

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

en l sur l'accès à
l'information

TRES SECRET // RESERVE AUX CANADIENS

EXAMEN DU CSARS 2014-05 ENQUÊTE DU SCRS SUR LES COMBATTANTS ÉTRANGERS CANADIENS

RÉSUMÉ

- Le présent examen porte sur l'enquête du SCRS sur la menace liée aux combattants étrangers et met l'accent sur le ciblage, les conseils prodigués au gouvernement et l'échange d'information. L'examen a également porté sur la façon dont les propres stratégies du SCRS, ses définitions, ses processus de gestion et sa gouvernance s'inscrivaient dans l'approche pangouvernementale à l'égard de la question.
- Le CSARS a noté que le SCRS a su s'adapter à la menace liée aux combattants étrangers en élaborant une orientation stratégique, en réaffectant ses ressources, en redéfinissant les priorités des enquêtes et en faisant participer des partenaires nationaux. Le CSARS a constaté que le SCRS tient des réunions d'harmonisation fréquentes et efficaces avec la GRC dans le cadre de l'enquête antiterroriste et que le SCRS a commencé à produire un éventail de renseignements pour ses partenaires et clients du gouvernement du Canada.
- Les défis qui attendent le SCRS sont en grande partie liés à la nature évolutive et à l'ampleur croissante de la menace. Au cours de son étude, le CSARS a entendu dire qu'il serait raisonnable de s'attendre à ce que la transition des opérations vers la menace des combattants étrangers entraîne une perte des capacités d'enquête sur les opérations de contre-espionnage (CE) et de lutte contre la prolifération (LP).
- Dans son examen, le CSARS souligne la nécessité d'examiner, l'an prochain, le volet étranger de l'enquête sur les combattants étrangers, ainsi que les défis à venir, comme celui d'établir un équilibre entre les enquêtes sur les personnes qui reviennent de l'étranger et sur celles à qui l'on refuse les moyens de quitter le Canada. Le CSARS continuera également d'examiner la façon dont le Service gère les difficultés associées à la menace des combattants étrangers ainsi que les répercussions du projet de loi sur l'enquête prioritaire du SCRS.

Version d'AIPRP

Date : 28 NOV. 2018

ENQUÊTE SUR LES COMBATTANTS ÉTRANGERS : ÉTUDE 2014-05 TRES SECRET/RAC

N° de dossier 2800-192 (TD 548)

Version d'AIPRP

Date : 28 NOV. 2018

Table des matières

1	INTRODUCTION	4
2	MÉTHODOLOGIE	5
3	CONTEXTE	6
4	ENQUÊTE DU SCRS SUR LES COMBATTANTS ÉTRANGERS	8
5	REGARD VERS L'AVENIR : LES DÉFIS À RELEVER	14
6	CONCLUSION.....	18
	ANNEXE A — RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS.....	19

Version d'AIPRP

Date : 28 NOV. 2018

1 INTRODUCTION

Au Canada, la menace représentée par le phénomène des combattants étrangers est aujourd'hui au sommet de l'ordre du jour de la sécurité nationale. Au cours des deux dernières années, le travail et les ressources du SCRS ont de plus en plus été consacrées à cette priorité absolue en matière de renseignement. En même temps, la menace a suscité une réaction forte et globale du gouvernement du Canada, notamment avec le dépôt d'un projet de loi proposant les modifications les plus radicales de la *Loi sur le SCRS* depuis son entrée en vigueur, en 1984.

Le présent examen porte sur l'enquête du SCRS sur la menace liée aux combattants étrangers et met l'accent sur le ciblage, les conseils prodigués au gouvernement et l'échange d'information. L'examen a également porté sur la façon dont les propres stratégies du SCRS, ses définitions, ses processus de gestion et sa gouvernance s'inscrivaient dans l'approche pangouvernementale à l'égard de la question.

En 2011-2012, le CSARS a entrepris un examen de la radicalisation intérieure pour savoir comment le SCRS comprend le phénomène la radicalisation vers la violence au Canada et quelles enquêtes et analyses il mène à ce sujet.

Le présent examen fournit une évaluation de l'évolution de l'enquête du SCRS sur la menace en question. Le CSARS a noté que le SCRS a su s'adapter à la menace des combattants étrangers en élaborant une orientation stratégique, en réaffectant des ressources, en redéfinissant les priorités des enquêtes et en faisant participer des partenaires nationaux. Les défis qui attendent le SCRS sont en grande partie liés à la nature évolutive et à l'ampleur croissante de la menace. Dans son examen, le CSARS souligne la nécessité d'examiner, l'an prochain, le volet étranger de l'enquête sur les combattants étrangers, ainsi que les défis à venir, comme celui d'établir un équilibre entre les enquêtes sur les personnes qui reviennent de l'étranger et sur celles à qui l'on refuse les moyens de quitter le Canada, et les éventuels effets en aval de la réaffectation des ressources qui ne seront plus consacrées aux enquêtes non liées à l'antiterrorisme.

Version d'AIPRP

Date : 28 NOV. 2018

2 MÉTHODOLOGIE

La présente étude a nécessité un examen approfondi des documents, notamment : la production de rapports opérationnels; les politiques et les procédures internes du SCRS; les matrices de ciblage; les mandats et les documents connexes; les documents de la Direction de l'évaluation du renseignement; les documents liés à la collaboration du SCRS avec les partenaires nationaux proches (GRC, AFSC, CST); les documents organisationnels et de planification; les documents de travail; les initiatives stratégiques à grande échelle; les évaluations de sécurité et des menaces; les énoncés directionnels et Messages sur les failles et les analyses des sources ouvertes sur les questions de la radicalisation et des combattants étrangers.

Le CSARS a rencontré un certain nombre de représentants du SCRS pour mettre en contexte les questions à l'étude, explorer des aspects spécifiques de l'enquête et examiner l'enquête du point de vue des intervenants de première ligne et de la direction. Ces discussions ont supposé plusieurs réunions avec une visite une réunion avec et plusieurs rencontres avec les partenaires de l'application de la loi, y compris la GRC, . L'enquête sur la menace des combattants étrangers était également un point central de la discussion au cours de la visite du CSARS d'un poste à l'étranger

Le présent examen a posé un défi méthodologique unique. Le CSARS examine les activités et les opérations du SCRS après les faits; l'examen du phénomène des combattants étrangers s'est avéré plus difficile, compte tenu de son instabilité. Pendant le déroulement de l'examen, plusieurs événements importants ont eu lieu et ont altéré la nature et la portée du phénomène : les attaques à Ottawa et à Saint-Jean-sur-Richelieu, la diffusion de plusieurs vidéos montrant des Canadiens radicalisés, l'attaque contre Charlie Hebdo en janvier 2015, la présentation au Parlement de deux projets de loi visant à modifier le mandat du SCRS et la sensibilisation soudainement accrue à cette question à l'échelle nationale et internationale.

Par conséquent, le présent examen présente une évaluation partielle d'une menace très globale; le CSARS devra à nouveau se pencher sur ce phénomène et l'examiner sous divers angles afin d'avoir une compréhension plus complète du travail que fait le SCRS dans ce dossier. Même si la période de l'examen principal est du 1^{er} juillet 2012 au 30 juin 2014, le CSARS a pris note des événements nationaux et internationaux en cours dans son examen des questions liées à la menace des combattants étrangers.

Version d'AIPRP

Date : 28 NOV. 2018

3 CONTEXTE

3.1 Évolution de l'enquête sur les combattants étrangers

3.2 Un enjeu gouvernemental

En réponse à la menace des combattants étrangers, le gouvernement du Canada a adopté une stratégie pangouvernementale qui a d'abord été décrite en 2012, dans *Renforcer la résilience face au terrorisme : Stratégie antiterroriste du Canada*. Le plan comporte des stratégies d'intervention ciblées axées sur la collectivité qui font intervenir plus de 20 ministères et organismes fédéraux, y compris le Service⁶. Depuis, le gouvernement a mis de l'avant un certain nombre d'initiatives destinées à renforcer l'étroite collaboration au sein de la communauté de la sécurité nationale du Canada pour ce qui est de cette priorité.

⁶Rapport public de 2014 sur la menace terroriste contre le Canada. Sécurité publique Canada.

ENQUÊTE SUR LES COMBATTANTS ÉTRANGERS : ÉTUDE 2014-05 TRES SECRET/RAC

Cependant, on peut dire que la réponse la plus publique du gouvernement du Canada à la menace s'est traduite par des modifications législatives. En 2013, le Parlement a adopté une loi créant quatre nouvelles infractions pour limiter la capacité des Canadiens à partir pour l'étranger à des fins terroristes⁷. En octobre 2014, le gouvernement a ensuite déposé le projet de loi C-44 : *Loi sur la protection du Canada contre le terrorisme*. Selon le SCRS, le projet de loi vise essentiellement à traiter la menace liée au déplacement des terroristes et à la délinquance des États⁸. Le projet de loi C-44 propose entre autres la modification de la *Loi sur le SCRS* pour indiquer clairement que les enquêtes prévues à l'article 12 et à l'article 15 peuvent être effectuées à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada.

Le gouvernement a dernièrement déposé un projet de loi qui vise à accorder à la communauté de la sécurité nationale du Canada, précisément au SCRS, des pouvoirs accrus. Au début de 2015, le gouvernement du Canada a présenté un nouveau projet de loi en déclarant publiquement qu'il constituait sa réponse à la menace que pose l'État islamique et aux répercussions nationales du phénomène des combattants étrangers⁹. Plus important encore, si le projet de loi C-51, *Loi antiterroriste de 2015* reçoit la sanction royale dans sa forme actuelle, il renforcera la capacité d'enquête du SCRS sur la menace des combattants étrangers : le projet de loi fournira au SCRS un éventail de nouveaux pouvoirs et outils, y compris la capacité de prendre des mesures, à l'échelle nationale et à l'étranger, pour contrer les menaces quand il y a des motifs raisonnables de croire qu'il existe une menace à la sécurité du Canada, et permettra un échange plus large de l'information en matière de sécurité publique dans tous les ministères fédéraux¹⁰.

⁷*Loi sur la lutte contre le terrorisme*, juillet 2013 : une personne commet une infraction en quittant ou en tentant de quitter le Canada aux fins suivantes : 1) participer ou contribuer sciemment à une activité d'un groupe terroriste dans le but de renforcer la capacité d'un groupe terroriste d'entreprendre une activité terroriste. À savoir, offrir une formation, recevoir une formation ou recruter une personne pour recevoir une formation; 2) faciliter sciemment une activité terroriste; 3) perpétrer une infraction punissable par mise en accusation au profit ou sous la direction d'un groupe terroriste ou en association avec lui; 4) perpétrer une infraction punissable par mise en accusation qui constitue une activité terroriste.

⁸Message du directeur du SCRS à tous les employés. La Source. Le 27 octobre 2014.

⁹Comme il est noté dans la section Méthodologie, c'est l'un des aspects particuliers de cet examen. Malgré les développements constants, une fois les pouvoirs prévus dans le projet de loi potentiel devenus publics, il est devenu impossible pour le CSARS ou le SCRS de discuter de la question tout en ignorant le changement de cap abrupt que l'enquête devra effectuer.

¹⁰*Projet de loi C-51. Première lecture. 30 janvier 2015. Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile.*

Version d'AIPRP

Date : 28 NOV. 2018

4 ENQUÊTE DU SCRS SUR LES COMBATTANTS ÉTRANGERS

4.1. Enquête du SCRS : collecte

Le message clé que le SCRS a communiqué au CSARS à propos de l'enquête sur les combattants étrangers était que, bien que le contexte ait changé — l'augmentation importante du volume des cibles potentielles, beaucoup plus de pistes provenant du public et des partenaires, une demande presque quotidienne d'informations sur le sujet — en ce qui concerne la conduite de l'enquête (méthodes, approche, outils), très peu de choses ont été modifiées ou se sont considérablement écartées des pratiques passées du Service.

Version d'AIPRP

Date : 28 NOV. 2018

ENQUÊTE SUR LES COMBATTANTS ÉTRANGERS : ÉTUDE 2014-05 TRES SECRET/RAC

4.2. Réorganisation du SCRS

4.3. Cibles et mandats

Le CSARS a examiné deux douzaines de cibles pour mieux comprendre l'enquête que mène le SCRS sur les combattants étrangers, et il a d'ailleurs en effet constaté que le Service n'a pas eu à « réinventer la roue » en ce qui concerne ses méthodes de collecte et d'enquête.

Version d'AIPRP

Date : 28 NOV. 2018

ENQUÊTE SUR LES COMBATTANTS ÉTRANGERS : ÉTUDE 2014-05 TRES SECRET/RAC

Le CSARS a constaté que le Service a mis en œuvre un mécanisme d'autorisation d'enquêtes à divers points du processus de radicalisation; certaines personnes ont été ciblées après que le SCRS a obtenu de l'information selon laquelle elles avaient voyagé à l'étranger dans le but de commettre une infraction terroriste, alors que d'autres personnes ont été ciblées après leur retour au Canada, et leur implication potentielle dans des activités liées à une menace au Canada a été évaluée.

Dans l'ensemble, **le CSARS a estimé que le ciblage des combattants étrangers par le SCRS était conforme aux politiques opérationnelles, aux directives ministérielles et aux dispositions législatives pertinentes.** Les décisions du SCRS s'appuyaient sur des faits et sur des analyses appropriées, et les personnes qui font partie de l'échantillon de l'étude avaient toutes été ciblées parce que le Service avait des motifs raisonnables de croire qu'elles constituaient une menace à la sécurité du Canada.

Pour examiner l'exercice des pouvoirs conférés par mandat par le SCRS, le CSARS a examiné les demandes . **Le CSARS a établi que le SCRS n'a pas eu de difficultés particulières pour obtenir les pouvoirs conférés par mandat nécessaires pour faire face à la menace que représentent ces personnes.** Dans l'ensemble, **le CSARS a constaté que le SCRS a suivi les directives, les politiques et les processus internes au moment de demander et d'exécuter les pouvoirs conférés par mandat.** Le CSARS a noté que le SCRS avait des motifs raisonnables de croire que les personnes faisant l'objet de ces mandats représentaient une menace à la sécurité des Canadiens, et que le caractère intrusif des techniques d'enquête utilisées par le SCRS était proportionnel à la gravité et à l'imminence des menaces suspectées.

4.4. Relation avec la GRC

En ce qui concerne les enquêtes sur les combattants étrangers, le SCRS a en particulier travaillé en étroite collaboration avec la GRC, puisque les deux organismes peuvent mener des enquêtes parallèles sur les mêmes personnes et peuvent orienter l'enquête dans un sens ou dans un autre en fonction des seuils qui ont été franchis¹⁹. Même si le SCRS a noté que les deux organismes « n'ont jamais aussi bien travaillé » ensemble, le CSARS a relevé quelques éléments de frustration découlant du processus d'échanges de pistes d'enquête sur certaines personnes entre le Service et la GRC.

¹⁹La relation entre le SCRS et la GRC est régie par un protocole d'entente (PE) sur l'échange d'information. Selon ce PE, le SCRS et la GRC conviennent de se fournir mutuellement, en temps opportun, les informations et les renseignements dont dispose un organisme concernant les responsabilités confiées à l'autre organisme en matière de sécurité. PE GRC/SCRS. Divulgateion de renseignements. 12-09-2006.

**Le CSARS a constaté
que le SCRS tient des réunions d'harmonisation régulières et fréquentes avec la GRC à propos
des enquêtes sur les combattants étrangers.**

4.5. Enquête du SCRS : diffusion

Version d'AIPRP
Date : 28 NOV. 2018

Le CSARS a constaté que le SCRS participait à la production d'un large éventail de renseignements pour ses partenaires et pour les clients du GC,

4.6. Activités à l'étranger

Comme la plupart de ses alliés, le SCRS doit maintenir les activités de sensibilisation et de collecte actives des cibles qui ont quitté le Canada pour combattre à l'étranger. En partie pour obtenir de l'information sur cet aspect de l'enquête, le CSARS s'est rendu

ENQUÊTE SUR LES COMBATTANTS ÉTRANGERS : ÉTUDE 2014-05 TRES SECRET/RAC

Dans l'ensemble, le CSARS a estimé que le niveau d'activité des opérations du SCRS à l'étranger concernant la menace des combattants étrangers est assez important pour justifier une étude plus approfondie. Le CSARS examinera plus en détail, l'année prochaine, cet aspect de l'enquête sur les combattants étrangers.

Version d'AIPRP
Date : 28 NOV. 2018

5 REGARD VERS L'AVENIR : LES DÉFIS À RELEVER

5.1. Réduction des autres enquêtes

Le premier effet, et le plus évident, de l'augmentation des ressources du SCRS réaffectées à la gestion de la menace des combattants étrangers est la pression potentielle exercée sur les autres domaines de collecte de renseignements.

Au cours de son examen, le CSARS a relevé des preuves de cette réaffectation des ressources au niveau des régions et du quartier général.

Le CSARS a entendu plusieurs gestionnaires du SCRS dire qu'il serait raisonnable de s'attendre à ce que la transition des opérations visant à traiter en priorité la menace des combattants étrangers pourrait entraîner une perte de capacité dans les opérations de CI et de LP.

5.2. Fluidité et failles en matière de renseignement

Au cours de son examen, le CSARS a reçu quelques exemples objectifs illustrant l'évolution constante de l'enquête sur les combattants étrangers.

L'un des débats entre les experts du renseignement a porté sur la catégorie de combattants étrangers qui représentent la plus grande menace pour la sécurité : les personnes qui reviennent d'expériences actives dans des zones de conflits, ou les personnes qui souhaitent se rendre dans des zones de conflits, mais qui se voient refuser les moyens de le faire.

Version d'AIPRP
Date : 28 NOV. 2018

Page
retenu en vertu des articles
is withheld pursuant to sections

de la Loi sur l'accès à l'information
of the Access to Information Act

ENQUÊTE SUR LES COMBATTANTS ÉTRANGERS : ÉTUDE 2014-05

Le CSARS a constaté que, dorénavant, le SCRS pourrait devoir réduire ses activités d'enquête sur les combattants de retour pour se concentrer davantage sur le nombre croissant de Canadiens radicalisés qui souhaitent voyager à l'étranger pour y combattre, mais se voient refuser la possibilité de quitter le pays.

Version d'AIPRP
Date : 28 NOV. 2018

6 CONCLUSION

En général, le phénomène des combattants étrangers, a entraîné des changements remarquables dans le monde du renseignement.

Comme nous l'avons vu plus haut, l'évolution du contexte de la menace s'est traduite par des défis opérationnels que doit relever le SCRS, aujourd'hui et à l'avenir. **Le SCRS continuera d'examiner la façon dont le Service gère les défis associés à la menace des combattants étrangers, ainsi que l'incidence de la loi prochainement en vigueur sur l'enquête prioritaire du SCRS.**

Version d'AIPRP
Date : 28 NOV. 2018

ANNEXE A — RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

- Le CSARS a jugé que le ciblage des combattants étrangers par le SCRS était conforme aux politiques opérationnelles, aux directives ministérielles et aux lois pertinentes.
- Le CSARS a établi que le SCRS n'a pas eu de difficultés particulières pour obtenir les pouvoirs conférés par mandat nécessaires pour faire face à la menace que représentent ces personnes.
- Le CSARS a estimé que le SCRS a suivi les directives, les politiques et les processus internes au moment de demander et d'exécuter les pouvoirs conférés par mandat.
- Le CSARS a constaté que le SCRS tient des réunions d'harmonisation fréquentes et efficaces avec la GRC dans le cadre de l'enquête antiterroriste.
- Le CSARS a estimé que le SCRS participait à la production d'un large éventail de renseignements pour ses partenaires et pour les clients du gouvernement du Canada.
- Le CSARS a entendu plusieurs gestionnaires du SCRS dire qu'il serait raisonnable de s'attendre à ce que la transition des opérations visant à traiter en priorité la menace des combattants étrangers pourrait entraîner une perte de capacité dans les opérations de CI et de LP.
- Le CSARS a constaté que, dorénavant, le SCRS pourrait devoir réduire ses activités d'enquête sur les combattants de retour pour se concentrer davantage sur le nombre croissant de Canadiens radicalisés qui souhaitent voyager à l'étranger pour y combattre, mais se voient refuser la possibilité de quitter le pays.
- Le SCRS continuera d'examiner la façon dont le Service gère les défis associés à la menace des combattants étrangers, ainsi que l'incidence de la loi prochainement en vigueur sur l'enquête prioritaire du SCRS.
- Dans l'ensemble, le CSARS a estimé que le niveau d'activité des opérations du SCRS à l'étranger concernant la menace des combattants étrangers est assez important pour justifier une étude plus approfondie. Le CSARS examinera plus en détail, l'année prochaine, cet aspect de l'enquête sur les combattants étrangers.