

TRÈS SECRET

**N° de dossier : 2800-148
(TD R492)**

**ACTIVITÉS DU SCRS TOUCHANT LES
INSTITUTIONS SOCIÉTALES FONDAMENTALES**

(ÉTUDE DU CSARS 2009-03)

**Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
17 février 2010**

**Version
d'AIPRP**

Date :9 septembre 2019...

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	2
2.	MÉTHODE ET PORTÉE	4
3	5
4	ACTIVITÉS DU SCRS TOUCHANT DES INSTITUTIONS RELIGIEUSES.....	8
	12
6.	SENSIBILISATION	16
7.	CONCLUSION.....	22
	SOMMAIRE DES CONCLUSIONS	23
	RECOMMANDATIONS	24

1. INTRODUCTION

Il n'y a pas de refuge sûr au Canada pour une cible du SCRS. Cependant, la nécessité de prendre les dispositions nécessaires au moment de mener des enquêtes en matière de renseignement qui ont une incidence – ou semblent avoir une incidence – sur les institutions fondamentales canadiennes est un principe qui est intégré au mode de fonctionnement du SCRS depuis sa création. Ces institutions fondamentales – également appelées secteurs sensibles – comprennent celles des milieux universitaire, politique, religieux, médiatique et syndical et ont été reconnues comme constituant un environnement unique pour la collecte de renseignements par la Commission McDonald. La Commission a écrit que l'un des principes fondamentaux qui sous-tendent les activités du SCRS était la nécessité de soupeser les diverses techniques d'enquête par rapport aux dommages possibles aux libertés civiles ou à ces précieuses institutions sociales. Ce fondement a ensuite été renforcé par plusieurs sollicitateurs généraux au cours des premières années du Service, ce qui a mené à l'instruction du ministre de 1989 selon laquelle le SCRS devait faire particulièrement attention aux répercussions potentielles de ses enquêtes sur les libertés civiles des personnes ou sur les activités des institutions les plus sensibles de notre société¹.

Depuis sa création, la politique opérationnelle du SCRS a toujours tenu compte de cette préoccupation centrale, et un ensemble distinct de politiques ont été élaborées et tenues à jour de manière à régler adéquatement les activités d'enquête dans ces secteurs sensibles².

La présente étude porte sur les activités d'enquête du SCRS dans des secteurs sensibles, en particulier les institutions religieuses.

Le SCRS a également élaboré un nouveau programme de sensibilisation pour et aider à négocier la relation délicate
En effet, dans le cadre de l'examen, on reconnaît que la tâche d'enquêter sur les menaces à la sécurité nationale sans nuire au fonctionnement des institutions fondamentales est devenue assez complexe au cours des dernières années; en outre, le lancement par le Service d'une campagne de sensibilisation concertée peut accroître cette complexité.

¹ Solliciteur général du Canada, instruction du ministre concernant les répercussions sur les libertés civiles, 30 octobre 1989

² La politique de 2008 prévoit ce qui suit : [traduction] « tout en étant guidé par le principe selon lequel il n'y a pas de refuge pour les entités visées par une enquête autorisée, on doit prêter une attention particulière à la gestion et au contrôle des enquêtes qui touchent ou semblent toucher des secteurs sensibles. » Ops-201-1 Secteurs sensibles, 2.1

Dans notre conclusion, nous soulignons que, en raison d'une tendance générale dans l'ensemble du Service favorisant le transfert de pouvoirs,

Bien que les secteurs sensibles continuent de constituer un environnement unique pour le Service, le CSARS craint que ces changements ne puissent perturber un système déjà efficace et efficient concernant les enquêtes qui peuvent avoir lieu dans les secteurs sensibles.

2. MÉTHODE ET PORTÉE

Le présent examen porte sur la façon dont le SCRS mène des enquêtes touchant directement ou non des institutions sociétales fondamentales, en particulier celles du secteur religieux. Il vise à explorer comment le SCRS mène ses enquêtes sans nuire au bon fonctionnement des institutions fondamentales ni empiéter sur les libertés individuelles. Pour ce faire, le CSARS a choisi d'examiner en détail les activités du Service qui ont touché

Dans le cadre de son examen, le CSARS a examiné l'ensemble de la documentation disponible au Service concernant

, ce qui comprenait un examen des rapports opérationnels, des notes d'information, des notes de service et des documents décisionnels de l'échelon supérieur. Le CSARS a également examiné les documents de l'administration centrale (AC) et de la région de Toronto (RT) liés au programme de sensibilisation du Service, bien que nous nous soyons particulièrement concentrés sur le volet du programme portant sur De plus, le CSARS a pris part à deux séances d'information dans la RT – des réunions avec le personnel de tous les échelons – pour discuter du programme de sensibilisation et des enquêtes

La période d'examen s'étendait du 1^{er} janvier 2006 au 31 août 2008, bien que le CSARS ait examiné des renseignements ne correspondant pas à cette période afin d'explorer à fond certaines questions.

3

Dans les années 1950 et 1960, à l'époque de la guerre froide, on pensait que la menace à la sécurité nationale venait des syndicats et des campus universitaires, tous deux étant considérés comme des « refuges » pour les radicaux de gauche, les intellectuels engagés et les sympathisants communistes. De nos jours, ce sont les institutions religieuses

qui jouent ce rôle : depuis le 11 septembre, la menace à la sécurité nationale provient des extrémistes du monde islamique, et des sympathisants qui nourrissent des idées et des philosophies pouvant contribuer aux comportements liés à la menace ont commencé à se rassembler et à s'informer les uns les autres dans les lieux de culte. Par conséquent, le CSARS était d'avis qu'il serait instructif d'examiner les institutions religieuses en tant que secteur le plus sensible du XXI^e siècle.

Il n'y a pas de refuge sûr, et aucune restriction n'est imposée à l'exécution des activités opérationnelles liées au mandat du Service.

4 ACTIVITÉS DU SCRS TOUCHANT DES INSTITUTIONS RELIGIEUSES

Selon la politique opérationnelle de 2006 (début de la période d'examen de l'étude), dans le cadre de la conduite d'opérations touchant directement ou non des institutions fondamentales, des sensibilités peuvent apparaître concernant le bien-fondé de l'enquête ou l'effet préoccupant que les enquêtes peuvent avoir sur l'institution ou les libertés civiles des personnes. Si de telles sensibilités apparaissent, une autorisation de niveau supérieur, adaptée à la nature de l'enquête et à son lien avec l'institution concernée, est requise. En particulier, si une situation impliquant le Service et une institution fondamentale peut devenir controversée, les directeurs généraux (DG) de la région et de l'administration centrale ayant compétence doivent en être informés¹⁸.

Par conséquent, le SCRS traite les institutions fondamentales un peu différemment des lieux « neutres »,

¹⁸ OPS-202-1.2, OPS-202-3.1.1 et OPS-202-4.2

Au cours de son examen, le CSARS a constaté que le SCRS recueillait et conservait des renseignements sur les activités et les événements qui se déroulaient

Cependant, ces renseignements n'étaient liés qu'aux activités des cibles du SCRS qui intéressaient le Service,

Le CSARS est conscient que cela constitue une tâche difficile pour le SCRS.

Le CSARS estime que la politique sur les secteurs sensibles et sa mise en œuvre au cours de la période d'examen étaient solides et ont empêché la tenue d'enquêtes inappropriées sur les institutions religieuses. Compte tenu de ce qui précède, il demeure

il incombe au Service de maintenir sa vigilance à l'égard des enquêtes qui peuvent avoir une incidence sur un secteur sensible et d'assurer le respect de ses principes fondamentaux concernant les droits et les institutions du Canada.

6. SENSIBILISATION

Compte tenu de l'accent mis sur la région de Toronto dans le cadre de l'examen, le CSARS a également choisi d'examiner le programme de sensibilisation du Service

Ce programme est tout à fait conforme à d'autres initiatives gouvernementales; en avril 2004, le gouvernement canadien a déposé sa première déclaration exhaustive sur la politique canadienne de sécurité nationale, qui a introduit de nouvelles mesures visant à « aider les collectivités canadiennes qui ont peut-être la sensation d'être aux premières lignes de la lutte contre le terrorisme³⁵ ».

À l'été 2005, le SCRS a lancé un nouveau programme de sensibilisation, une « fonction globale stratégique et cohérente » conçue pour communiquer plus efficacement avec les Canadiens et expliquer son rôle et son mandat aux décideurs, aux citoyens, aux médias, aux chercheurs, aux intervenants du secteur de la sécurité et aux collectivités culturelles³⁶. Ce faisant, le SCRS espérait atteindre deux objectifs clés, soit améliorer son image auprès du public et améliorer la compréhension de son rôle par les citoyens.

Le SCRS s'est concentré particulièrement sur les groupes ethniques qui estimaient que les mesures de sécurité accrues prises depuis le 11 septembre avaient violé leurs libertés civiles ou porté atteinte à leur réputation³⁷.

³⁵ *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale* (avril 2004). La Table ronde transculturelle sur la sécurité, par exemple, a été conçue pour regrouper les membres des communautés ethnoculturelles et religieuses de partout au pays afin d'entamer un dialogue à long terme « pour mieux comprendre comment gérer les intérêts en matière de sécurité dans une société caractérisée par la diversité » et « [faire] des recommandations pour encourager la protection de l'ordre civil, du respect mutuel et de la compréhension commune ».

Plus récemment, cette sensibilisation est devenue un pilier clé de la stratégie de lutte contre la radicalisation du gouvernement canadien. « Ottawa using intervention to extinguish extremism », *National Post*, 31 janvier 2009.

³⁶ Le SCRS a divisé son programme de sensibilisation en six catégories : entreprises, milieu culturel, médias, collectivités, parlementaires et universitaires.

Il y a eu un certain débat au sein du SCRS sur la question de savoir si un organisme de renseignement de sécurité devrait ou non avoir recours à la sensibilisation de la collectivité. Certains se demandaient si la sensibilisation constituait une utilisation efficace des ressources du SCRS ou une activité appropriée pour un organisme de renseignement; toutefois, cette position ne semble pas représenter l'opinion générale au sein du SCRS³⁸. Dans le cadre de sa séance d'information à l'intention du CSARS, a expliqué que le SCRS devait continuer de mener des activités de sensibilisation et de maintenir des voies de communication ouvertes avec les communautés ethniques

Bien que les résultats à long terme restent à voir, croit que la sensibilisation a déjà produit des résultats positifs en ce qui concerne l'intérêt de la collectivité, Par contre, certains ont l'impression que, malgré l'investissement du Service, peu de résultats tangibles ont été observés.

Compte tenu de la réalité démographique de la RT⁴⁰, la région a en fait été le fer de lance des efforts de sensibilisation du Service. Les principales méthodes de mobilisation utilisées par ce dernier comprennent la participation à des réunions de comités consultatifs communautaires représentant divers groupes ethnoculturels, ainsi que la présentation d'exposés publics sur le mandat et le rôle du SCRS dans le cadre de diverses fonctions, comme des réunions d'information et des événements communautaires. L'objectif de la région est d'établir des relations avec les communautés ethniques en démystifiant le rôle du SCRS et en écoutant les préoccupations, tout en insistant sur le fait que tous les citoyens canadiens ont le devoir d'informer les autorités des menaces à la sécurité du Canada. La région a également ciblé des problèmes précis :

³⁸ Dans une entrevue accordée en 2009, l'ancien directeur adjoint des opérations du SCRS a dit qu'il ne pouvait pas croire que la plupart des Canadiens voudraient que son organisme de renseignement de sécurité se rende dans les collectivités pour changer les comportements, affirmant qu'ils ne s'opposeraient pas à la présence de travailleurs sociaux et même à celle d'autres organismes gouvernementaux ayant des programmes de sensibilisation comme celui-là, mais qu'ils s'opposeraient peut-être à celle d'un service de renseignement. « Ottawa using intervention to extinguish extremism », *National Post*, 31 janvier 2009.

⁴⁰ La région du Grand Toronto accueille environ 50 % de la population immigrante du Canada, tandis que le Sud de l'Ontario – qui se trouve sur le territoire de la RT – accueille une autre tranche de 20 à 25 % de ces nouveaux immigrants.

Quatre ans après la création du programme de sensibilisation, un nouveau débat a lieu quant à son utilité et à son efficacité,

L'éventail des attentes figure également dans une évaluation du renseignement sur la lutte contre la radicalisation produite par le SCRS pendant la période d'examen; dans une section décrivant la sensibilisation comme une stratégie de lutte contre la radicalisation, le rapport souligne que les réunions présentent une occasion d'expliquer le mandat du SCRS et d'obtenir l'aide du public afin de cerner les risques pour la sécurité du Canada et que la présentation publique de la position du Service sur la radicalisation pourrait contribuer aux mesures de lutte contre la radicalisation dans ces collectivités.

Toutefois, le rapport souligne ensuite que certains publics semblent vouloir collaborer pour déterminer les domaines où le gouvernement et les collectivités peuvent travailler ensemble pour prévenir la radicalisation, ce qui suppose un modèle de collaboration entre les deux. En outre, dans le rapport, on dit espérer que ces séances encourageront les dirigeants communautaires et religieux à prendre des mesures pour surveiller et contrer le processus de radicalisation dans leurs collectivités. Autrement dit, cela contredit les attentes du SCRS selon lesquelles son programme de sensibilisation permet non seulement d'éclairer ou de faciliter les relations, mais également de mobiliser la collectivité en tant qu'allié actif dans le travail du Service.

Compte tenu d'un tel éventail d'attentes et d'un aperçu qui s'écarte considérablement des objectifs énoncés du programme de sensibilisation, définis ci-dessus, l'affirmation faite dans le rapport selon laquelle les efforts de sensibilisation ont connu un succès équivoque mène le lecteur à se demander comment le succès a été défini⁴².

Dans une large mesure, le SCRS n'a pas besoin de « réinventer la roue » pour orienter ses activités. Pour que la sensibilisation soit efficace à long terme, le SCRS peut être en mesure de tirer des leçons du modèle de police communautaire; bien que le travail des services de renseignement de sécurité et des services de police vise des seuils différents, il reste encore de nombreuses leçons à tirer d'une approche de police communautaire qui met l'accent sur une relation interactive, collaborative et responsable entre les collectivités et les organismes d'application de la loi⁴³. Ce

⁴² SCRS IA 2007-8/12 (lutte contre la radicalisation et déradicalisation dans l'Ouest), p. 7.

⁴³ Par exemple, en échange de leur consentement et de leur collaboration, les services de police encourageront la participation des collectivités à la politique sur les services de police locaux, tiendront compte des priorités en matière de services de police locaux et feront participer les collectivités à diverses activités policières locales. Christopher Murphy, « Securitized Community Policing: Towards a Canadian Public Policing Model », *The Canadian Review of Policing Research*, vol. 1 (2005).

modèle est fondé sur la croyance selon laquelle la police devrait servir de tampon entre les citoyens et leurs gouvernements – aider à gérer et à protéger les collectivités civiles plutôt que d'agir simplement au nom des autorités gouvernementales – et donc jouer un rôle vital dans la négociation des relations entre les collectivités suspectes, les gouvernements et la société en général. De toute évidence, le succès de l'opération exige la coopération et le consentement de la collectivité qui fait l'objet de la surveillance policière. En fait, le passage aux « services de police axés sur la sécurité » après les événements du 11 septembre a révélé la présence d'un écueil lorsque la relation entre la police et les collectivités n'est utilisée qu'au profit d'un programme de sécurité nationale. Des études ont révélé que l'utilisation stratégique et manipulatrice du capital communautaire pour des raisons de sécurité nationale peut facilement miner les relations sociales fragiles fondées sur la confiance entre la police locale et les collectivités⁴⁴.

De plus, les modèles existants laissent entendre que la mobilisation continue et durable de la collectivité exige une relation mutuellement avantageuse. Autrement dit, si les dirigeants et les membres de la collectivité avaient l'impression de ne plus rien avoir à gagner en maintenant une relation de travail positive avec le SCRS, la relation se détériorerait presque certainement. Par conséquent, bien que l'interaction accrue avec les communautés ethniques présente clairement des avantages opérationnels pour le Service, la sensibilisation s'accompagne de complexités et de limites.

Par conséquent, à long terme, si le SCRS souhaite maintenir son programme de sensibilisation, il doit établir plus clairement des points de repère permettant de mesurer le succès du programme. De plus, à l'échelle du Service, on doit comprendre ce que le programme peut et ne peut pas accomplir. Enfin, la mobilisation réussie et continue de la collectivité exige une relation mutuellement avantageuse, qui reconnaît non seulement les objectifs du SCRS, mais tient également compte de ce que les collectivités concernées ont obtenu ou espèrent obtenir en raison de leur participation.

Par conséquent, le SCRS se trouve à la croisée des chemins et devrait faire un choix : s'il souhaite poursuivre son programme de sensibilisation – et tout indique que cela serait avantageux pour le Service –, il devra peut-être en faire plus que de simplement informer la collectivité de ses activités. Le SCRS devra plutôt offrir quelque chose de plus concret à la collectivité pour maintenir son intérêt et assurer sa mobilisation. Le fait de tirer parti des expériences antérieures du Service ainsi que des sources publiées sur la police communautaire offre de nombreuses possibilités. Cela comprend notamment des forums de collaboration axés sur la communication et la responsabilisation, le fait d'agir comme médiateur entre le gouvernement canadien dans

⁴⁴ Christopher Murphy, « Securizing Community Policing: Towards a Canadian Public Policing Model », *The Canadian Review of Policing Research*, vol. 1 (2005).

son ensemble et la collectivité et le fait de promouvoir l'engagement des dirigeants religieux et communautaires afin qu'ils fournissent des conseils aux jeunes radicalisés⁴⁵, activités qui présentent toutes des interactions mutuellement avantageuses.

⁴⁵ Par exemple, établir des réseaux de membres du personnel religieux auxquels on peut faire appel lorsque les membres de la collectivité craignent la radicalisation d'un jeune ou d'un autre membre de la famille.

7. CONCLUSION

La présente étude a porté sur la politique du Service concernant les enquêtes qui peuvent toucher les institutions fondamentales canadiennes. Reposant sur en tant qu'étude de cas, l'examen a permis de documenter la façon dont le Service a traité une enquête

Dans l'ensemble, l'examen a révélé que le Service avait toujours abordé les institutions religieuses avec le soin et la sensibilité que ces milieux nécessitent et sur lesquels reposent certains des principes fondamentaux des opérations du SCRS. Toutefois, l'étude laisse entendre que, aux plus hauts niveaux de prise de décisions concernant la récente délégation des pouvoirs risque d'éroder la valeur d'une solide politique adaptée aux répercussions que ces opérations peuvent avoir.

De plus, l'étude a permis d'examiner le programme de sensibilisation du Service,

Bien que ce programme soit bien conçu et qu'il continue d'avoir du potentiel, l'étude a révélé qu'il a atteint un sommet dans sa forme actuelle.

la présente étude donne une occasion de réfléchir aux changements récents apportés à la politique du Service relative aux enquêtes touchant ces institutions et de les évaluer,

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS

- Le CSARS estime que la politique sur les secteurs sensibles et sa mise en œuvre au cours de la période d'examen étaient solides et ont empêché la tenue d'enquêtes inappropriées sur les institutions religieuses.
- Si le SCRS souhaite maintenir son programme de sensibilisation, il doit établir plus clairement des points de repère permettant de mesurer le succès du programme. De plus, à l'échelle du Service, on doit comprendre ce que le programme peut et ne peut pas accomplir. Enfin, la mobilisation réussie et continue de la collectivité exige une relation mutuellement avantageuse, qui reconnaît non seulement les objectifs du SCRS, mais tient également compte de ce que les collectivités concernées ont obtenu ou espèrent obtenir en raison de leur participation.

RECOMMANDATIONS

- Le Comité est préoccupé par la délégation des pouvoirs liés institutions fondamentales. Par conséquent, le CSARS recommande que le SCRS fasse un suivi dans un délai d'un an pour s'assurer que la délégation des pouvoirs repose toujours sur les fonctions de remise en question et d'équilibre intégrées à la politique