



**National Security
and Intelligence
Review Agency**

**Office de surveillance des
activités en matière de sécurité
nationale et de renseignement**

EXAMEN DES MESURES DE RÉDUCTION DE LA MENACE PRISES PAR LE SCRS

OSSNR // Examen 2022-04

TRÈS SECRET // CEO //
SECRET PROFES. DE L'AVOCAT

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

Table des matières

SOMMAIRE.....	3
Liste des figures.....	5
Liste des tableaux.....	6
Sigles et acronymes.....	6
FONDEMENT LÉGISLATIF.....	7
INTRODUCTION.....	7
Contexte.....	7
Portée et objectifs.....	9
Énoncé sur le degré de confiance.....	10
ANALYSE.....	12
Mise en contexte de la période d'examen.....	12
Examen de certaines MRM.....	17
Conformité à la loi.....	21
Conformité aux instructions ministérielles.....	24
Évaluations des risques juridiques (ERJ).....	30
Conformité à la politique.....	33
Documentation des résultats.....	34
CONCLUSION.....	38
ANNEXE A : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	40
Conclusions.....	40
Recommandations.....	41
ANNEXE B : MANDAT RELATIF AUX MRM.....	42
ANNEXE C : STRATÉGIE DE SÉLECTION DES CAS.....	44

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

SOMMAIRE

1. (NC) Le présent rapport de l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) fait suite à un troisième examen annuel visant les mesures de réduction de la menace (MRM) prises par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS).
2. (NC) En l'occurrence, l'examen devait réaliser deux objectifs. Le premier consistait à présenter un aperçu des MRM mises en œuvre en 2021. Il s'agissait aussi de contextualiser les données connexes en les comparant avec celles des années précédentes ainsi que de relever les tendances et les procédés qu'il conviendrait de cerner. Le second objectif visait à examiner de près un échantillon de MRM prises en 2021.
3. (S) L'OSSNR a conclu qu'en 2021, le SCRS avait exercé son mandat en matière de MRM semblablement à ce qui avait été observé au cours des années précédentes. Pendant la période d'examen, le SCRS a mis en œuvre un total de ■ MRM visant une pluralité de menaces envers la sécurité du Canada (au sens de ce qui est stipulé à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*), notamment l'espionnage, le sabotage, l'ingérence étrangère, les actes de violence et le terrorisme. Il convient de noter que depuis l'instauration du régime des MRM, c'est en 2021 que pour la première fois, les MRM visant les menaces d'extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI) étaient plus nombreuses que les MRM visant les menaces liées à l'extrémisme violent à caractère religieux (EVCR).
4. (S) Observant les tendances qui s'étaient manifestées au fil du temps, l'OSSNR a remarqué que l'année 2018 avait constitué un point crucial pour ce qui a trait à la façon dont le SCRS exerce son mandat. En effet, en 2018, le SCRS avait proposé un nombre de MRM presque aussi élevé que celui des trois années précédentes combinées (soit les trois premières années du mandat). Or, l'année suivante, ce nombre a légèrement diminué pour ensuite connaître une réduction significative en 2020. Le nombre des MRM s'est ensuite stabilisé pendant la période d'examen et a même connu une légère hausse. Ainsi, le nombre des MRM proposées s'est accru en 2021 par rapport celui des années précédentes. On a observé la même tendance pour ce qui touche le nombre des approbations et le nombre des mises en œuvre.
5. (NC) L'OSSNR s'est penché plus particulièrement sur trois des MRM mises en œuvre en 2021 pour en examiner la conformité aux lois, aux directives ministérielles et à la politique en vigueur. Par la même occasion, l'OSSNR a analysé la mise en œuvre de chacune des mesures, notamment, le degré de correspondance entre ce qui avait été proposé et ce qui a concrètement eu lieu et, corollairement, l'incidence des évaluations des risques juridiques qui ont servi à orienter les activités du SCRS ainsi que la documentation des résultats.

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

6. (NC) Pour chacun des cas examinés, l'OSSNR a conclu que le SCRS avait rempli ses obligations en vertu de la loi, et plus particulièrement au titre de la *Charte canadienne des droits et libertés* et des articles 12.1 et 12.2 de la *Loi sur le SCRS*. Outre l'aspect général de la conformité à la loi, l'OSSNR a également conclu que le SCRS avait valablement établi un « lien rationnel » entre les mesures proposées et les menaces relevées.
7. (NC) Quoique, dans l'un des trois cas examinés, l'OSSNR a conclu que le SCRS n'avait pas respecté les obligations qui lui incombait au titre des Instructions sur les opérations et la reddition de comptes de 2015 et des Instructions sur la reddition de comptes de 2019 émises par le ministre de la Sécurité publique.
8. (S) La MRM en question [REDACTED]
[REDACTED] Or, l'OSSNR estime que la présence de ces facteurs aurait dû être prise en compte lors de l'évaluation du risque global associé à la mesure. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Du reste, il faut également compter le risque [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Ces risques ne sont pas, et n'ont pas été dans le cas qui nous concerne, pris en compte lors de l'évaluation des risques pour la réputation du SCRS.
9. (S) De même, l'évaluation des risques juridiques, dans le cas de cette MRM, n'était pas conforme aux directives du ministre, selon lesquelles « le risque juridique est évalué conformément aux critères d'évaluation des risques du ministère de la Justice. » [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Dans le cadre du projet de « modernisation des MRM » mis en œuvre en 2021 par le SCRS, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] L'OSSNR a recommandé que des ERJ soient menées pour les MRM [REDACTED]
[REDACTED] mais aussi que le SCRS établisse si les évaluations des risques juridiques réalisées dans le cadre de la modernisation des MRM sont conformes aux directives ministérielles applicables. Il est d'ailleurs possible que l'OSSNR se penche de nouveau sur cet enjeu – et sur la modernisation des MRM en général – à l'occasion d'examens à venir.
- 10.(NC) Une analyse comparative des deux ERJ réalisées pour les autres MRM visées par l'examen a mis en évidence l'utilité pratique des directives juridiques qui s'avèrent claires et précises pour le personnel du SCRS. Les directives claires permettent aux enquêteurs de reconnaître et comprendre les paramètres juridiques dont ils doivent tenir compte dans l'exercice de leurs fonctions, mais en plus, elles permettent de produire des rapports après action, grâce auxquels il est possible d'établir si et comment la mise en œuvre a respecté lesdits paramètres.
- 11.(NC) Pour ce qui concerne la documentation des résultats, l'OSSNR a également relevé des difficultés – pour lesquelles l'OSSNR a formulé des recommandations – qui se manifestent

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

lorsque le SCRS produit certains rapports après la mise en œuvre d'une MRM. À cet effet, l'OSSNR a recommandé que la politique indique à quel moment le rapport sur les résultats attendus et le rapport sur les répercussions stratégiques devront être produits. Tout en reconnaissant que les exigences excessivement lourdes sur le plan de la documentation peuvent entraver le déroulement des activités du SCRS, l'OSSNR estime, malgré tout, que les recommandations formulées se veulent à la fois avisées et raisonnables. Lorsqu'elles sont fournies en temps opportun, les informations pertinentes constituent un avantage pour les opérations du SCRS.

- 12.(NC) L'examen de l'OSSNR constitue une partie importante du régime des MRM. De fait, la *Loi sur le SCRS* exige que le Service avise l'OSSNR après la mise en œuvre d'une MRM, tandis que la *Loi sur l'OSSNR* exige que l'Office de surveillance examine au moins un aspect du rendement que le SCRS affiche dans le cadre des MRM, et ce, une fois par année civile. Ce résultat témoigne d'une probabilité accrue que le SCRS exerce légalement et raisonnablement son mandat en matière de MRM. Au reste, en dépit des difficultés relevées, il convient de souligner le constat général de conformité – à la loi, aux directives du ministre et à la politique – qui caractérise le présent examen.
- 13.(NC) Les employés de l'OSSNR ont eu accès directement et en toute autonomie aux bases de données pertinentes du SCRS à des fins d'examen et de vérification de l'information. À la suite d'une première analyse, des demandes d'information (DI) ont été formulées concernant certains documents censément manquants ou potentiellement pertinents. L'OSSNR a mis une version provisoire du rapport à la disposition du SCRS pour vérification de l'exactitude des faits. Or, comme l'OSSNR affiche un degré de confiance élevé à l'égard de l'information examinée en cours d'examen, il y a lieu de croire en la fiabilité des conclusions et des recommandations qui en découlent.

Liste des figures

(S) Figure 1 : MRM approuvées entre 2015 et 2021	12
(S) Figure 2 : MRM proposées – par type de menace.....	13
(S) Figure 3 : MRM proposées pour la catégorie de menace 2c (violence) – par année	14
(TS//CEO) Figure 4 : Répartition en pourcentage des MRM visant les menaces 2b (ingérence étrangère) entre 2015 et 2021	15
(S) Figure 5 : Somme des MRM proposées, approuvées et mises en œuvre entre 2015 et 2021.....	16

Liste des tableaux

Tableau 1 : INTÉGRALITÉ DES MRM MISES EN ŒUVRE EN 2021..... 44

Sigles et acronymes

	
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
EVC	Extrémisme violent à caractère idéologique
ERJ	Évaluation des risques juridiques
DM	Directives du ministre
OSSNR	Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement
ERG	Évaluation du risque global
GRC	Gendarmerie royale du Canada
DA	Demande d'approbation
DI	Demande d'information
MRC	Motifs raisonnables de croire
MRS	Motifs raisonnables de soupçonner
EVCR	Extrémisme violent à caractère religieux
CSARS	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
MRM	Mesure de réduction de la menace

FONDEMENT LÉGISLATIF

14.(NC) Le présent examen est effectué en vertu du 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)*¹.

INTRODUCTION

Contexte

15.(NC) Le présent rapport fait suite au troisième examen annuel réalisé par l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) au sujet des mesures de réduction de la menace (MRM) du SCRS. Pour sa part, l'organisme qui a précédé l'OSSNR, à savoir le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), a réalisé des examens concernant les mesures appliquées par le SCRS en matière de réduction de la menace entre 2016 et 2019.

16.(NC) L'examen de l'OSSNR constitue une partie importante du régime des MRM². De fait, la *Loi sur le SCRS* exige que le Service avise l'OSSNR après la mise en œuvre d'une MRM, tandis que la *Loi sur l'OSSNR* exige que l'Office de surveillance examine au moins un aspect du rendement que le SCRS affiche dans le cadre des MRM, et ce, une fois par année civile. Ainsi, les pouvoirs accrus conférés par la création, en 2015, du mandat des MRM sont compensés par la tenue périodique d'examens indépendants et rigoureux.

17.(NC) L'examen que l'OSSNR a réalisé en 2020 s'était penché sur un échantillon de MRM dans le but d'en évaluer le degré de conformité à la loi, à la politique et aux instructions du ministre. En l'occurrence, cet examen a permis de conclure que, dans un nombre limité de cas, des personnes avaient été impliquées dans une MRM sans qu'un lien rationnel ait été établi entre lesdites personnes et la menace reconnue. Corollairement, l'OSSNR a tenu à signaler qu'un critère reposant sur un lien rationnel exagérément large pouvait fausser la mesure du caractère juste et adapté des mesures. L'examen a également indiqué qu'il conviendrait d'accorder une attention accrue à l'existence possible d'une relation mandant-mandataire entre le SCRS et les tierces parties qui reçoivent de l'information de la part du SCRS³.

18.(S) L'examen réalisé par l'OSSNR en 2021 s'est concentré sur la dynamique qui vient d'être exposée, en procédant à l'examen des cas où le SCRS avait communiqué des informations à des entités externes par ses propres mécanismes de contrôle et en portant une attention

¹ *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement*, L.C. 2019, ch. 13, art. 2.

² Un résumé du mandat des MRM est présenté en annexe B.

³ OSSNR, *Examen des activités du SCRS en matière de réduction de la menace* (n° 2020-05), mai 2020.

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

particulière à la mesure dans laquelle le SCRS avait convenablement reconnu, documenté et envisagé toute incidence négative que ces mesures auraient pu avoir sur les personnes concernées. L'examen a donné lieu à des recommandations visant ces aspects, notamment celle voulant que le SCRS « se conforme à ses propres politiques sur la tenue des documents lorsqu'il s'agit de documenter le résultat des MRM »⁴.

- 19.(S) Cette recommandation faisait suite à l'examen que le CSARS avait réalisé en 2016, lequel rappelait l'importance de documenter adéquatement le résultat des MRM. En l'occurrence, le CSARS avait complimenté le SCRS pour avoir établi des orientations en matière de rapports sur les résultats des MRM, mais s'était clairement prononcé en faveur d'un perfectionnement continu – suggérant, entre autres choses, qu'à l'avenir [Traduction] « des échéances s'appliquant à la production de rapport sur tous les résultats » soient fixées. Le SCRS a accepté la recommandation⁵, et les versions subséquentes de la politique de gouvernance du SCRS s'appliquant aux MRM ont désormais comporté de plus amples précisions à cet égard⁶.
- 20.(S) L'un des avantages que procurent les examens annuels tient à la capacité de reconnaître et d'évaluer les difficultés de ce type au fil du temps. Ainsi, en plus d'atteindre les objectifs cités précédemment, chacun des examens réalisés à ce jour par l'OSSNR a permis de suivre et de décrire dans son ensemble l'utilisation du mandat des MRM pendant la période visée par l'examen. En l'occurrence, l'examen de 2020 a établi un ensemble de données relatives à toutes les MRM à partir de 2015, ce qui a permis d'orienter la sélection des cas aux fins de l'examen de 2021. Continuellement enrichi par l'information fournie à l'OSSNR en vertu du paragraphe 12.1(3.5) de la *Loi sur le SCRS*⁷, cet ensemble de données permet à l'OSSNR de déceler les tendances et les procédés, mais aussi les nouveaux enjeux d'intérêt ayant trait au recours, par le SCRS, aux mesures de réduction de la menace grâce, notamment, à la quantification des données. Les données tirées d'une certaine année ou d'un examen particulier peuvent être mises en contexte (p. ex. a-t-on plus ou moins fréquemment eu recours au mandat ou a-t-on utilisé ce mandat selon une approche différente par rapport aux années antérieures?), et les sujets à aborder lors des examens à venir se précisent.
- 21.(S) Le présent examen s'appuie sur le travail évoqué plus haut de deux façons. Premièrement, nous comparons l'exploitation du régime des MRM pendant la présente

⁴ OSSNR, *Examen des activités du SCRS en matière de réduction de la menace* (n° 2021-04), p. 19. Le SCRS a accepté de mettre en œuvre recommandation voulant que le Service s'engage à « entièrement document[er] les résultats des MRM de manière à respecter les politiques en matière de tenue de dossiers. »

⁵ Dans sa réponse à l'ensemble des recommandations, CSIS a notamment répondu qu'il s'emploierait « à faire en sorte que les résultats dans le cadre des mesures de réduction des menaces soient mieux quantifiables. » Voir le Rapport annuel 2016-2017 du CSARS, p. 26.

⁶ Par exemple, la version 1 du document *Conduite des opérations, mesures de réduction de la menace (article 12.1)* (en vigueur le 20 octobre 2015) ne contenait aucune échéance particulière pour ce qui concerne la production de rapports, alors que la version 2 (en vigueur le 20 novembre 2017) indiquait que « le rapport sur le résultat immédiat est soumis rapidement », quoique pour sa part, la version 3 (en vigueur le 21 juin 2019) introduisait de nouvelles échéances spécifiques pour le dépôt des rapports sur les résultats stratégiques. Enfin, la politique actuelle (version 4, entrée en vigueur le 23 septembre 2020) stipule que les rapports sur la prise de la mesure (qui remplacent les rapports sur les résultats immédiats) doivent être déposés dans les cinq jours suivant la mise en œuvre.

⁷ D'après cette disposition, le SCRS doit aviser l'OSSNR « dans les plus brefs délais possible » après la mise en œuvre d'une mesure de réduction de la menace. D'ailleurs, l'OSSNR collige et observe ces avis aux fins de production de rapports annuels sur les activités du SCRS.

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

période d'examen à l'exploitation faite au cours des années précédentes de sorte à relever les diverses tendances et procédés depuis l'instauration dudit régime. Deuxièmement, nous nous concentrons sur les résultats en analysant de plus près un échantillon de cas où des MRM ont été mises en œuvre (par opposition à celles qui n'auraient été que proposées ou approuvées). Cette démarche met en évidence les difficultés associées à la documentation des résultats, mais aussi les exigences relatives au « lien rationnel » sur lequel repose le caractère juste et adapté des MRM, et, plus globalement, l'adéquation de l'incidence que la mesure a eue sur la menace qu'il convenait de réduire. Tous ces enjeux ont, d'une façon ou d'une autre, fait l'objet de commentaires, de conclusions ou de recommandations énoncés dans les précédents rapports d'examen.

Portée et objectifs

22.(S) La période d'examen s'étend du 1^{er} janvier au 31 décembre 2021. L'OSSNR a également examiné de l'information issue des périodes antérieures et postérieures à celle de l'examen, de sorte à étoffer l'évaluation des activités liées aux MRM.

23.(NC) Le présent examen visait principalement deux objectifs :

- a) faire un survol de ce qui touche les MRM en 2021, contextualiser les données en les comparant aux données issues des années précédentes et faire état des tendances ou des procédés relevés au terme de l'analyse;
- b) procéder à l'examen d'un échantillon de MRM mises en œuvre en 2021.

Dans le cas de ce second objectif, trois MRM ont été choisies en fonction de critères visant à maximiser l'utilité des conclusions et des recommandations que l'OSSNR avait formulées pour le SCRS (voir le propos sur la stratégie de sélection des cas en annexe C). Ces MRM ont été analysées sous deux angles : par un examen de conformité aux dispositions applicables (lois, instructions du ministre et politique); et par un examen de la mise en œuvre portant, notamment, sur l'adéquation entre les MRM proposées et les résultats observés, sur la documentation des résultats et sur le rôle prépondérant des évaluations des risques devant orienter les activités du SCRS.

Sources et méthodologie

24.(NC) L'OSSNR a examiné et pris en compte toutes les lois applicables ainsi que les documents ayant trait aux objectifs de l'examen, à savoir :

- (NC) la *Charte canadienne des droits et libertés*;
- (NC) la *Loi sur le SCRS*;

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

- (NC) les directives ministérielles transmises au SCRS par le ministre de la Sécurité publique;
- (NC) le cadre de gouvernance interne du SCRS en matière de MRM, lequel comprend les politiques, les procédures, les orientations et le matériel de formation, les systèmes de suivi ainsi que les accords de coopération;
- (S) tous les documents ayant trait aux MRM, à savoir les demandes d'approbation (DA), les évaluations des risques juridiques (ERJ), les rapports sur la prise de mesure, les rapports sur les résultats attendus, les rapports sur les résultats stratégiques, les courriels, les rapports de consultation, les messages opérationnels, les autorisations d'enquête, [REDACTED] ainsi que d'autres documents pertinents dont la disponibilité peut varier selon les cas.

25.(NC) Les employés de l'OSSNR ont eu accès directement aux bases de données pertinentes du SCRS le 4 mars 2022 pour collecter cette information. Par la suite, des demandes de documents additionnels (les DI) ont été formulées par l'équipe d'examen aux mois de mars, avril et mai 2022.

26.(NC) L'examen a également permis d'analyser des données qui avaient été recueillies à l'occasion d'examens précédents portant sur les MRM ainsi que les données fournies à l'OSSNR par le SCRS au titre du paragraphe 12.1(3.5) de la *Loi sur le SCRS*.

Énoncé sur le degré de confiance

27.(NC) L'OSSNR affiche un degré de confiance élevé à l'égard de l'information examinée en cours d'examen et estime, par conséquent, que les conclusions et les recommandations qui découlent de l'analyse de cette information sont fiables.

28.(NC) Comme il a été indiqué précédemment, les employés de l'OSSNR ont pu accéder directement et en toute indépendance aux bases de données pertinentes du SCRS pour examen et vérification de l'information. Comme l'OSSNR connaît bien⁸ le régime des MRM, l'équipe d'examen a été en mesure de recenser d'avance les documents pertinents ayant trait aux MRM, puis de confirmer leur existence dans le fonds de renseignement du SCRS. Suite à la première analyse, les DI se sont concentrées sur des documents particuliers perçus comme étant manquants ou possiblement pertinents. Dans certains cas, le SCRS a été en mesure de produire les documents demandés; dans certains autres, le Service a confirmé que les documents demandés n'existaient pas. Cette approche a rassuré l'équipe d'examen quant au degré de fiabilité et de complétude des documents jugé suffisant pour atteindre les objectifs de l'examen. De plus, le fait que le personnel de l'OSSNR a pu consulter directement la

⁸ Ce degré de connaissance résulte des examens réalisés antérieurement par l'OSSNR et le CSARS relativement aux mesures citées à l'article 12.1, mais aussi des informations que le SCRS a régulièrement fournies à l'OSSNR au titre des dispositions visées à l'alinéa 12.1(3.5) de la *Loi sur le SCRS*. Il va sans dire que ce fonds de données accroît le degré de confiance de l'OSSNR à l'égard de l'information demandée, obtenue et examinée dans le cadre du présent examen.

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

majorité des documents se trouvant dans les bases de données du SCRS a également contribué à maintenir un degré élevé de confiance quant à la validité et à l'exactitude de l'information obtenue. Enfin, l'OSSNR a remis au SCRS une version provisoire de son rapport pour vérification de l'exactitude des faits.

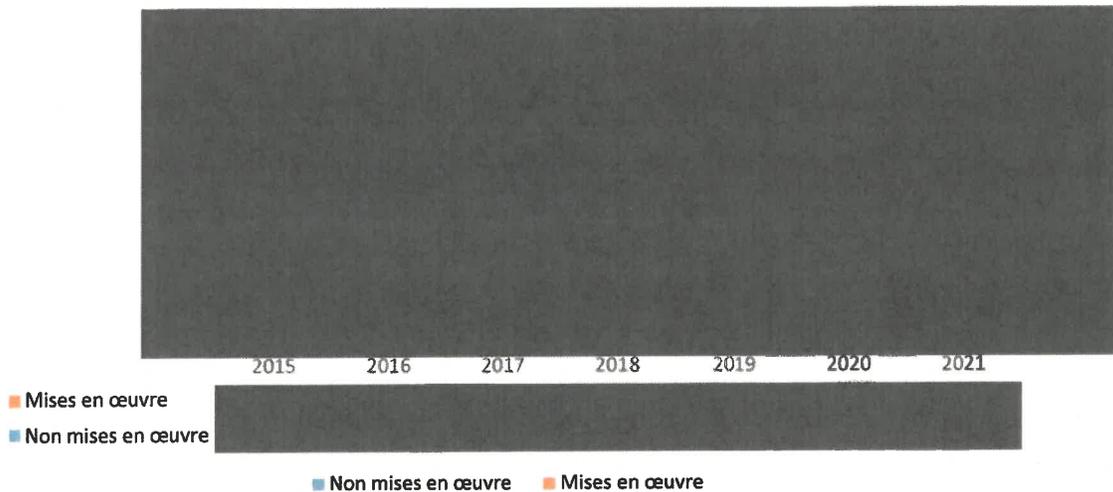
ANALYSE

Mise en contexte de la période d'examen

29.(NC) Le premier objectif de l'examen a été de documenter et de décrire la façon dont le SCRS avait utilisé le mandat des MRM en 2021 et de contextualiser cette utilisation en établissant des comparaisons avec les années précédentes.

(NC) Conclusion n° 1 : L'OSSNR estime que l'utilisation du mandat des MRM faite par le SCRS en 2021 était globalement semblable à l'utilisation préconisée au cours des années précédentes.

30.(S) En 2021, le SCRS a proposé [REDACTED] mesures (c.-à-d. les MRM portant la marque [REDACTED]), dont [REDACTED] ont été approuvées et [REDACTED] ont été mises en œuvre. Parmi les [REDACTED] MRM qui ont été approuvées, mais non mises en œuvre en 2021, toutes demeurent valides⁹, et lorsque l'on se fie au taux de mise en œuvre des années précédentes, tout indique que bon nombre d'entre elles seront réalisées en 2022 (voir la figure 1)¹⁰.



(S) Figure 1 : MRM approuvées entre 2015 et 2021¹¹

⁹ Au mois d'avril 2022.

¹⁰ Le SCRS a expliqué que le niveau d'effort investi dans la mise en œuvre d'une MRM était considérable (présentation de la sous-section des MRM des [REDACTED] du SCRS devant l'OSSNR, 9 juillet 2020). Au reste, il peut arriver qu'une MRM approuvée ne constitue plus une priorité opérationnelle (p. ex. selon le contexte de menace ou encore parce que la nature ou le niveau d'urgence associé à une menace particulière a changé). Enfin, le SCRS peut disposer d'un éventail de MRM approuvées contre une menace particulière, tout en ne recourant à la mise en œuvre que d'une d'entre elles qui soit en mesure d'atteindre les objectifs visés par les autres. En définitive, le taux de mise en œuvre s'avère utile en tant qu'indicateur global du degré d'efficacité auquel le SCRS utilise son mandat, mais il faut reconnaître tout de même que les décisions opérationnelles effectives peuvent faire baisser ce taux en dessous des 100 %.

¹¹ Chaque barre représente le taux réel de mise en œuvre de MRM approuvée pour une année donnée, peu importe l'année de la première mise en œuvre.

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

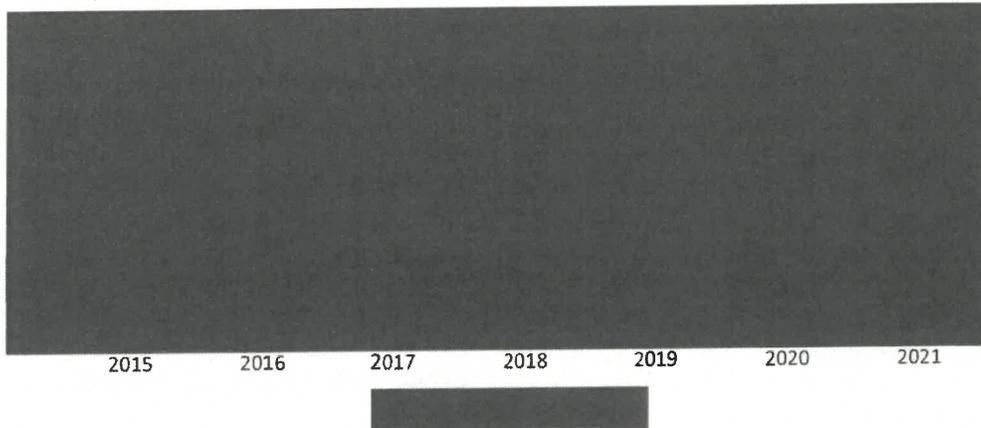
31.(S) De plus, [REDACTED] MRM qui avaient été proposées en 2020 (désignées par la marque [REDACTED]) ont pu être mises en œuvre en 2021. Globalement, toutefois, ce sont [REDACTED] MRM qui ont été mises en œuvre dans un total de [REDACTED] cas pendant la période d'examen (consulter le tableau 1 en annexe C pour obtenir un aperçu).

32.(S) À l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, les alinéas a) à d) établissent quatre catégories de menaces envers la sécurité du Canada :

- l'espionnage ou sabotage (2a);
- l'ingérence étrangère (2b);
- la violence grave visant à atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique (2c);
- la subversion (2d).

Bon nombre de menaces ont été visées par des mesures pendant la période d'examen. On constate d'ailleurs un quasi-équilibre entre les menaces de type 2a (espionnage et sabotage), 2b (ingérence étrangère) et 2c (violence). [REDACTED] on note [REDACTED] le cas des menaces de type 2d (subversion), [REDACTED]

33.(NC) Cette répartition correspond à la façon dont le SCRS a utilisé le mandat au cours des années précédentes. La figure 2 fait état du nombre des MRM (par type de menace) qui ont été proposées depuis 2015¹².



(S) Figure 2 : MRM proposées – par type de menace

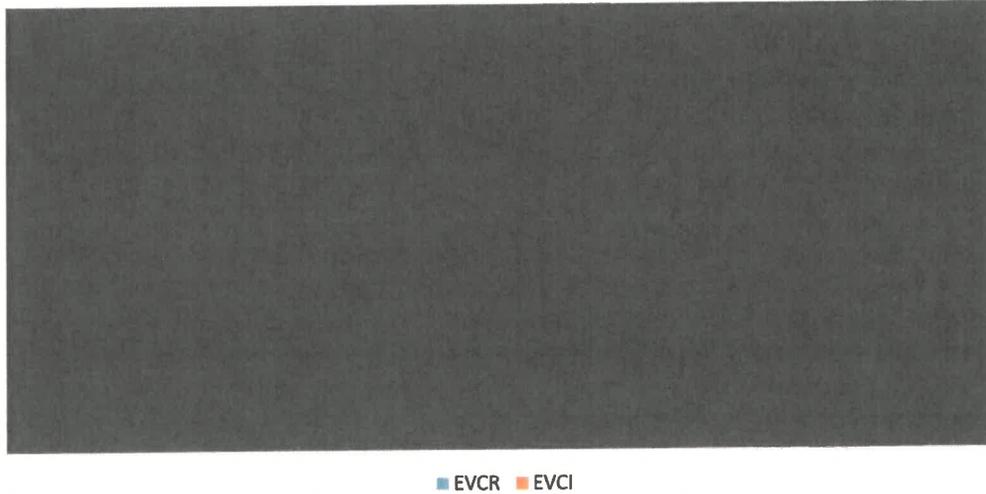
34.(S) Depuis 2015, ce sont les menaces de type 2c (violence) qui ont été les plus fréquemment visées par des MRM ([REDACTED]) elles sont suivies de près par les menaces de type 2b (ingérence étrangère).

35.(S) Bien que l'attention que le SCRS a portée aux menaces 2b a été constante au fil des ans, la nature sous-jacente de ces menaces (c'est-à-dire les cibles particulières faisant partie d'une même grande catégorie) a évolué. À titre d'exemple, de 2015 à 2017, la très grande majorité des MRM visaient à contrer des cibles qui étaient impliquées dans des menaces de type 2c et qui étaient associées à l'extrémisme religieux (ce que l'on appelle désormais l'extrémisme

¹² N.B. : Certaines des MRM visaient plus d'un type de menace (p. ex. 2a et 2b) et sont donc comptées en double dans ce tableau.

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

violent à caractère religieux ou EVCR¹³). Plus récemment, à partir de 2018, on a noté une hausse du nombre des MRM visant des cibles évoluant dans le milieu de l'extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI)¹⁴. La figure 3 montre le nombre de MRM (par année) pour chacune de ces catégories¹⁵.



(S) Figure 3 : MRM proposées pour la catégorie de menace 2c (violence) – par année

36.(S) Il convient de noter que depuis l'instauration du régime des MRM, la période durant laquelle s'est déroulé le présent examen constituait la première au cours de laquelle le nombre des MRM visant des menaces associées à l'EVCI dépassait celui des MRM visant des menaces associées à l'EVCR. [REDACTED]

[REDACTED] »¹⁶. Ce changement dans l'environnement des menaces est illustré dans la figure 3, plus haut. Cette figure montre [REDACTED] pour ce qui a trait l'EVCR et à l'EVCI.

37.(TS//CEO) Certaines tendances sont également dignes de mention concernant les

¹³ Extrait du Rapport public du SCRS 2020, p. 28 : « L'extrémisme à caractère religieux (EVCR) encourage le recours à la violence dans le cadre d'une lutte spirituelle contre un système jugé immoral. Ses adeptes croient que le salut ne peut être obtenu que par la violence. »

¹⁴ *Ibid*, p. 27 et 28 : « Les tenants de l'EVCI sont mus par une série d'influences plutôt que par un seul système de croyances. La radicalisation qui les mène à l'extrémisme violent est le plus souvent provoquée par une combinaison d'idées et de récriminations résultant en une vision du monde [qui] est souvent axée sur la volonté de mobiliser d'autres personnes, de les inciter à commettre des actes de violence ou de leur donner les moyens de passer à l'action. Souvent, les agissements de ces personnes ou de ces cellules ne résultent pas clairement de l'appartenance à un groupe organisé ou d'une influence externe, mais prennent néanmoins forme en ligne, au sein de caisses de résonance (voix et messages haineux) qui normalisent et préconisent le recours à la violence. »

¹⁵ N. B. : Dans le présent contexte, la catégorisation des MRM en tant qu'EVCR ou qu'EVCI est une évaluation indépendante et, dans certains cas, rétroactive de la part de l'OSSNR reposant sur les descriptions de MRM qui étaient accessibles.

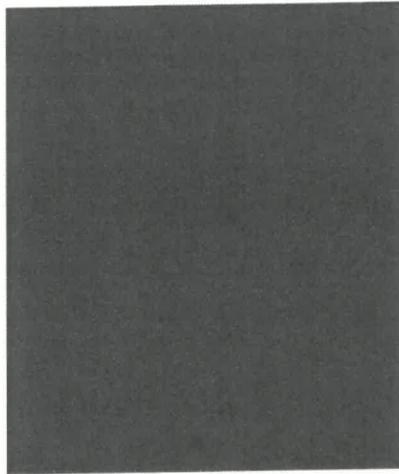
¹⁶ SCRS, Priorités en matière de renseignement pour la période de 2021 à 2023, p. 18.

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

menaces 2b (ingérence étrangère), lesquelles ont été visées par [REDACTED]
[REDACTED] MRM prises depuis 2015. Premièrement, le nombre des MRM visant des
menaces 2b [REDACTED]

[REDACTED] Dans cette sphère d'activité, les MRM ont pour but d'atténuer la
menace que certains acteurs étatiques hostiles peuvent constituer envers la sécurité nationale
du Canada. Au nombre de ces menaces, il faut compter les cyberattaques et les
cyberopérations, l'ingérence dans les processus électoraux ou la surveillance des dissidents se
trouvant au Canada. [REDACTED]

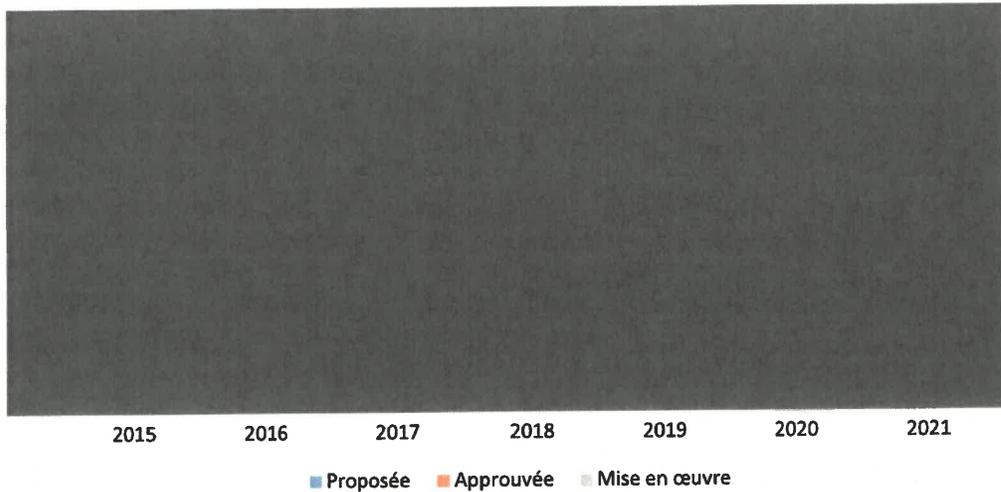
[REDACTED] Depuis les débuts du régime, [REDACTED] (voir la figure 4).



(TS//CEO) Figure 4 : Répartition en pourcentage des MRM visant les menaces 2b (ingérence étrangère) entre 2015 et 2021

38.(S) La figure 5 illustre la tendance générale observée relativement l'utilisation du régime – en
fonction de l'état des MRM – depuis 2015. En outre, l'année 2018 a constitué un point
d'inflexion. Cette année-là, le SCRS a proposé un nombre de MRM presque aussi élevé qu'au
cours des trois années précédentes – les trois premières années du mandat – combinées [REDACTED]
[REDACTED] Or, l'année suivante, le nombre a légèrement diminué [REDACTED]
[REDACTED] avant de connaître une baisse importante en 2020 [REDACTED] Au reste, l'année 2020 a
connu un creux de vague dans les trois catégories affichant le plus faible nombre de mises en
œuvre [REDACTED] depuis la première année du régime [REDACTED]
[REDACTED] Pendant la période d'examen, cette tendance à la baisse s'est arrêtée à un niveau
plancher et a même affiché une légère hausse. Or en 2021, le nombre des MRM proposées
s'est accru par rapport aux années précédentes [REDACTED] Une tendance analogue a
d'ailleurs été observée pour ce qui touche les approbations [REDACTED] et les mises en
œuvre [REDACTED]

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT



(S) Figure 5 : Somme des MRM proposées, approuvées et mises en œuvre entre 2015 et 2021

39.(S) Pendant que l'OSSNR menait son examen visant les MRM, le SCRS a indiqué [REDACTÉ]

[REDACTÉ]
[REDACTÉ]
[REDACTÉ]
[REDACTÉ]¹⁷. La pandémie de COVID-19 a causé l'interruption d'une partie de ces efforts, notamment, les visites sur place, dans les régions, pour faire connaître le programme¹⁸ [REDACTÉ]

[REDACTÉ] La question à savoir dans quelle mesure le SCRS utilise le régime des MRM – et dans quelle mesure les efforts visant à en renforcer l'utilisation ont porté leurs fruits ou nécessitent une attention accrue – a été prorogée et pour cause, compte tenu des effets de l'éclosion de COVID-19. À l'avenir, toutefois, l'OSSNR tiendra compte de ce type de considération. Maintenant, plus de cinq ans après l'instauration du mandat, une évaluation portant sur l'usage que fait le SCRS des MRM en tant qu'outil pouvant constituer un complément viable à la « culture de collecte » mériterait une attention particulière.

40.(NC) En l'occurrence, le constat de l'OSSNR voulant qu'en 2021, le SCRS ait généralement eu recours aux MRM de la même façon que lors des années précédentes constitue une base de référence ou un point de données qui seront utiles pour alimenter les prochaines évaluations ayant trait au régime. Avec le temps, chacun des examens annuels offrira de nouvelles informations, et le cumul de ces informations permettra de mieux comprendre la façon dont le SCRS exerce son mandat de réduction de la menace.

¹⁷ Présentation de la sous-section des MRM des [REDACTÉ] devant l'OSSNR, le 9 juillet 2020. Voir l'examen 2020-05 de l'OSSNR, « Examen de la prise de mesures de réduction de la menace par le SCRS », p. 25.

¹⁸ Présentation de la sous-section des MRM des [REDACTÉ] devant l'OSSNR, le 9 juillet 2020.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] 26.

46.(S) [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

47.(S) À la suite de ces mises en œuvre, le SCRS a estimé que les objectifs immédiatement attendus des MRM [REDACTED] »27. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] 28. »

48.(S) [REDACTED] le Rapport sur les répercussions stratégiques de la MRM a conclu en définitive [REDACTED] de la MRM [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] 29.

Cas n° 2

49.(TS) [REDACTED] le SCRS pris une MRM [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] 30
[REDACTED] 31 [REDACTED]
[REDACTED]

50.(S) La MRM [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

26 [REDACTED]
27 « Rapport sur les résultats escomptés », cas n° 1 [REDACTED]
28 [REDACTED]
29 « Rapport sur les répercussions stratégiques », cas n° 1 [REDACTED]
30 « Demande d'approbation (DA) de la MRM », cas n° 2 [REDACTED].
31 « Autorisation d'enquête », cas n° 2 [REDACTED]

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

██████████^{32.} »

51.(S//Secret professionnel de l'avocat) ██████████ le MJ a remis au SCRS une ERJ portant sur la MRM. ██████████

██████████³³
██████████
██████████
██████████^{34.} »

52.(S) Le SCRS a mis la MRM en œuvre ██████████
██████████

53.(TS) À la suite de la première mise en œuvre, le SCRS a estimé que le résultat immédiat qui était attendu de la MRM avait été « atteint ». ██████████

██████████
██████████^{35.} ██████████
██████████
██████████^{36.} » ██████████
██████████
██████████³⁷
██████████
██████████^{38.} ██████████
██████████

54.(TS) ██████████ selon le Rapport sur les répercussions stratégiques de la MRM ██████████^{39.} ██████████

██████████
██████████
██████████^{40.} » ██████████
██████████
██████████

32 « Demande d'approbation (DA) de la MRM », cas n° 2 ██████████
33 ██████████
34 *ibid.* ██████████
35 « Rapport sur la prise de la mesure et sur les résultats escomptés », cas n° 2 ██████████
36 « Rapport sur la prise de la mesure et sur les résultats escomptés II », cas n° 2 ██████████
37 ██████████
38 ██████████
39 « Rapport sur les répercussions stratégiques », cas n° 2 ██████████
40 ██████████

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

Cas n° 3

55.(TS//CEO) [redacted] le SCRS a pris une MRM [redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted] 41.

56.(S//CEO) La MRM envisageait [redacted]
[redacted]
[redacted] 42).
[redacted]
[redacted]
[redacted]

57.(S//Secret professionnel de l'avocat) Le MJ n'a pas fourni d'ERJ officielle dans ce cas. [redacted]
[redacted]
[redacted] 43
[redacted]
[redacted]
[redacted] 44. »

58.(S) Le SCRS a pris une MRM [redacted] 45
[redacted]
[redacted]
[redacted] 46.

59.(S) [redacted] le SCRS a établi que [redacted]
[redacted] 47
[redacted]
[redacted]

41 « Autorisation d'enquête », cas n° 3 [redacted]
42 C'est le SCRS [redacted]
[redacted] *Instructions du ministre sur la reddition de comptes, 2019, p. 5.*
43 Voir le propos concernant la « Modernisation des MRM » dans l'encadré de la page 25.
44 [redacted]
45 Ce groupe [redacted] « Rapport sur la prise de la mesure »,
cas n° 3 [redacted]
46 « Rapport sur la prise de la mesure », cas n° 3 [redacted]
47 « Rapport sur les résultats escomptés », cas n° 3 [redacted]

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

48.

49.

Conformité à la loi

(NC) Conclusion n° 2 : En considération de tous les cas examinés, l'OSSNR estime que le SCRS a rempli les obligations qui lui étaient imposées par la loi, à savoir les dispositions énoncées dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et aux articles 12.1 et 12.2 de la *Loi sur le SCRS*.

60.(NC) Tel qu'il est exposé au paragraphe 12.1(3.1) de la *Loi sur le SCRS*, la *Charte* « fait partie de la loi suprême du Canada et toutes les [MRM] prises par le Service en vertu du paragraphe 1) s'y conforment. » En outre, les mesures qui limiteraient un droit ou une liberté garantie par la *Charte* ne peuvent être prises que si elles sont autorisées au titre d'un mandat⁵⁰. Toutefois, les MRM faisant l'objet du présent examen étaient des mesures non assorties de mandats. L'évaluation de l'OSSNR en matière de conformité aux dispositions de la *Charte* a été l'occasion de vérifier si les droits et libertés garantis avaient été limités en conséquence d'une mesure. En l'occurrence, l'analyse des résultats et d'autres documents pertinents indique que les MRM n'ont occasionné aucune limite de ce type⁵¹.

61.(NC) Les principales dispositions énoncées aux articles 12.1 et 12.2 de la *Loi sur le SCRS* sont les suivantes :

- *Motifs raisonnables de croire*. Avant de prendre une mesure de réduction de la menace, le SCRS doit confirmer qu'il y a un « motif raisonnable de croire » (MRC) qu'une activité particulière constitue une menace envers la sécurité du Canada. L'information et les renseignements servant à étayer cette confirmation doivent être crédibles, irréfutables et fiables.
- *Caractère juste et adapté aux circonstances*. Les mesures doivent s'avérer justes et adaptées aux circonstances eu égard à la nature de la menace, la nature des mesures, les solutions de rechange acceptables pour y parvenir ainsi que les conséquences raisonnablement prévisibles sur les tierces parties, notamment sur leur droit à la vie

48

49

⁵⁰ Il convient de noter que le SCRS n'a pas encore cherché à obtenir une autorisation judiciaire pour la MRM au titre du paragraphe 12.1(3.2). De même, les dispositions applicables de la *Loi sur le SCRS* n'ont jamais été l'objet d'une interprétation par les tribunaux.

⁵¹ Cette conclusion ne prenait en compte que le résultat des MRM. Tel qu'il est indiqué plus loin (au paragraphe 83), la question à savoir si

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

privée.

- *Consultation.* Avant de prendre des mesures de réduction de la menace, le SCRS doit consulter, au besoin, d'autres ministres ou organismes fédéraux afin d'établir s'ils sont en mesure de réduire la menace.
- *Exigences relatives aux mandats.* Toute mesure de réduction de la menace qui limiterait un droit ou une liberté garantis par la *Charte* ou qui serait, par ailleurs, contraire au droit canadien ne peut être prise que si elle a été autorisée par un mandat décerné au titre de l'article 21.1 de la *Loi sur le SCRS*.
- *Interdictions.* Les mesures de réduction de la menace ne doivent jamais contenir d'éléments qui soient interdits en vertu du paragraphe 12.2(1) de la *Loi sur le SCRS*⁵².

62.(S//Secret professionnel de l'avocat) Dans le cas des mesures examinées, chaque DA énonçait explicitement les exigences ayant trait aux MRC, au caractère juste et adapté et aux consultations menées auprès d'autres ministères et organismes fédéraux. De plus, les deux ERJ (pour le cas n° 1 et le cas n° 2 respectivement) ainsi qu'une consultation juridique (pour le cas n° 3) [REDACTED]

[REDACTED] Semblablement, les ERJ réalisées pour le cas n° 1 et le cas n° 2 ont permis d'établir que les MRM proposées [REDACTED]

63.(NC) L'OSSNR était en bonne partie d'accord avec ces estimations et ces conclusions. De plus, hormis le cas n° 3 (voir le paragraphe 79 plus loin), aucune information contenue dans les rapports sur la prise de la mesure ou dans les documents connexes n'indiquait que la mise en œuvre des mesures aurait suffisamment dévié de ce qui avait été initialement proposé pour susciter quelque inquiétude. Enfin, l'OSSNR a établi qu'aucune des mesures prises ne comportait des éléments qui soient interdits au titre du paragraphe 12.2(1) de la *Loi sur le SCRS*.

64.(NC) En plus de la conformité globale sur le plan juridique, l'OSSNR a porté une attention particulière à l'épreuve du « lien rationnel », lequel permet au SCRS de jauger le caractère juste et adapté d'une mesure. Tel qu'il a été indiqué précédemment, l'examen que l'OSSNR a réalisé en 2020 au sujet des MRM mettait en garde contre l'utilisation de critères s'appuyant sur un lien rationnel trop général et concluait que le lien rationnel n'avait pas été pris en compte lors de la sélection de certains individus appelés à intervenir dans le cadre d'une MRM. Ainsi, le présent examen a tenté de savoir si a) le lien rationnel proposé était logique et clairement énoncé et b) si ce lien rationnel avait été pris en compte dans chacune des mises en œuvre proposées.

⁵² De fait, le SCRS ne peut : a) causer, volontairement ou par négligence criminelle, des lésions corporelles à un individu ou la mort de celui-ci; b) tenter volontairement de quelque manière d'entraver, de détourner ou de contrecarrer le cours de la justice; c) porter atteinte à l'intégrité sexuelle d'un individu; d) soumettre un individu à la torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, au sens de la Convention contre la torture; e) détenir un individu; f) causer la perte de biens ou des dommages importants à ceux-ci si cela porterait atteinte à la sécurité d'un individu.

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] L'examen des MRM réalisé par l'OSSNR en 2021 traite longuement de relation que le SCRS entretient avec les tierces parties. Le cas n° 3 met en évidence bon nombre des conclusions et des recommandations que l'OSSNR a formulées dans le cadre de cet examen, particulièrement pour ce qui concerne la nécessité de prendre en compte les répercussions défavorables que les MRM pourraient avoir sur les tierces parties et de documenter les activités desdites tierces parties suivant la prise d'une MRM.

Conformité aux instructions ministérielles

(NC) Conclusion n° 4 : Pour le cas n° 1 et le cas n° 2, l'OSSNR estime que le SCRS a rempli les obligations qui lui incombent au titre des Instructions sur les opérations et la reddition de comptes de 2015 et des Instructions sur la reddition de comptes de 2019 émises par le ministre de la Sécurité publique.

(NC) Conclusion n° 5 : Pour le cas n° 3, l'OSSNR estime que le SCRS n'a pas rempli les obligations qui lui incombent au titre des Instructions sur les opérations et la reddition de comptes de 2015 et des Instructions sur la reddition de comptes de 2019 émises par le ministre de la Sécurité publique.

70.(S) Le cas n° 3 faisait intervenir [REDACTED].

71.(S) L'un des « principes fondamentaux » des DM de 2015 énonce que « [p]lus le risque associé à une activité donnée est grand, plus le niveau hiérarchique de la personne investie du pouvoir d'autoriser celle-ci est élevé »⁵⁷. Ce principe trouve écho dans le libellé de l'article 12 de l'autorisation d'enquête [REDACTED] dans lequel il est dit que [Traduction] « l'approbation [REDACTED] était requise [REDACTED] ».

[REDACTED] il serait juste de dire que la « lettre » du principe fondamental s'appliquant à l'estimation du niveau de risque et, par conséquent, du niveau d'approbation a été respecté. Toutefois, l'OSSNR estime que le « sens »

⁵⁷ Au reste, en ce qui a trait à la collecte, à la réduction de la menace, à l'analyse et aux activités de service-conseil du SCRS, un directeur général associé déclare que [Traduction] « Le niveau hiérarchique requis pour approuver le recours aux techniques opérationnelles intrusives doit être proportionnel au degré d'intrusion et au degré de risque découlant de leur utilisation. De plus, l'approbation de niveaux hiérarchiques supérieurs doit être obtenue pour : les enquêtes qui touchent [REDACTED] ».

⁵⁸ « Autorisation d'enquête », cas n° 3 [REDACTED] Dans un autre passage, le document indique [REDACTED]

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

du principe n'a pas été appliqué dans le présent cas⁵⁹. L'OSSNR croit que [REDACTED]

72.(S) En réponse à la version préliminaire du présent rapport, le SCRS a fait remarquer à l'OSSNR que la présence du [REDACTED] – dans le processus de prise de la MRM témoigne de la reconnaissance, par le SCRS, du niveau de sensibilité de ce cas. Le SCRS a également fait valoir que les risques associés aux [REDACTED] L'OSSNR consent à dire qu'une partie [REDACTED] Il convient toutefois d'ajouter [REDACTED] Ces risques ne sont pas, notamment dans le cas n° 3, exposés dans l'évaluation des risques d'atteinte à la réputation réalisée par le SCRS. [REDACTED]

73.(S//Secret professionnel de l'avocat) Les DM de 2019 traitaient du processus d'évaluation des risques. En outre, l'annexe A des DM exige que les activités opérationnelles du SCRS, y compris les MRM, soient l'objet d'une évaluation en fonction de quatre catégories de risque, à savoir le risque juridique, le risque opérationnel, le risque d'atteinte à la réputation et le risque lié à la politique étrangère. Selon les MD, « [I]es risques juridiques doivent être évalués conformément aux critères d'évaluation des risques du ministère de la Justice. » Tel qu'il est indiqué au paragraphe 57 de la présente, aucune évaluation des risques juridiques (ERJ) n'a officiellement été réalisée pour le cas n° 3. [REDACTED] (Voir l'encadré ci-dessous pour prendre connaissance du propos portant sur la modernisation des MRM [REDACTED])

Projet de modernisation des MRM du SCRS

Le SCRS a mis en œuvre le projet de modernisation des MRM le 19 janvier 2021 [REDACTED] En outre, le nouveau processus réduit le [REDACTED] il aligne les MRM sur les autres programmes [REDACTED]

⁵⁹ Rappelons que l'article 12 Autorisation d'enquête exige un motif raisonnable de soupçonner (MRS), tandis que l'article 12.1 MRM exige un motif raisonnable de croire (MRC). Si la concordance du niveau de risque avec le niveau d'approbation s'applique aux activités assujetties à une norme de preuve moins exigeante (MRS), il y a lieu de conclure que le même niveau de concordance devra être exigé pour les activités assujetties à une norme plus exigeante (MRC).

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

a fait en sorte que l'ERG a estimé comme étant faible le risque associé à la MRM⁶². Encore une fois, en déterminant le niveau de risque de cette façon [redacted] au lieu d'une prise en compte des risques réels en soi) on contrevient aux directives du ministre selon lesquelles les risques juridiques doivent être évalués « conformément aux critères d'évaluation des risques du ministère de la Justice. »

75.(S//Secret professionnel de l'avocat) L'identification préalable des [redacted] pour peu que ceux-ci s'appliquent, nécessiterait la tenue d'une ERJ est abordée par le projet du SCRS visant la modernisation des MRM, lequel projet a été lancé en janvier 2021 (voir l'encadré sur la modernisation des MRM qui se trouve après le paragraphe 73). L'analyse de ce nouveau modèle d'évaluation des risques juridiques dépasse la portée du présent examen, mais mériterait qu'on s'y attarde au cours des prochaines années. Dans le contexte qui nous concerne ici, toutefois, l'OSSNR remet en question la conclusion voulant que le cas n° 3 ne correspondait à aucun [redacted] appelant une consultation. En l'occurrence, l'OSSNR croit que la MRM aurait pu correspondre [redacted] et correspondait assurément [redacted]

76.(S//CEO//Secret professionnel de l'avocat) [redacted] consultation formelle (ERJ) doit avoir lieu en lien avec la MRM [Traduction] « lorsqu' [redacted]

[redacted] 63
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted] 64

[redacted] l'OSSNR croit que l'effet cumulatif [redacted] aurait dû être expressément pris en compte aux fins de la MRM. Ainsi, le SCRS aurait été en mesure d'établir si ces risques étaient suffisants [redacted]

77.(S) En clair, l'OSSNR n'a pas considéré que l'effet cumulatif *était* déraisonnable dans ce cas ni qu'il avait donné lieu à un abus de procédure. Il a plutôt fait valoir que le *risque* qu'il posait aurait dû être expressément pris en compte, ce qui aurait mené [redacted] d'une ERJ formelle, conformément au processus établi dans le cadre de la modernisation des MRM.

78.(S//Secret professionnel de l'avocat) [redacted]
[redacted]

⁶² [redacted]

⁶³ [redacted]

[redacted] document fourni par le SCRS à l'OSSNR en lien avec la [redacted]
⁶⁴ « Demande d'approbation (DA) de la MRM », cas n° 3 [redacted]

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

[REDACTED]

82.(S//Secret professionnel de l'avocat)

[REDACTED]

[REDACTED] De façon plus générale, l'OSSNR fait valoir le risque que l'ambiguïté peut créer lors de la prise d'une mesure, mais surtout le défaut évident de considération des risques, considération qui aurait été possible si une ERJ avait été menée.

83.(S//Secret professionnel de l'avocat)

[REDACTED]

84.(S//Secret professionnel de l'avocat) Ces facteurs sont révélateurs. Le principal argument en est que

[REDACTED]

(NC) Recommandation n° 1 : L'OSSNR recommande qu'une évaluation des risques juridiques (ERJ) soit formellement réalisée pour les MRM [REDACTED]

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

85.(S) Cette recommandation fait écho à l'accent explicitement mis sur ces catégories dans les DM de 2015 et ailleurs, notamment dans la politique du SCRS. Certes, l'OSSNR comprend l'intention de rationaliser le processus s'appliquant aux MRM – ce qui est manifeste dans les changements apportés à l'évaluation des risques juridiques dans le cadre de la modernisation des MRM –, mais il faut comprendre que les risques associés aux MRM [REDACTED] et non pas situationnels. Par conséquent, une politique permanente – [REDACTED] – serait appropriée dans ces cas de figure.

86.(NC) Le présent examen n'avait pas pour objectif d'aborder l'intégralité du modèle de modernisation des MRM. En revanche, les conclusions énoncées précédemment et les recommandations connexes mettent en évidence les risques de discordance entre l'application dudit modèle et les exigences énoncées dans les instructions du ministre, pour ce qui concerne particulièrement les évaluations du risque juridique qu'il conviendrait de mener dans certains cas.

(NC) Recommandation n° 2 : L'OSSNR recommande que le SCRS envisage d'estimer si les évaluations des risques juridiques, tel qu'elles figurent dans le cadre de la modernisation des MRM, sont compatibles avec les instructions du ministre.

87.(NC) Ce type d'estimation permettrait au SCRS de combler les lacunes et de veiller à ce que les évaluations des risques juridiques – un élément obligatoire de chacune des MRM – remplissent les fonctions qui leur incombent.

Évaluations des risques juridiques (ERJ)

88.(S//Secret professionnel de l'avocat) [REDACTED]

[REDACTED] En définitive, ces évaluations constituent un fardeau pour le processus de mise en œuvre – si SCRS devait s'éloigner trop fortement de ce qu'il s'était engagé à faire, l'évaluation des risques juridiques qui aurait été réalisée pour lui risquerait de ne plus être totalement pertinente; il se pourrait même que surgissent des risques qui n'avaient pas été pris en compte.

(NC) Conclusion n° 6 : En ce qui a trait aux évaluations des risques juridiques (ERJ), l'OSSNR estime qu'une plus importante spécification des risques juridiques, mais aussi de la façon dont lesdits risques peuvent être atténués, voire évités a donné lieu à des rapports plus explicites sur le plan de la conformité aux lois.

89.(S) Cette conclusion découle d'une analyse comparative des [REDACTED] pour le cas n° 3; voir la recommandation n° 1).

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

90.(S) La situation factuelle du cas n° 1 est très semblable à celle du cas n° 2. En l'occurrence chaque MRM faisait [REDACTED]

[REDACTED] Néanmoins, l'OSSNR a remarqué des différences, bien que légères, entre les ERJ réalisées [REDACTED]

91.(S//Secret professionnel de l'avocat) [REDACTED]

[REDACTED] 70. [REDACTED]

[REDACTED] 71. [REDACTED]

[REDACTED] 72. [REDACTED]

92.(S//Secret professionnel de l'avocat) [REDACTED]

[REDACTED] 74. » Ce propos

témoigne d'une bonne compréhension des limites [REDACTED] mais aussi des précautions que les enquêteurs ont prises pour ne pas outrepasser ces limites.

93.(S//Secret professionnel de l'avocat) [REDACTED]

70 « [REDACTED]

71 [REDACTED]

72 Lors d'examens de MRM précédents, quand il a fallu se pencher sur des MRM nécessitant [REDACTED]

73 « Rapport sur la prise de la mesure et sur les résultats escomptés », cas n° 2 [REDACTED] et « Rapport sur la prise de la mesure et sur les résultats escomptés II », cas n° 2 [REDACTED]

74 « Rapport sur la prise de la mesure et sur les résultats escomptés », cas n° 2 [REDACTED]

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

[REDACTED]

94.(S//Secret professionnel de l'avocat) [REDACTED]

[REDACTED] 76. À titre d'exemple, dans le rapport
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

(NC) Recommandation n° 3 : L'OSSNR recommande que le SCRS travaille avec le ministère de la Justice pour veiller à ce que les évaluations des risques juridiques (ERJ) comportent des directives claires quant aux risques juridiques qui pourraient être encourus, mais aussi quant à la façon dont ces risques pourraient être évités ou atténués pendant la mise en œuvre de la MRM⁷⁸.

95.(S) Une évaluation comparative [REDACTED] l'OSSNR à conclure que la clarté et la spécificité de l'énoncé des risques juridiques – mais aussi de la façon dont ces risques peuvent être évités ou atténués – pourraient servir de guide pour les enquêteurs⁷⁹. L'application de la recommandation connexe permettrait aux enquêteurs, que ceux-ci soient expérimentés ou non, de se tenir au courant et d'avoir une compréhension des paramètres en fonction desquels ils doivent agir sans porter atteinte aux droits et libertés garantis par la *Charte* et sans contrevenir à la loi. Ils auraient également l'occasion de prendre acte des limites à ne pas franchir sans quoi ils commettraient ou risqueraient de commettre des manquements aux yeux du MJ.

96.(NC) Cette approche permettrait également d'améliorer les processus de mise en œuvre et d'établissement de rapports. Le fait de fournir des lignes directrices précises amènerait les enquêteurs du SCRS à préciser, dans leurs rapports sur la prise de la mesure, les moyens qui leur ont permis de demeurer à l'intérieur des limites permises.

⁷⁵ [REDACTED]

⁷⁶ « Rapport sur la prise de mesure [REDACTED] cas n° 1 [REDACTED] », cas n° 1 [REDACTED] et « Rapport sur la prise de mesure [REDACTED] cas n° 1 [REDACTED] ».

⁷⁷ « Rapport sur la prise de mesure [REDACTED] cas n° 1 [REDACTED] ».

⁷⁸ Cet énoncé fait suite à la recommandation formulée dans le document de l'OSSNR « Examen de l'OSSNR découlant de la décision 2020 [REDACTED] de la Cour fédérale [REDACTED] ».

[REDACTED] devant servir de pratiques exemplaires (engagement suivant lequel le SCRS et le MJ collaboreraient itérativement dans le but d'atteindre les objectifs tout en respectant la loi).

⁷⁹ L'OSSNR reconnaît que [REDACTED]. Néanmoins, la comparaison [REDACTED] s'avère utile lorsqu'il s'agit de produire des renseignements privilégiés qui pourraient dorénavant servir à la formulation de ce type d'évaluation.

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

(NC) Recommandation n° 4 : L'OSSNR recommande que les rapports sur la prise de la mesure précisent la façon dont les risques juridiques énoncés dans l'ERJ ont été évités ou atténués pendant l'exécution de la MRM.

97.(NC) Les pouvoirs considérables conférés par le mandat des MRM créent des risques pour les droits et libertés des personnes faisant l'objet de telles mesures ou d'autres personnes visées par la portée desdites mesures. En incluant, dans les procédures d'exécution des MRM, des rapports sur la façon dont les risques soulevés ont été atténués ou évités, le SCRS serait en mesure de montrer qu'il a agi conformément à la loi depuis le début du processus (ce que le Service a proposé de faire) jusqu'à la fin (ce que le Service a fait) de chacun des cas, ce qui aurait pour effet d'accroître le degré de confiance dans le fait que le régime est exécuté de façon responsable⁸⁰. (Voir également le propos ayant trait à la documentation liée aux MRM à partir du paragraphe 101, plus loin.)

Conformité à la politique

98.(S) La gouvernance s'appliquant MRM comporte des exigences visant spécifiquement les obligations légales pertinentes. Par exemple, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] À cet égard, la conformité à la politique est déterminante pour garantir la conformité à la loi.

(NC) Conclusion n° 7 : Pour ce qui a trait au cas n° 2 et au cas n° 3, l'OSSNR estime que le SCRS n'a pas rempli ses obligations quant à l'une des exigences énoncées dans la version 4 du document Conduite des opérations, mesures de réduction de la menace (article 12.1). En l'occurrence, le SCRS n'a pas respecté les exigences internes de sa politique concernant les échéances s'appliquant au dépôt des rapports sur la prise de la mesure.

99.(S) De fait, l'OSSNR a conclu que :

- Pour le cas n° 2, le rapport faisant suite à la deuxième prise de mesure n'a pas été déposé dans les cinq jours ouvrables (conformément aux paragraphes 6.2 et 6.3 de la version 4 du document Conduite des opérations). [REDACTED]⁸¹.
- Pour le cas n° 3, le rapport faisant suite à la prise de mesure n'a pas été déposé dans les cinq jours ouvrables (conformément au paragraphe 6.2 de la version 4 du document Conduite des opérations). [REDACTED]

⁸⁰ En réponse à une version préliminaire du présent rapport, le SCRS a indiqué que la mise en œuvre de la recommandation n° 4 créerait un [Traduction] « fardeau administratif [...] qui ne comporterait aucun avantage qui soit clairement défini. » L'OSSNR a néanmoins tenu à insister sur les avantages – documentation étayant la conformité à la loi – de cette approche. De plus, des directives juridiques clairement énoncées dans les ERJ (voir la recommandation n° 3 formulée précédemment) faciliteraient la pratique recommandée.

⁸¹ « Rapport sur la prise de la mesure et sur les résultats escomptés II », cas n° 2 [REDACTED]

TRÈS SECRET // CEO // SÉCRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

104. (S) La politique du SCRS manque de clarté quant au moment où les rapports sur les résultats escomptés (ce que le SCRS avait l'habitude d'appeler les « résultats intermédiaires » [*intermediate reports*]) doivent être produits. En effet, le paragraphe 6.5 de la version 4 du document Conduite des opérations, mesures de réduction de la menace (article 12.1), du SCRS aborde la nécessité de produire un rapport sur les résultats escomptés et un rapport sur les répercussions stratégiques, mais ne précise une échéance que pour le second (plus de détails sont fournis à ce sujet au paragraphe 109, plus loin). Ainsi, la conclusion énoncée plus tôt ne dénote pas tant problème de conformité qu'une difficulté relative à l'utilisation efficiente des rapports visant à alimenter les opérations du SCRS. Spécialement dans la mesure où le SCRS envisage de nouvelles MRM – ou la mise en œuvre répétée de la même MRM en vertu d'une autorisation permanente – visant le même auteur de menace, le fait de disposer de rapports sur les résultats escomptés pourrait s'avérer utile pour les sous-sections opérationnelles et les autorités approbatrices.

105. (S) C'était particulièrement vrai pour ce qui est du [REDACTED] par exemple. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] 85. »
[REDACTED]
[REDACTED] 86. »
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

En particulier lorsque des points de décision aussi importants sont soulevés, l'information relative au résultat d'une MRM s'avère pertinente et possiblement utile.

106. (S) Comme il a été indiqué précédemment dans la description de cas énoncée au paragraphe 58, le SCRS a ultimement déterminé que dès janvier 2022, [REDACTED]
[REDACTED] 87. [REDACTED]
[REDACTED] Le fait que le rapport sur les résultats escomptés n'a pas été achevé avant [REDACTED] porte à croire que cette information n'était pas disponible (ou pas encore documentée, du moins) au moment voulu.

(NC) Recommandation n° 5 : L'OSSNR recommande que le SCRS précise dans son document Conduite des opérations, mesures de réduction de la menace (article 12.1) le moment où le rapport sur les résultats escomptés doit être déposé, comme c'est le cas pour le Rapport sur les répercussions stratégiques.

107. (S) Cette recommandation signifierait que [REDACTED] exigences s'appliquant aux rapports seraient assujetties à des échéances explicitement énoncées, comme c'était déjà le cas pour les

85 « Autorisation d'enquête », cas n° 33 [REDACTED]

86 *Ibid.* [REDACTED] italiques dans l'original].

87 « Rapport sur les résultats escomptés », cas n° 3, [REDACTED]

rapports sur la prise de la mesure (dans les cinq jours ouvrables) et les rapports sur les répercussions stratégiques (à l'une des deux échéances énoncées). Ainsi, l'établissement de l'échéance précise à laquelle le rapport sur les résultats escomptés doit être déposé nécessitera un examen attentif. La recommandation de l'OSSNR ne comprend pas d'échéance particulière; elle demande seulement que le SCRS fasse le nécessaire pour déterminer ce qui s'avérerait pratique et, à la lumière des considérations énoncées précédemment, ce qui s'avérerait utile en l'occurrence (p. ex. fournir de l'information pertinente en temps opportun, particulièrement pour ce qui a trait aux principaux points de décision, notamment le renouvellement des autorisations). Bien que l'OSSNR reconnaisse la position du SCRS voulant que l'information en suspens puisse poser des difficultés quant à l'établissement d'une échéance précise, nous tenons néanmoins à rappeler que de l'information pertinente figurait déjà dans le rapport sur le résultat escompté soumis ■■■■■■■■■■ pour le cas n° 3. Cet exemple montre l'importance de produire des rapports à partir de l'information dont on dispose plutôt que d'attendre que toute l'information ait été fournie, tout en reconnaissant que des mises à jour seront toujours possibles dès lors que de nouvelles informations deviendront disponibles.

108. (S) L'esprit de la recommandation veut que l'information pertinente qui s'ajoute s'avère d'autant plus utile pour le SCRS lorsqu'il s'agit d'exécuter une MRM. Comme l'indique clairement l'analyse du cas n° 3 présentée plus tôt, être au fait des résultats est important, non seulement pour assurer le suivi des réussites ou des échecs en matière de MRM, mais aussi pour comprendre la façon dont une MRM doit être prise en compte dans l'enquête permanente au titre de l'article 12 aux fins de laquelle cette MRM a eu lieu. Cela comprend l'élaboration d'éventuelles MRM visant le même auteur de menace. ■■■■■■■■■■

■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■ 88
■■■■■■■■■■ 89 ■■■■■■■■■■ 90 ■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■

109. (S) La politique du SCRS actuellement en vigueur permet que les rapports sur les répercussions stratégiques soient déposés selon l'une des deux échéances suivantes :

- à l'expiration de l'autorisation de la MRM;
- à l'échéance de l'autorisation d'enquête relative à la MRM.

Concrètement, comme l'autorisation d'une MRM ■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■

88 ■■■■■■■■■■
89 ■■■■■■■■■■
90 À titre d'exemple, voir la correspondance par courriels ■■■■■■■■■■ way forward ■■■■■■■■■■ la suite des choses) ■■■■■■■■■■
cas n° 2 ■■■■■■■■■■

TRÈS SÉCRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

(NC) Conclusion n° 9 : L'OSSNR estime que la politique qui encadre actuellement la production des rapports sur les répercussions stratégiques pourrait faire obstacle à la production en temps opportun d'informations importantes.

110. (S) Il convient de noter que l'analyse précédente ayant trait au le rapport sur les résultats escomptés pour le cas n° 3 s'applique tout autant à son rapport sur les répercussions stratégiques. L'autorisation de la MRM pour le cas n° 3 a [REDACTED]

[REDACTED]

111. (S) S'agissant du cas n° 1, le SCRS a produit le rapport sur les répercussions stratégiques [REDACTED] tout juste avant la date d'expiration de l'autorisation de la MRM, à savoir [REDACTED]

[REDACTED]

(NC) Recommandation n° 6 : L'OSSNR recommande que le SCRS intègre dans sa politique une exigence voulant que le rapport sur les répercussions stratégiques soit déposé à la date d'expiration de l'autorisation de la MRM.

112. (S) Cette recommandation incite le SCRS à produire l'information pertinente plus tôt que tard. Comme les résultats stratégiques peuvent influencer ou alimenter le processus décisionnel concernant les MRM à venir *au sein* d'enquêtes actives, l'évaluation des résultats *avant* l'échéance de ces enquêtes tombe sous le sens. Si les répercussions stratégiques demeurent incertaines à cette échéance hâtive (comme ce pourrait être le cas pour les MRM dont la période de validité est courte, par exemple 90 jours), le rapport pertinent peut l'indiquer, et la question peut être revue, s'il y a lieu, au terme de l'autorisation d'enquête. L'OSSNR note que dans les trois cas examinés, le SCRS a produit un rapport sur les répercussions stratégiques à la plus hâtive des deux échéances (échéance de l'autorisation de la MRM). Ainsi, l'application de la recommandation énoncée ci-dessus ne ferait que codifier cette pratique⁹¹.

⁹¹ En réponse à une version provisoire du présent rapport, le SCRS a expliqué qu'un nouveau « rapport sur les résultats d'une MRM » était appelé à remplacer le rapport sur les résultats escomptés et le rapport sur les répercussions stratégiques. En outre, ce nouveau rapport serait déposé à l'expiration de l'autorisation de la MRM. Au moment de rédiger le présent rapport, cette modification n'avait toujours pas eu lieu.

CONCLUSION

113. (NC) Globalement, l'OSSNR estime qu'en 2021, les modalités d'application du mandat des MRM par le SCRS s'apparentaient à ce qui avait été fait au cours des années précédentes. En ce qui a trait aux MRM examinées, l'OSSNR conclut que le SCRS a rempli ses obligations en vertu de la loi, particulièrement pour ce qui a trait aux termes de la *Charte canadienne des droits et libertés* ainsi qu'aux dispositions visées aux articles 12.1 et 12.2 de la *Loi sur le SCRS*. Dans le cas de l'une des mesures, toutefois, l'OSSNR a estimé que le SCRS n'avait pas rempli ses obligations au titre des Instructions sur les opérations et la reddition de comptes de 2015 et des Instructions sur la reddition de comptes de 2019 émises par le ministre de la Sécurité publique.

114. (S) L'examen a mis en contexte historique le recours au régime des MRM par le SCRS en comparant l'utilisation du régime pour l'année 2021 avec celle pour les années antérieures. Il convient de noter que la baisse d'utilisation qui a commencé vers 2018 a atteint un plancher en 2021 – l'OSSNR a même observé de légères hausses du nombre des propositions, des approbations et des mises en œuvre de MRM au cours de la période visée par le présent examen. Dorénavant – et considérant que la pandémie de COVID-19 est probablement derrière nous –, la surveillance et l'analyse de ces données serviront à alimenter les examens à venir.

115. (NC) L'objectif fixé pour le présent examen était d'analyser une sélection de MRM mises en œuvre. Ce faisant, l'OSSNR a pris en compte les observations, les conclusions et les recommandations découlant d'examen précédemment réalisés par le CSARS et l'OSSNR, notamment, l'exigence voulant qu'un « lien rationnel » (entre un sujet et la menace correspondante) ait été établi pour chacun des cas et que la documentation des résultats soit claire et complète. Le fait que l'on mette l'accent sur la mise en œuvre a soulevé la question de la concordance entre ce que le SCRS proposait de faire et ce qui, en définitive, avait eu lieu.

116. (NC) Sur ce plan, des conclusions et des recommandations ont été formulées, lesquelles faisaient état de la croyance de l'OSSNR voulant que l'information fût pertinente et disponible en temps opportun, et qu'elle favorise les opérations du SCRS. Reconnaisant que l'imposition d'un processus de documentation excessivement lourd constituait un frein pour les activités du SCRS, l'OSSNR croit néanmoins que les recommandations ici formulées sont avisées et raisonnables, et qu'au lieu de créer de nouvelles exigences, elles s'emploient plutôt à prolonger et à perfectionner celles qui ont déjà été formulées.

117. (S) [REDACTED] Cette analyse touchait directement et indirectement – depuis janvier 2021 – au nouveau modèle mis en place dans le cadre du projet de « modernisation des MRM » du SCRS. Il va de soi que le présent examen n'a pas été en mesure d'étudier l'intégralité de ce modèle et qu'aucun commentaire n'a donc pu être formulé relativement à son efficacité. [REDACTED]

[REDACTED] L'OSSNR a recommandé de combler cette lacune en proposant qu'une ERJ soit réalisée pour toute MRM [REDACTED]

[REDACTED] L'OSSNR a également recommandé que le SCRS évalue le nouveau modèle en le comparant aux instructions du ministre, particulièrement avec les

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

instructions ayant trait aux évaluations des risques juridiques. À l'occasion d'un examen à venir, l'OSSNR pourrait se pencher spécialement sur le processus de modernisation des MRM et aborder ces questions sous l'angle plus général de la conformité, dans le but de formuler des recommandations qui permettraient de combler les lacunes, de résoudre les problèmes et d'atténuer les risques connexes.

118. (S) Corollairement, le présent examen met en évidence l'importance des orientations et des directives issues des ERJ, lesquelles permettent de reconnaître et d'atténuer les risques juridiques, mais aussi – il importe de le souligner – de veiller à ce que les enquêteurs du SCRS agissent dans les limites de la conformité juridique pendant l'exécution des MRM. Les conseils clairement formulés réduisent l'ambiguïté et l'incertitude, ce qui affaiblit considérablement le risque que les employés du SCRS commettent involontairement des manquements en cours d'exécution des MRM et facilite la documentation des éléments de conformité juridiques dans les rapports après action.

119. (NC) Ainsi, on accroît la probabilité que le SCRS fasse un usage légal et responsable du mandat des MRM. Au reste, en dépit des difficultés relevées, il convient de souligner le constat général de conformité – à la loi, aux directives du ministre et à la politique – qui caractérise le présent examen.

ANNEXE A : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

(NC) **Conclusion n° 1** : L'OSSNR estime que l'utilisation du mandat des MRM faite par le SCRS en 2021 était globalement semblable l'utilisation préconisée au cours des années précédentes.

(NC) **Conclusion n° 2** : En considération de tous les cas examinés, l'OSSNR estime que le SCRS a rempli les obligations qui lui étaient imposées par la loi, à savoir les dispositions énoncées dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et aux articles 12.1 et 12.2 de la *Loi sur le SCRS*.

(NC) **Conclusion n° 3** : Pour chacun des cas examinés, l'OSSNR estime que le SCRS a adéquatement établi un « lien rationnel » entre la mesure proposée et la menace reconnue.

(NC) **Conclusion n° 4** : Pour le cas n° 1 et le cas n° 2, l'OSSNR estime que le SCRS a rempli les obligations qui lui incombait au titre des Instructions sur les opérations et la reddition de comptes de 2015 et des Instructions sur la reddition de comptes de 2019 émises par le ministre de la Sécurité publique.

(NC) **Conclusion n° 5** : Pour le cas n° 3, l'OSSNR estime que le SCRS n'a pas rempli les obligations qui lui incombait au titre des Instructions sur les opérations et la reddition de comptes de 2015 et des Instructions sur la reddition de comptes de 2019 émises par le ministre de la Sécurité publique.

(NC) **Conclusion n° 6** : En ce qui a trait aux évaluations des risques juridiques (ERJ), l'OSSNR estime qu'une plus importante spécification des risques juridiques, mais aussi de la façon dont lesdits risques peuvent être atténués, voire évités a donné lieu à des rapports plus explicites sur le plan de la conformité aux lois.

(NC) **Conclusion n° 7** : Pour ce qui a trait au cas n° 2 et au cas n° 3, l'OSSNR estime que le SCRS n'a pas rempli ses obligations quant à l'une des exigences énoncées dans la version 4 du document *Conduite des opérations, mesures de réduction de la menace* (article 12.1). En l'occurrence, le SCRS n'a pas respecté les exigences internes de sa politique concernant les échéances s'appliquant au dépôt des rapports sur la prise de la mesure.

(NC) **Conclusion n° 8** : Pour ce qui a trait au cas n° 3, l'OSSNR estime que le rapport sur les résultats escomptés n'a pas été produit en temps opportun.

(NC) **Conclusion n° 9** : L'OSSNR estime que la politique qui encadre actuellement la production des rapports sur les répercussions stratégiques pourrait faire obstacle à la production en temps opportun d'informations importantes.

TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

Recommandations

(NC) **Recommandation n° 1** : L'OSSNR recommande qu'une évaluation des risques juridiques (ERJ) soit formellement réalisée pour les MRM [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

(NC) **Recommandation n° 2** : L'OSSNR recommande que le SCRS envisage d'estimer si les évaluations des risques juridiques, tel qu'elles figurent dans le cadre de la modernisation des MRM, sont compatibles avec les instructions du ministre.

(NC) **Recommandation n° 3** : L'OSSNR recommande que le SCRS travaille avec le ministère de la Justice pour veiller à ce que les évaluations des risques juridiques (ERJ) comportent des directives claires quant aux risques juridiques qui pourraient être encourus, mais aussi quant à la façon dont ces risques pourraient être évités ou atténués pendant la mise en œuvre de la MRM.

(NC) **Recommandation n° 4** : L'OSSNR recommande que les rapports sur la prise de la mesure précisent la façon dont les risques juridiques énoncés dans l'ERJ ont été évités ou atténués pendant l'exécution de la MRM.

(NC) **Recommandation n° 5** : L'OSSNR recommande que le SCRS précise dans son document Conduite des opérations, mesures de réduction de la menace (article 12.1) le moment où le rapport sur les résultats escomptés doit être déposé, comme c'est le cas pour le Rapport sur les répercussions stratégiques.

(NC) **Recommandation n° 6** : L'OSSNR recommande que le SCRS intègre dans sa politique une exigence voulant que le rapport sur les répercussions stratégiques soit déposé à la date d'expiration de l'autorisation de la MRM.

ANNEXE B : MANDAT RELATIF AUX MRM

(NC) En juin 2015, le Parlement a promulgué la *Loi antiterroriste* (2015), laquelle autorise le SCRS, au titre de l'article 12.1 de la *Loi sur le SCRS*, à prendre des mesures visant à réduire, au pays ou à l'étranger, les menaces envers la sécurité du Canada⁹². Ces nouvelles mesures constituaient un virage sans précédent par rapport au rôle traditionnellement tenu par le SCRS consistant principalement à collecter du renseignement.

(NC) En juillet, la *Loi sur la sécurité nationale* (2017) apportait des modifications au mandat du SCRS relativement aux MRM. Ces modifications visaient à clarifier ce pouvoir et à le définir plus avant. Plus particulièrement, ces modifications insistaient sur l'importance de la conformité aux dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*), fournissaient une liste élargie des pratiques interdites aux termes du régime des MRM⁹³ et comportaient une nouvelle exigence voulant que le SCRS avise l'OSSNR après avoir entrepris une MRM.

(NC) La *Loi sur le SCRS* ne fournit pas de définition précise de l'expression « mesures visant à réduire la menace ». Ainsi, le SCRS a produit sa propre définition : « mesure opérationnelle prise par [le SCRS] 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*⁹⁴. »

(NC) Ces mesures sont assujetties à certaines stipulations. L'article 12.1 de la *Loi sur le SCRS* indique que le SCRS ne peut prendre des MRM que s'il a des motifs raisonnables de croire (MRC) que la conduite relevée constitue une menace envers la sécurité du Canada⁹⁵. Les MRM doivent s'avérer justes et adaptées aux circonstances, compte tenu de la nature de la menace, de la nature des mesures, des solutions de rechange acceptables pour réduire la menace et des conséquences raisonnablement prévisibles sur les tierces parties, notamment sur leur droit à la vie privée. Le SCRS doit également consulter d'autres ministères fédéraux, s'il y a lieu, afin d'établir s'ils sont en mesure de réduire la menace. Enfin, le SCRS doit obtenir un mandat auprès d'un juge lorsqu'une MRM proposée risque de porter atteinte aux droits et libertés garantis par la *Charte* ou d'être par ailleurs contraire au droit canadien.

(S) En plus des exigences prescrites par la loi, les Instructions du ministre sur les opérations et la reddition de comptes de 2015 et les Instructions sur la reddition de comptes de 2019 exigent que toutes les MRM fassent l'objet d'une évaluation qui mesure – selon l'échelle « faible, moyen, élevé » – quatre catégories de risques, à savoir le risque juridique, le risque opérationnel, le risque d'atteinte à la réputation et le risque lié à la politique étrangère que pourraient comporter les

⁹² *Loi antiterroriste*, L.C. 2015, ch. 20.

⁹³ Entre autres choses, le SCRS ne peut engager des mesures pouvant causer des lésions corporelles à un individu ou la mort de celui-ci; soumettre un individu à la torture; détenir un individu; ou porter atteinte à l'intégrité sexuelle d'un individu : *Loi sur le SCRS*, L.R.C. 1985, ch. C-23, articles 12.1 et 12.2.

⁹⁴ SCRS, « [redacted] »

⁹⁵ *R c. Kang-Brown*, [2008] 1 RCS 456. Le soupçon raisonnable n'exige qu'une croyance qui soit partielle ou avérée, mais qui soit également raisonnable et fondée sur des données probantes. Quant au motif raisonnable de croire (MRC), il renvoie plutôt au seuil où la probabilité raisonnable remplace le soupçon et la simple possibilité. Le motif raisonnable de croire est une norme de preuve plus rigoureuse fondée sur une information pertinente, actuelle, exacte, précise, probante et fiable. Le fait que les MRM doivent répondre au critère du MRC et non du motif raisonnable de soupçonner (MRS) doit être souligné, car il témoigne du degré relativement accru d'intrusion de ce type de mesure par comparaison avec la collecte de renseignement.

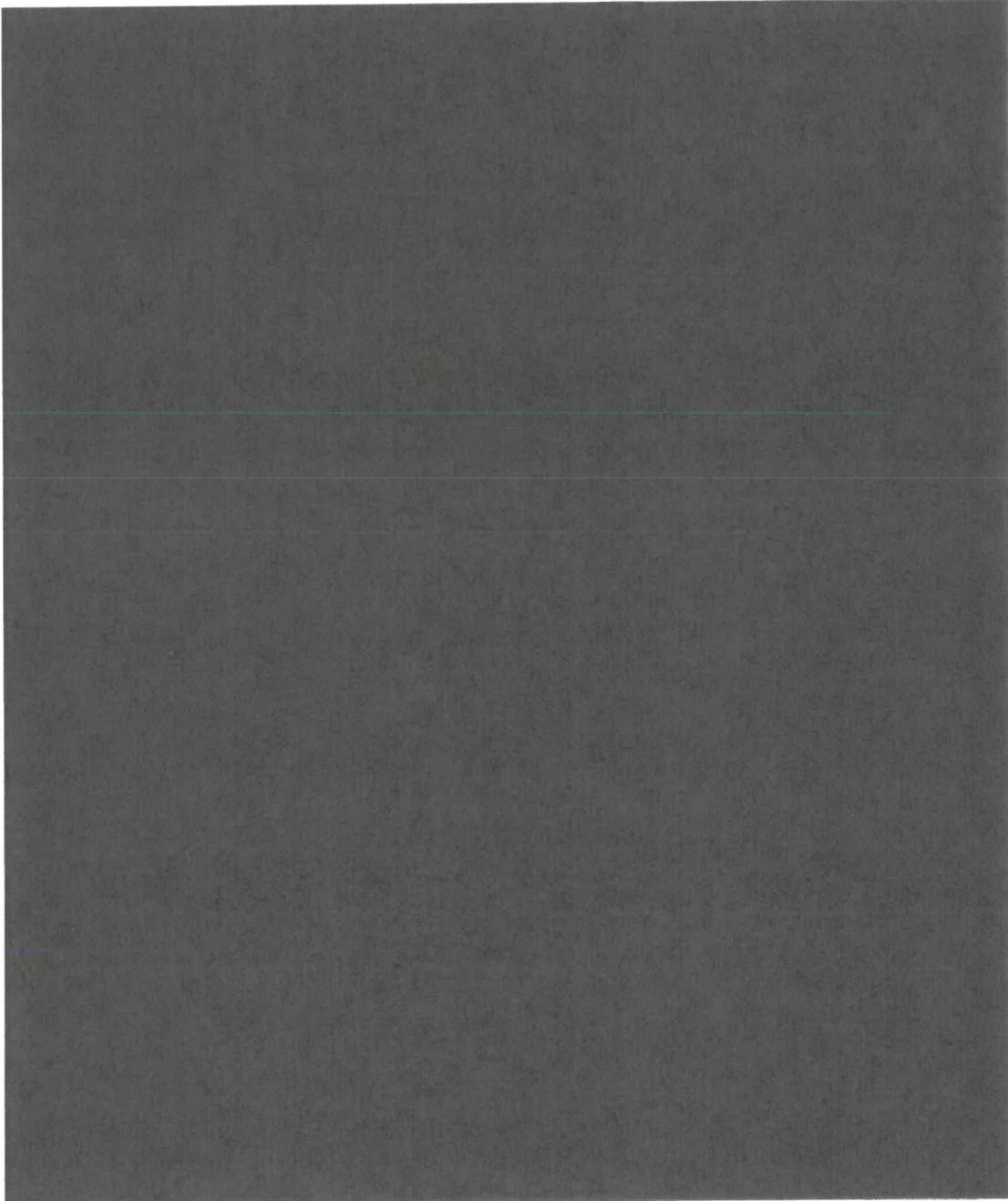
TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

mesures proposées. De plus, ces instructions exigent que le SCRS prenne en compte l'éventail des outils mis à la disposition de l'ensemble du gouvernement du Canada relativement à la sécurité nationale et qu'il consulte les ministres et organismes fédéraux dont le mandat ou les pouvoirs sont étroitement liés à la MRM proposée. Il importe également de noter que les deux ensembles d'instructions issues du ministre s'appliquent simultanément : dans les IM de 2015, la partie ayant trait aux opérations demeure en vigueur, alors que la partie concernant la reddition de compte a été remplacée par les IM de 2019.

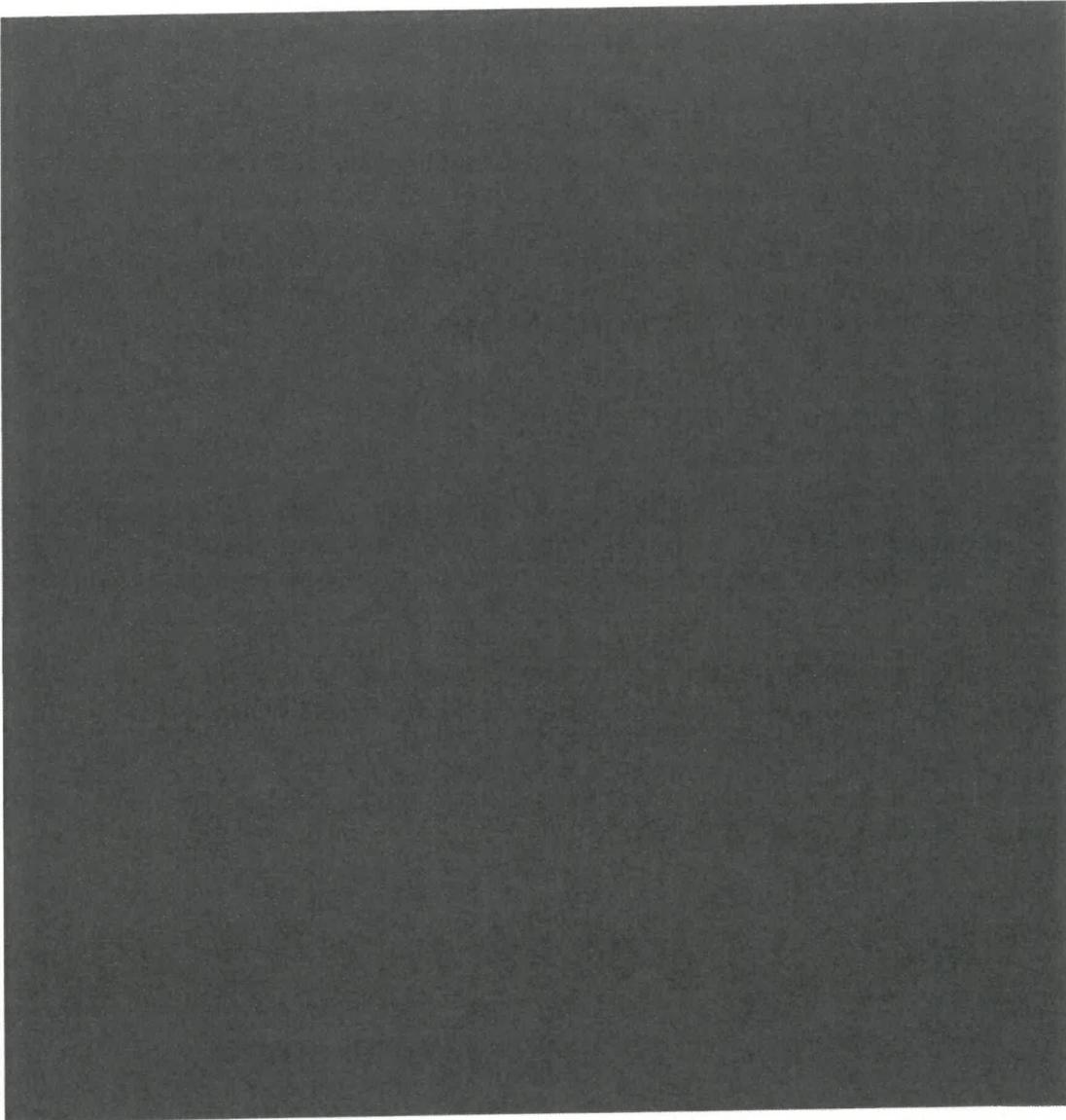
ANNEXE C : STRATÉGIE DE SÉLECTION DES CAS

- (S) L'ensemble des mesures à partir duquel l'OSSNR a sélectionné les cas examinés comportait
■ MRM - à savoir toutes celles qui ont été mises en œuvre au cours de l'année civile 2021. Ces
■ MRM sont réparties dans le tableau 1 ■

(TS) TABLEAU 1 : INTÉGRALITÉ DES MRM MISES EN ŒUVRE EN 2021



TRÈS SECRET // CEO // SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT



(S) De ces 21 cas, trois étaient des MRM mises en œuvre *d'abord* en 2020, puis mises en œuvre de nouveau pendant la période visée par le présent examen⁹⁶. [redacted]

[redacted]
[redacted]
[redacted]⁹⁷. Ainsi, compte tenu de la disposition à examiner l'intégralité du cycle de vie des MRM dans le contexte du présent examen, l'OSSNR a éliminé [redacted]

(S) [redacted]
[redacted]

⁹⁶ Ces [redacted]
⁹⁷ À titre d'exemple, une MRM mise en œuvre initialement en 2020, puis à quelques reprises en 2021 figurerait parmi les mises en œuvre de 2020, ce qui l'exclurait des statistiques comptabilisées pour 2021.

