisé en deux grandes parties. La première rend compte de l'examen détaillé de la conformité d'un ensemble donné de MRM de 2019 axées sur les menaces que des États hostiles représentaient pour les institutions démocratiques du Canada⁶. Cet échantillon était considéré comme ponctuel et pertinent, étant donné l'intérêt que le public porte à la menace que représentent les activités influencées par l'étranger⁷. Les MRM examinées représentaient aussi le premier exercice par le SCRS de son pouvoir de réduction de la menace dans le contexte d'une élection.

15. Les mesures ont été évaluées en fonction des exigences de la *Loi sur le SCRS*⁸ ainsi que des instructions du ministre et des politiques et procédures du SCRS relatives à la prise de MRM.

16. La deuxième partie du rapport, qui constitue l'annexe A, rend compte de l'analyse de la prise de MRM par le SCRS au cours des cinq dernières années⁹ effectuée dans le but de dégager des tendances, de cerner des lacunes et de repérer de nouveaux enjeux présentant un intérêt pour l'OSSNR. Ce travail aidera l'OSSNR à choisir les thèmes de ses prochains

³ *Loi antiterroriste (2015)*, L.C. 2015, ch. 20.

⁴ Le paragraphe 38(1.1) de la *Loi sur le SCRS* imposait au CSARS d'examiner « au moins un aspect de la prise, par le Service, de mesures pour réduire les menaces envers la sécurité du Canada ».

⁵ Voir les examens du CSARS n^{os} 2015-07, 2016-09, 2017-16 et 2018-06. Le CSARS a aussi examiné en 2010 le recours du SCRS à des mesures de perturbation dans le cadre de son examen n^o 2009-05.

⁶ L'échantillon de base pour l'examen de la conformité était constitué de MRM.

L'OSSNR a examiné d'autres MRM à des fins de comparaison. Pour en savoir plus, voir l'annexe B.

⁷ Alex Boutilier, Craig Silverman, Jan Lytvynenko, « Canadian Spies Given New "Disruption" Powers to Combat Foreign Influence in Elections », *The Toronto Star*, 4 juillet 2019.

⁸ *Loi sur le SCRS*, L.R.C. (1985), ch. C-23.

⁹ Pour en savoir plus sur l'établissement du relevé détaillé des activités du SCRS liées aux MRM, voir l'annexe B.

examens des MRM¹⁰. L'OSSNR est tenu au courant de l'exercice de ce pouvoir par le SCRS conformément au paragraphe 12.1(3.5) de la *Loi sur le SCRS*, qui exige que le SCRS avise l'OSSNR des mesures de réduction de la menace qu'il prend.

Historique du pouvoir de réduction de la menace

17. En juin 2015, l'adoption de la *Loi antiterroriste de 2015* modifiait la *Loi sur le SCRS* par adjonction de l'article 12.1, qui autorisait le SCRS à prendre des mesures, même à l'extérieur du Canada, pour réduire la menace¹¹.

18. Cette autorisation modifiait considérablement le mandat fondamental du SCRS, qui jusque-là se limitait à recueillir et à analyser des informations et des renseignements, à faire rapport au gouvernement du Canada sur les menaces et à le conseiller à cet égard. D'autres ministères et organismes pouvaient utiliser les informations fournies par le SCRS pour s'attaquer aux menaces dans l'exercice de leurs propres mandats, mais la *Loi sur le SCRS* n'autorisait pas explicitement le SCRS à prendre lui-même des mesures pour contrer les menaces en se fondant sur ses propres informations avant ce changement législatif.

19. La pertinence de l'octroi au SCRS du pouvoir de réduire les menaces envers la sécurité nationale a été critiquée et débattue publiquement. La possibilité que la prise de MRM par le SCRS porte atteinte aux droits et libertés des Canadiens était la principale inquiétude. Le manque de clarté sur les limites du nouveau pouvoir du SCRS amenait à se demander si le SCRS pourrait arrêter, détenir, interroger et livrer des gens. La possibilité que les activités de réduction de la menace du SCRS compromettent des enquêtes policières ou des poursuites faisait aussi partie des sujets de préoccupation.

20. Quatre ans plus tard, en juillet 2019, la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale*¹² est entrée en vigueur et, avec elle, les modifications apportées à l'article 12.1 et à d'autres articles connexes de la *Loi sur le SCRS*. Ces modifications interdisaient explicitement certaines activités, conféraient au SCRS l'obligation de consulter d'autres ministères ou organismes fédéraux avant de prendre une mesure et insistaient sur le fait que les mesures de réduction de la menace prises par le SCRS devaient être conformes à la *Charte*¹³.

Qu'est-ce qu'une mesure de réduction de la menace?

21. La *Loi sur le SCRS* ne définit pas ce qu'elle entend par « mesures pour réduire la menace ». Le SCRS a donc élaboré une définition interne pour orienter ces activités que voici :

Mesure opérationnelle prise par le Service conformément à l'article 12.1 de la *Loi sur le SCRS* dont l'objectif principal est de réduire une menace envers la sécurité du Canada au sens de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*¹⁴.

¹⁰

¹¹ *Loi antiterroriste (2015)*, L.C. 2015, ch. 20.

¹² L.C. 2019, ch. 13.

¹³ *Loi sur le SCRS*, articles 12.1 et 12.2.

¹⁴ Introduction aux mesures de réduction de la menace

22. Une MRM doit être intentionnelle, c'est-à-dire qu'il faut que ce soit un geste posé dans le but de réduire une menace et non simplement la conséquence involontaire d'une activité menée au titre d'un autre article de la *Loi sur le SCRS*¹⁵.

23. Le SCRS a établi trois grandes catégories de MRM : la dissuasion, l'exploitation et l'ingérence. D'après le SCRS :

a) la « dissuasion »

b) l'« exploitation »

c) l'« ingérence »

Exigences législatives et ministérielles

24. La *Loi sur le SCRS* autorise le SCRS à prendre des mesures pour réduire la menace s'il existe « des motifs raisonnables de croire qu'une activité donnée constitue une menace envers la sécurité du Canada¹⁸ ». Les MRM doivent également être justes et adaptées aux circonstances¹⁹.

25. Le SCRS doit demander une autorisation judiciaire (un mandat) si une MRM proposée limiterait un droit ou une liberté garanti par la *Charte* ou était contraire à d'autres règles du droit canadien²⁰. Le SCRS doit également tenir compte des solutions de rechange acceptables pour réduire la menace et consulter, au besoin, d'autres ministères ou organismes fédéraux afin d'établir s'ils sont en mesure de réduire la menace²¹.

26. Enfin, les instructions du ministre sur les opérations et la reddition de compte de 2015 et les instructions du ministre en matière de reddition de comptes de 2019 exigent que les MRM proposées fassent l'objet d'une évaluation en fonction de quatre catégories de risques,

¹⁵ Introduction aux mesures de réduction de la menace

¹⁶

¹⁷ Note de service du SCRS, « État d'avancement des travaux relatifs aux EMR », dossier

, 5 mai 2015.

¹⁸ *Loi sur le SCRS*, paragraphe 12.1(1).

¹⁹ *Loi sur le SCRS*, paragraphe 12.1(2).

²⁰ *Loi sur le SCRS*, paragraphes 12.1(3.1), (3.2) et (3.4).

²¹ *Loi sur le SCRS*, paragraphes 12.1(2) et (3).

soit le risque opérationnel, le risque politique, le risque lié à la politique étrangère et le risque juridique. De plus, le SCRS doit prendre en compte l'éventail des outils en matière de sécurité nationale mis à la disposition du gouvernement du Canada dans son ensemble lorsqu'il évalue les moyens appropriés pour réduire une menace, et consulter les ministères et organismes du gouvernement du Canada dont le mandat ou les pouvoirs conférés sont étroitement liés à la MRM proposée.

Politique et procédures du SCRS

Les procédures sur le programme des MRM
du SCRS²²

28. Dans sa politique, le SCRS fait la distinction entre types d'approbations de MRM :

Description des normes juridiques

29. Le SCRS ne peut prendre une MRM conformément au paragraphe 12.1(1) de la *Loi sur le SCRS* que « s'il existe des motifs raisonnables de croire » qu'une activité donnée représente une menace pour la sécurité du Canada³¹. La norme des « motifs raisonnables de croire » est plus rigoureuse que celle des « motifs raisonnables de soupçonner » à laquelle le

²² Politique directrice: Conduite des opérations, Mesures de réduction de la menace (article 12.1),

²³ Conduite des opérations, Mesures de réduction de la menace (article 12.1), séance d'information de la
Sous-section des MRM de la du SCRS, 9 juillet 2020.

²⁴ Conduite des opérations, Mesures de réduction de la menace (article 12.1),

²⁵ Conduite des opérations, Mesures de réduction de la menace (article 12.1),

²⁶ Conduite des opérations, Mesures de réduction de la menace (article 12.1),

²⁷ Conduite des opérations, Mesures de réduction de la menace (article 12.1),

²⁸ L'OSSNR a constaté qu'en plus de la politique directrice et des procédures sur les MRM, la série de politiques sur les MRM comprend aussi

²⁹

³⁰ Conduite des opérations, Mesures de réduction de la menace (article 12.1),

³¹ *Loi sur le SCRS*, paragraphe 12.1(1).

SCRS est assujetti dans l'exercice de son pouvoir de collecte d'informations et de renseignements au titre de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*³².

30. Contrairement à la norme des motifs raisonnables de soupçonner, qui suggère une simple possibilité, la norme des motifs raisonnables de croire repose sur une évaluation de la probabilité³³.

Interprétation des normes juridiques

31. Conformément au paragraphe 12.1(2) de la *Loi sur le SCRS*, avant de prendre une MRM, le SCRS doit tenir compte de la nature de la menace et des mesures ainsi que des solutions de rechange acceptables pour réduire la menace.

Plus particulièrement, il a estimé
ce qui suit.

L'OSSNR est d'accord avec

IV CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Conformité et gouvernance de MRM

33. Dans le cadre de son examen de la conformité, l'OSSNR a scruté MRM visant à neutraliser les activités d'ingérence étrangère menées par des acteurs étatiques hostiles contre des Canadiens et des institutions démocratiques canadiennes. Ces mesures ont été évaluées en fonction des exigences de la loi et des politiques ainsi que des instructions du ministre.

³² *Loi sur le SCRS*, paragraphe 12(1).

³³ *R. c. Kang-Brown*, [2008] 1 RCS 456. La norme des motifs raisonnables de soupçonner n'exige qu'une croyance partielle ou confirmée, mais qui est tout de même raisonnable et fondée sur certains éléments de preuve. La norme des motifs raisonnables de croire, cependant, renvoie au point où la probabilité raisonnable remplace le soupçon ou la simple possibilité. Cette norme de preuve est fondée sur des informations qui sont pertinentes, à jour, exactes, précises, convaincantes et fiables.

³⁴ *Loi sur le SCRS*, paragraphe 12.1(2).

³⁵ *R. c. Oakes*, [1986] 1 RCS 103, paragraphes 69 et 70.

Conformité aux instructions du ministre et à la Loi sur le SCRS

37. Comme il a déjà été mentionné, les instructions du ministre confèrent deux obligations au SCRS dans le contexte des MRM : premièrement, le SCRS doit évaluer les risques (opérationnel, politique, lié à la politique étrangère et juridique) liés à la MRM proposée et, deuxièmement, le SCRS doit consulter ses partenaires au gouvernement.

38. **Constatation n° 1 proposée : Dans toutes les MRM qu'il a examinées, l'OSSNR constate que le SCRS a respecté les exigences des instructions du ministre telles qu'énoncées dans la politique et les procédures.**

³⁶ Demande d'approbation

³⁷ Voir

³⁸

³⁹ Demande d'approbation

⁴⁰

⁴¹ Dans le Glossaire du SCRS, versé dans le Système de gouvernance du SCRS (SGS),

L'OSSNR est d'accord avec

aux

L'OSSNR a analysé les documents relatifs

L'OSSNR a constaté que

Selon l'examen des dossiers effectué par l'OSSNR,

L'OSSNR a cherché à obtenir des informations additionnelles du SCRS pour confirmer

52. De sa propre évaluation juridique, l'OSSNR a conclu que lorsque le SCRS il n'existait pas de lien rationnel entre l'intervention et la réduction de la menace visée. Dans ces cas, parce qu'il n'y avait pas de lien rationnel, l'intervention du SCRS n'était pas juste et adaptée aux circonstances, comme l'exige le paragraphe 12.1(2) de la *Loi sur le SCRS*.

⁴⁸ Il convient de signaler

⁵⁰ Réponse du SCRS aux questions de l'OSSNR sur le choix des sujets,

⁵¹ Réponse du SCRS aux questions de l'OSSNR sur le choix des sujets,

⁵² L'OSSNR a demandé des informations le 6 octobre 2020, le 16 octobre 2020 et le 21 octobre 2020, entre autres.

⁵³ Commentaires du SCRS sur la version préliminaire du rapport de l'OSSNR sur son examen des MRM, 30 novembre 2020.

Choix des sujets :

55. Constatation n° 3 proposée : L'OSSNR constate dans le cadre de cette MRM le SCRS a respecté les exigences de la Loi sur le SCRS. Dans ce cas, l'OSSNR estime que le choix du SCRS d'un lien rationnel solide entre la menace et la mesure.

Documentation

58.

⁵⁴ Demande d'information de l'OSSNR datée du 15 septembre 2020; demande d'information de l'OSSNR sur le choix des sujets datée du 6 octobre 2020; deuxième demande d'information de l'OSSNR sur le choix des sujets datée du 16 octobre 2020.

59.

60. Constatation n° 4 *proposée* : L'OSSNR constate que le SCRS n'a pas de processus officiel et documenté qui aiderait à orienter le choix des personnes à inclure dans les MRM afin d'assurer une reddition de comptes adéquate de ces activités.

 Recommandation n° 1 *proposée* : L'OSSNR recommande que le SCRS crée un cadre redditionnel pour les informations relatives aux MRM, et que ces informations soient consignées et conservées dans un endroit central, facile à trouver.

 Recommandation n° 2 *proposée* : L'OSSNR recommande que le SCRS mette en place un processus officiel et documenté de communication au Groupe litiges et conseils en sécurité nationale (GLCSN) des faits pertinents liés aux MRM afin que ce dernier dispose des informations nécessaires pour fournir des conseils juridiques mûrement réfléchis sur le choix des personnes à rencontrer en entrevue dans le cadre de MRM.

Autres conditions :

⁵⁵ Examen du CSARS n° 2016-09

L'examen des dossiers a révélé que les sous-sections opérationnelles du SCRS, de concert avec la Direction de l'évaluation du renseignement (DER) du SCRS,

Constatation n° 5 *proposée* : L'OSSNR constate que

67. L'OSSNR a observé que,

68. **Constatation n° 6 *proposée* : L'OSSNR constate que**

Recommandation n° 3 *proposée* : L'OSSNR recommande que le SCRS élabore un cadre de responsabilisation pour le respect des avis juridiques sur les MRM, y compris la documentation des cas où les avis juridiques n'ont pas été suivis et des raisons pour lesquelles il ne l'ont pas été.

Efficacité des MRM

⁵⁸ Pour en savoir plus, voir l'annexe C.

⁵⁹

⁶⁰

L'OSSNR s'attend à ce que, à l'avenir, lorsqu'il envisagera de prendre des MRM semblables,

Conformité et gouvernance des MRM prises dans

74. MRM⁶⁴ Dans le cadre de son examen de la conformité, l'OSSNR a aussi scruté

Les constatations et les recommandations qui en ont
découlé sont examinées ci-après.

⁶² Séance d'information organisée par le SCRS à l'intention de l'OSSNR le 2 octobre 2020.

⁶³ Séance d'information organisée par le SCRS à l'intention de l'OSSNR le 2 octobre 2020.

Conformité aux instructions du ministre et à la Loi sur le SCRS

77. Comme il a déjà été mentionné, les instructions du ministre confèrent deux obligations au SCRS dans le contexte des MRM : il doit évaluer les risques (opérationnel, politique, lié à la politique étrangère et juridique) liés à la MRM proposée et il doit consulter ses partenaires au gouvernement.

78. **Constatation n° 7 proposée : Dans toutes les MRM prises dans qu'il a examinées, l'OSSNR constate que le SCRS a respecté les exigences des instructions du ministre.**

79. Dans son évaluation de la conformité à la *Loi sur le SCRS*, l'OSSNR a là encore été attentif

80. L'OSSNR s'attendait donc à ce que

Critères détaillés

L'OSSNR a examiné

82. **Constatation n° 8 proposée : L'OSSNR estime que
témoignent d'une grande rigueur.**

L'OSSNR a cependant

Il renvoie donc à la

recommandation qui précède

Établissement d'une

Le paragraphe 12.1(3.2) de la
Loi sur le SCRS est l'un des deux « éléments déclencheurs » prévus par la loi qui obligent le
SCRS à obtenir un mandat avant de prendre une MRM.

Obligations imposées en aval par la Charte

Il est énoncé clairement dans la *Loi sur le SCRS* que le SCRS doit obtenir un mandat si une MRM risque de limiter un droit ou une liberté.

88.

89. **Constatation n° 9 proposée : L'OSSNR estime que**

Recommandation n° 4 proposée : L'OSSNR recommande que, lorsqu'il s'agit de déterminer un droit garanti par la Charte est limité par une proposition de MRM, le GLCSN entreprenne une analyse au cas par cas qui évalue

90. L'OSSNR différera sa décision sur la conformité à la *Loi sur le SCRS*, jusqu'à ce qu'il puisse analyser en profondeur ces enjeux.

Efficacité des MRM prises dans

91. Le SCRS a estimé que MRM qu'il a prises dans
ont été au moins partiellement couronnées de succès.

V CONCLUSION

96. Les questions et enjeux juridiques soulevés dans le présent examen indiquent à l'OSSNR la voie à suivre pour ses prochains examens. Plus particulièrement, l'OSSNR a été frappé par la possibilité que la prise de MRM porte atteinte à des droits et libertés garantis par la *Charte*. À l'avenir, il accordera une attention particulière à cette catégorie de MRM et aux risques juridiques connexes.

97. De plus, le présent examen a mis en évidence l'importance de réduction de la menace du SCRS et l'éventail des exigences prévues dans la *Loi sur le SCRS* qui doivent être respectées dans chaque MRM. Pour qu'il puisse s'acquitter de cette tâche

L'OSSNR s'attend à ce que certaines MRM puissent créer une que entre le SCRS et des tiers.

99. Enfin, le présent examen a mis au jour des incohérences dans le processus d'approbation interne du SCRS et dans la documentation de certaines MRM,

Cela complique également la tâche de l'OSSNR qui doit examiner la conformité des MRM. Comme il a déjà été mentionné, le SCRS devrait s'attaquer à ces problèmes à l'avenir.

Annexe A : Aperçu de la prise de MRM par le SCRS de 2015 à 2019

100. Le présent examen de l'OSSNR est le premier à porter sur l'exercice par le SCRS de son pouvoir de réduction de la menace. Afin de broser un portrait global de la question, l'OSSNR a analysé les données sur toutes les MRM sur lesquelles le SCRS s'est penché depuis 2015, non seulement celles qui ont été approuvées et prises, mais aussi celles qui ont été refusées ou abandonnées. Cet exercice l'aidera à choisir les thèmes de ses prochains examens.

Types de MRM

101. Le SCRS a subdivisé les MRM en trois grandes catégories : dissuasion, exploitation et ingérence.

102. Jusqu'ici, le SCRS a pris les MRM de dissuasion suivantes :

103. Jusqu'ici, le SCRS a pris les MRM d'exploitation suivantes :

104. Jusqu'ici, le SCRS a pris les MRM d'ingérence suivantes:



105. Par une faible marge, les MRM d'exploitation sont celles qui sont le plus couramment proposées.

106. Au fil des ans, la catégorie des MRM d'exploitation est celle qui a connu la plus forte croissance en nombre de propositions,

107. L'OSSNR n'a pas effectué un examen approfondi des trois types de MRM. En se fondant sur les résumés que le SCRS lui a fournis sur chacune des catégories ainsi que sur les résultats du présent examen, il a décidé qu'il accorderait la priorité aux MRM d'exploitation dans ses prochains examens, parce que ce sont celles qui semblent comporter le risque le plus élevé de porter atteinte à des droits et libertés garantis par la *Charte*.

Demandes,

108. De 2015 à 2019, le SCRS a proposé d'exercer son pouvoir de réduction de la menace fois⁸⁶.

L'OSSNR constate qu'au cours des cinq dernières années, des MRM ont été prises contre tout l'éventail des menaces envers la sécurité nationale au sens de la *Loi sur le SCRS*.



112. Au cours d'une séance d'information organisée par la Sous-section des MRM, il a été expliqué

113.

La
Sous-section des MRM a préparé un exposé qu'elle présente en personne aux employés des secteurs opérationnels de tous les bureaux régionaux du SCRS.

L'équipe a réussi à visiter la Région de l'Atlantique, la Région d'Ottawa, la Région de Toronto et la Région du Québec. Les restrictions des déplacements liés à la COVID-19 l'ont cependant empêché de finir sa tournée et de présenter l'exposé aux autres bureaux régionaux.

114.

Répartition par direction⁹⁴

115. La Division de l'antiterrorisme (AT) a présenté demandes d'approbation de MRM, ce qui représente des MRM proposées. De leur côté, la Division du contre-espionnage et de la lutte contre la prolifération (CE/LP),

ont présenté demandes d'approbation de MRM, soit des MRM proposées – respectivement.

Cette divergence a atteint un sommet en 2017 lorsque

⁹⁰ SCRS, séance d'information de la Sous-section des MRM des , 9 juillet 2020.

⁹¹ SCRS, séance d'information de la Sous-section des MRM des à l'intention de l'OSSNR, 9 juillet 2020.

⁹² Mise à jour de la Sous-section des MRM à l'intention du 6 novembre 2020; SCRS, séance d'information de la Sous-section des MRM des à l'intention de l'OSSNR, 9 juillet 2020.

⁹³ Courriel daté du 4 juin 2019 portant sur la demande du directeur d'une séance d'information sur les MRM prises en vertu de mandats et le projet de loi C-59.

⁹⁴ Pendant la période à l'étude,



117.

En septembre 2019, le SCRS disait avoir cibles de l'AT et cibles du CE/LP⁹⁶. Comme il a déjà été mentionné, en 2019, chaque direction

119. Dans l'ensemble, depuis 2015, bien qu'il ait exercé son pouvoir de réduction de la menace de façon limitée, le SCRS l'a appliqué à toute la gamme des menaces pour la sécurité nationale visées par la *Loi sur le SCRS*⁹⁷.

⁹⁶ *Notre priorité : la sécurité nationale, Documents de transition du SCRS destinés au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile*, novembre 2019.

⁹⁷ Le SCRS a le mandat d'enquêter sur les menaces envers la sécurité du Canada au sens de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, plus précisément l'espionnage ou le sabotage, les activités influencées par l'étranger, le terrorisme et la subversion.

Annexe B : Portée et méthode

120. L'examen a porté sur l'ensemble des activités de réduction de la menace menées depuis 2015, l'accent ayant été mis sur la période allant de novembre 2018 à décembre 2019 pour l'établissement de l'échantillon utilisé pour l'examen de la conformité⁹⁸. L'OSSNR a aussi analysé des documents ne datant pas de cette période de manière à dresser un portrait complet des questions pertinentes.

121. Pour se préparer à effectuer cet examen, l'OSSNR a examiné des documents administratifs, opérationnels et juridiques, des examens antérieurs, les lois fédérales qui s'appliquent, des revues spécialisées et les décisions judiciaires pertinentes.

122. Afin de déterminer sur quel aspect des activités du SCRS son examen porterait, l'OSSNR a entrepris d'examiner toutes les MRM prises par le SCRS⁹⁹ et a assisté à une séance d'information préliminaire organisée par le

100.

123. L'OSSNR a décidé d'axer son examen de la conformité sur les activités de réduction de la menace du SCRS associées à l'ingérence étrangère et aux menaces qui pèsent sur les institutions démocratiques du Canada. Cette décision a été prise en partie parce que le sujet est pertinent et d'actualité et en partie parce que l'éventail des mesures prises pour neutraliser cette menace en 2019 permettait de constituer un échantillon riche, mais gérable.

124. L'équipe de recherche de l'OSSNR a soumis son plan d'examen à l'approbation du membre champion de l'OSSNR et a remis son mandat au SCRS en septembre 2020¹⁰¹.

125. L'OSSNR a examiné attentivement les fichiers électroniques, les dossiers, la correspondance et tout autre document associés à l'échantillon de MRM afin d'en évaluer la conformité à la *Loi sur le SCRS*, aux instructions du ministre et aux politiques et procédures pertinentes du SCRS. Il a aussi déterminé si les MRM étaient conformes aux autres lois fédérales, dont la *Charte*. Cette analyse documentaire a été complétée par des séances d'information organisées par les intervenants compétents au SCRS, l'objectif étant d'obtenir des informations additionnelles et de comprendre les activités en contexte¹⁰².

126. L'OSSNR a appuyé les constatations de son examen sur plusieurs sources de données. Son équipe a examiné tous les documents fournis par le SCRS, mais a aussi elle-même cherché, extrait et examiné des documents directement dans les bases de données du SCRS.

⁹⁸ Instructions du ministre sur les opérations et la reddition de comptes, 2015, Appendice 1 – Risque, et Instructions du ministre en matière de reddition de comptes, 2019, Annexe A – Évaluation des risques. Le CSARS a publié son dernier examen portant sur les MRM en janvier 2019, après avoir examiné les activités menées du 1^{er} novembre 2017 au 1^{er} novembre 2018. Voir l'examen du CSARS n° 2018-06.

⁹⁹ Le SCRS a fourni les informations utilisées dans le développement de la base de données sur les MRM en réponse aux demandes de l'OSSNR datées du 15 juin 2020 et du 20 juillet 2020.

¹⁰⁰ SCRS, séance d'information organisée par la Sous-section des MRM des _____ à l'intention de l'OSSNR, 9 juillet 2020.

¹⁰¹ Mandat de l'OSSNR : Examen des mesures de réduction de la menace du SCRS, 11 septembre 2020.

¹⁰² SCRS, séance d'information organisée par le CE/LP, la RT, la _____ et la Sous-section des MRM des _____ à l'intention de l'OSSNR, 2 octobre 2020.

127. Bien que l'OSSNR bénéficie d'un accès inconditionnel aux informations du SCRS en vertu de la *Loi sur l'OSSNR*, pendant une bonne partie de la période d'examen, les restrictions mises en place en raison de la pandémie de COVID-19 ont limité son accès aux installations du SCRS, où la plupart des activités d'examen sont normalement menées. Pour compenser, le SCRS a offert d'effectuer certaines des recherches nécessaires à l'appui du présent examen – des recherches que les employés de l'OSSNR auraient normalement faites eux-mêmes. Le SCRS a assumé ce fardeau additionnel même s'il disposait lui-même de ressources limitées en raison de la pandémie de COVID-19.

Annexe C : Constatations et recommandations

Constatations proposées

1. Dans toutes les MRM prévoyant qu'il a été examinées, l'OSSNR constate que le SCRS a respecté les exigences des instructions du ministre telles qu'énoncées dans la politique et les procédures.

2. L'OSSNR constate que réalisées par le SCRS n'étaient pas justes et adaptées aux circonstances comme l'exige le paragraphe 12.1(2) de la *Loi sur le SCRS*.

3. L'OSSNR constate que dans le cadre de cette MRM que le SCRS a respecté les exigences de la *Loi sur le SCRS*. Dans ce cas, l'OSSNR estime que les choix du SCRS d'un lien rationnel solide entre la menace et la mesure.

4. L'OSSNR constate que le SCRS n'a pas de processus officiel et documenté qui aiderait à orienter le choix des personnes à inclure dans les MRM afin d'assurer une reddition de comptes adéquate de ces activités.

L'OSSNR constate que

L'OSSNR constate que

7. Dans toutes les MRM prises qu'il a examinées, l'OSSNR constate que le SCRS a respecté les exigences des instructions du ministre.

8. L'OSSNR estime que témoignent d'une grande rigueur.

9. L'OSSNR estime que

Recommandations

1. L'OSSNR recommande que le SCRS crée un cadre de reddition de comptes pour les informations relatives aux MRM, et que ces informations soient consignées et conservées dans un endroit central, facile à trouver.

L'OSSNR recommande que le SCRS mette en place un processus officiel et documenté de communication au GLCSN des faits pertinents liés aux MRM afin que ce dernier dispose des informations nécessaires pour fournir des conseils juridiques mûrement réfléchis sur le choix des personnes à rencontrer en entrevue dans le cadre de MRM.

3. L'OSSNR recommande que le SCRS élabore un cadre de responsabilisation pour le respect des avis juridiques sur les MRM, y compris la documentation des cas où les avis juridiques n'ont pas été suivis et des raisons pour lesquelles il ne l'ont pas été.

4. L'OSSNR recommande que, lorsqu'il s'agit de déterminer un droit garanti par la Charte est limité par une proposition de MRM, le GLCSN entreprenne une analyse au cas par cas qui évalue