



Document commandé:

Le rôle des services de renseignement dans
les états d'urgence

Préparé par: Wesley Wark

Avis au lecteur

Conformément aux règles 5 à 10 des *Règles de pratique et de procédure de la phase relative aux politiques* de la Commission, le commissaire peut, à sa discrétion, faire appel à des experts externes pour produire des documents de discussion, de recherche ou d'orientation (« documents commandés »)

Les points de vue exprimés dans un document commandé sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux du commissaire. Les énoncés de faits contenus dans un document commandé ne représentent pas nécessairement le point de vue du commissaire. Les conclusions de fait du commissaire sont fondées sur la preuve présentée lors des audiences de la Commission.

Les parties et les membres du public peuvent fournir des commentaires écrits à la Commission en réponse à ce document. Des informations sur le processus de dépôt d'observations, y compris les dates limite, sont énoncées dans l'*Avis concernant la phase politique de la Commission* (disponible sur le site Web de la Commission).

« Le rôle des services de renseignement dans les états d'urgence »

Rapport de recherche préparé à l'intention de la Commission sur l'état d'urgence
Août-septembre 2022

Wesley Wark
Agrégé supérieur
Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale*

(Les points de vue exprimés dans le présent rapport sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Commission sur l'état d'urgence.)

** Je tiens à remercier Morgan Wark, étudiant de troisième année en philosophie à l'Université de Toronto, pour son aide à la recherche dans les volumineux documents des comités parlementaires. Je souhaite également exprimer ma reconnaissance envers deux personnes qui ont lu et commenté une ébauche antérieure. Ce rapport a bénéficié de la bonne volonté des personnes qui ont mis à ma disposition les résultats de leurs demandes d'accès à l'information.*

Table des matières

Abréviations.....	3
Résumé.....	5
Introduction :	7
Organisation du rapport	8
Comprendre le renseignement	9
Sur le renseignement de sources ouvertes (RSO).....	11
La collectivité canadienne de sécurité nationale et de renseignement (SNR).....	15
Les mandats et pouvoirs des entités de SNR compétentes.....	19
La loi sur les mesures d’urgence.....	23
Le renseignement sur la table du Cabinet : le Groupe d’intervention en cas d’incident	25
Le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR)	32
Le service canadien du renseignement de sécurité (SCRS).....	34
La Gendarmerie royale du Canada (GRC)	49
L’agence des services frontaliers du Canada (ASFC)	56
Le Centre d’analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE)	57
Qui est le premier à intervenir? : Le Centre des opérations du gouvernement (COG) et le Secrétariat de l’organisation des mesures d’urgence, BCP	59
Sur le renseignement public.....	61
Sur l’examen et la responsabilité :.....	64
Conclusion : Résultats et questions à examiner	65
NOTES DE FIN DE DOCUMENT	69

Abréviations :

CSMAOSN : Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale

BCCLA : British Columbia Civil Liberties Association

ASFC : Agence des services frontaliers du Canada

CCETP : Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC

SCRS : Service canadien du renseignement de sécurité

SPC : Secrétariat de la protection civile (BCP)

CANAFE : Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

COG : Centre des opérations du gouvernement, Sécurité publique

SER : Secrétariat de l'évaluation du renseignement (BCP)

ERCCI : Équipe de renseignement sur la criminalité à caractère idéologique (GRC)

EVCI : Extrémistes violents à caractère idéologique

EISN : Équipe intégrée de la sécurité nationale (dirigée par la GRC)

GICA : Groupe d'intervention en cas d'incident (comité du Cabinet)

CIET : Centre intégré d'évaluation du terrorisme

SNR : Sécurité nationale et renseignement

CSNR : Conseillère à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre

CPSNR : Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement

OSSNR : Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement

RSO : Renseignement de sources ouvertes

BCP : Bureau du Conseil privé

CPM : Cabinet du premier ministre

GRC : Gendarmerie royale du Canada

CSARS : Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (remplacé par l'OSSNR en 2019)

RMS : Renseignement sur les médias sociaux

Résumé

Les responsables des services de renseignement canadiens ont publiquement averti que le Canada se trouve à un moment charnière pour faire face à un environnement changeant et volatile en matière de menace à la sécurité nationale. En juin 2021, le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre a déclaré :

« Le monde se trouve à un tournant... et doit surmonter une combinaison de nouveaux défis et de défis qui perdurent sur le plan de la sécurité nationale... Les menaces contre la sécurité nationale qui pèsent contre le Canada – qu’elles proviennent d’acteurs étatiques ou non étatiques, ou de phénomènes mondiaux comme une pandémie ou les changements climatiques – sont plus grandes que jamais et touchent de façon directe notre économie, nos institutions démocratiques et notre mode de vie. Face à une transformation d’une telle ampleur, la communauté de la sécurité nationale et du renseignement du pays doit évoluer et s’adapter. »¹

Deux exemples récents de défis en matière de sécurité nationale se sont succédé au début de l’année 2022 – les manifestations menées sous l’égide du « Convoi de la liberté » et l’invasion préméditée et brutale de l’Ukraine par la Russie.

Le système de sécurité nationale et de renseignement du Canada joue un rôle fondamental en permettant au gouvernement fédéral de comprendre les menaces auxquelles le pays fait face et de réagir en conséquence. Ce rôle consiste à fournir des renseignements sur les intentions, les capacités et les activités des acteurs de la menace. Le renseignement englobe l’alerte précoce et la connaissance de la situation. Toutes ces fonctions ont été essentielles à l’efficacité du renseignement relatif aux manifestations du « Convoi de la liberté ».

Il convient d’examiner clairement deux problèmes connexes : déterminer si les services de renseignement du Canada ont été défaillants dans la surveillance du « Convoi de la liberté », et si cette défaillance a influé sur la décision du gouvernement d’invoquer la *Loi sur les mesures d’urgence* le 14 février 2022². L’échec des services de renseignement peut être une question épineuse et peut parfois donner lieu à la désignation de boucs émissaires. Ce qui mérite une attention toute particulière, c’est l’exactitude et la pertinence des renseignements disponibles sur le « Convoi de la liberté », et la question de savoir si ces renseignements ont éclairé les décisions politiques de manière appropriée. Ce rapport de recherche présente des indices de réussite du renseignement et des signes inquiétants d’échec, notamment en ce qui concerne la gouvernance du système de sécurité nationale et de renseignement. Seuls une étude systématique et l’accès aux documents classifiés peuvent permettre de fournir des réponses complètes.

Ce rapport de recherche commence par une analyse générale du renseignement en tant que fonction du gouvernement et examine ensuite les activités des principales organisations de sécurité nationale et de renseignement, depuis la table du Cabinet jusqu’aux entités dotées de mandats très spécialisés.

Sur la base de l'analyse contenue dans le présent rapport, la conclusion propose quelques résultats et propositions de changements nécessaires en matière de législation et de gouvernance. Les questions clés à traiter dans le texte incluent :

Y a-t-il eu des restrictions d'autorité perçues qui ont entravé la capacité des entités chargées de la sécurité nationale et du renseignement à recueillir, traiter, analyser et diffuser des renseignements concernant le « Convoi de la liberté »?

Les méthodes de collecte de renseignements, en particulier les sources ouvertes, ont-elles été correctement utilisées?

Les rapports de renseignement provenant de divers ministères et organismes ont-ils été entièrement intégrés?

Les évaluations des services de renseignement sur la menace pour la sécurité nationale posée par le « Convoi de la liberté » étaient-elles exactes, pertinentes et suffisamment prospectives?

La mise à disposition des renseignements aux décideurs a-t-elle été rapide et efficace?

Si la réponse à l'une de ces questions est négative, il est urgent d'améliorer les pouvoirs, les capacités et les mécanismes d'établissement de rapports du système national de sécurité et de renseignement. Parallèlement, il est important de veiller à ce que les décideurs politiques comprennent entièrement les renseignements qu'ils reçoivent et leur fassent confiance.

Dans toute situation future où un gouvernement fédéral pourrait avoir besoin de recourir à des pouvoirs extraordinaires, comme dans le cas de la *Loi sur les mesures d'urgence*, il est important d'éviter que des renseignements inadéquats, un manque de confiance dans les renseignements, ou un système de gouvernance inadéquat en matière de sécurité nationale et de renseignement exigent l'utilisation de tels pouvoirs.

Le rapport de recherche se termine par une citation du directeur du SCRS, David Vigneault, qui devrait intéresser tous les Canadiens et Canadiennes :

« Il ne saurait être question de perdre le combat pour la démocratie. »³

Le système national de sécurité et de renseignement doit être outillé pour cette lutte, sous des formes que le public canadien comprendra et acceptera. D'après les preuves disponibles et le jugement provisoire formulé dans le présent rapport, le système de la SNR n'était ni prêt ni entièrement outillé lorsque le « Convoi de la liberté » a envahi Ottawa et les infrastructures essentielles aux frontières.

Introduction :

On a relevé à maintes reprises, et démontré dans de récents sondages d'opinion, que les Canadiens et Canadiennes connaissent mal le système de sécurité nationale de leur pays⁴. Le manque de compréhension de la sécurité nationale peut fortement entraver le discours public et affaiblir le tissu de nos processus démocratiques. Cette situation est favorisée par le secret qui continue d'entourer les pratiques de sécurité nationale au Canada. Le manque de connaissances de la part du public et le secret peuvent favoriser les théories du complot, comme l'a démontré le « Convoi de la liberté »⁵.

La compréhension de la sécurité nationale est également compliquée par les tensions inévitables qui apparaissent dans une démocratie entre les pratiques visant à assurer la sécurité et celles destinées à garantir le maintien de nos droits et libertés civiles. Le discours sur la sécurité nationale porte souvent en lui le boulet des peurs sociétales de « Big Brother ». La rhétorique antigouvernementale extrémiste ne fait qu'accentuer ces peurs. Le débat universitaire peut être entravé par des préoccupations mal définies concernant la « sécurisation »⁶.

Le rôle que jouent les organisations de sécurité nationale et de renseignement pour défendre l'État et la société contre les menaces a été ébranlé par de nouveaux défis. Il s'agit notamment de l'ingérence étrangère, de la diffusion malveillante de la désinformation, de l'espionnage endémique, des cybermenaces et de l'atteinte à la sécurité économique du Canada. La démocratie elle-même est mise au défi par un nouvel environnement de menaces dans lequel les mouvements autoritaires sont en hausse dans le monde entier et les théories de complot antigouvernementales fleurissent sur Internet. Les menaces transnationales à la sécurité posées par les pandémies et les répercussions des changements climatiques imposent des coûts de plus en plus élevés à l'échelle nationale et internationale⁷.

En février 2022, pendant une brève période de neuf jours, le gouvernement du Canada a pris la mesure sans précédent d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* et de déclarer un état d'urgence, en réponse à un mouvement de protestation dénommé le « Convoi de la liberté », qui avait campé dans la capitale nationale et bloqué les principaux passages frontaliers entre le Canada et les États-Unis.

Il est essentiel d'enquêter sur le rôle que les services de renseignement ont joué en conseillant le gouvernement sur la menace que représentait le « Convoi de la liberté » si l'on veut comprendre pourquoi le gouvernement a décidé d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. Ce rôle n'est pas singulier et figé dans le temps. Ce qui s'est passé en amont du 14 février 2022 doit également être compris comme une leçon sur la façon dont les services de renseignement devraient agir à l'avenir, lorsque des mouvements de protestation, ou d'autres dangers, pourraient à nouveau représenter une menace pour la sécurité nationale.

Deux questions doivent être au cœur de tout examen du rôle du renseignement dans la réponse aux mouvements de protestation qui soulèvent des préoccupations légitimes en matière de sécurité nationale. La première est de savoir si le système de renseignement a été capable de fournir des alertes et des renseignements situationnels utiles pour aider le gouvernement à prendre des décisions sur la manière de répondre à la manifestation. L'autre est de savoir si les modalités de gouvernance du système de renseignement ont fonctionné et ont été efficaces. Il s'agit de questions importantes qui ne pourront jamais être traitées correctement sans un accès à l'ensemble des documents classifiés. Mais un examen initial basé sur les documents accessibles au public peut constituer un point de départ en permettant de cerner les domaines qui posent problème et en soulevant des questions à approfondir.

Cette étude est entièrement basée sur les documents accessibles au public existants entre juillet et le début septembre 2022, période à laquelle la recherche et la rédaction ont été effectuées. Elle a été facilitée par la publication partielle de documents du Cabinet, par des témoignages de représentants du gouvernement devant le Parlement, par des documents judiciaires accessibles au public et par des documents publiés en réponse à des demandes d'accès à l'information⁸. Mais rien de tout cela ne constitue un dossier complet. Cette étude ne prend pas position sur la légitimité ou non de la décision du gouvernement d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* et ne cherche pas à se prononcer sur les menaces à la sécurité nationale que le mouvement de protestation a pu présenter⁹. Elle vise à élucider la façon dont le système canadien de sécurité nationale et de renseignement a réagi aux manifestations du « Convoi de la liberté ».

Les observations et l'analyse contenues dans ce rapport sont fondées sur ma propre étude des documents disponibles et sur ma propre connaissance du système de sécurité nationale et de renseignement du Canada. Les opinions exprimées dans ce rapport sont personnelles. J'espère qu'elles pourront être utiles.

Organisation du rapport

Le rapport porte entièrement sur le système de sécurité nationale et de renseignement (SNR) du gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral est le seul à connaître les menaces à la sécurité nationale et déploie des ressources de renseignement qui ne sont pas disponibles pour les autres ordres de gouvernement. Le rapport ne comprend aucune étude des pratiques de sécurité, de renseignement et d'application de la loi aux niveaux provincial, territorial ou municipal.

Tout au long de l'étude, le « Convoi de la liberté » désigne un objet du travail du système fédéral de sécurité nationale et de renseignement.

L'étude examine les événements survenus en janvier et février 2022, mais ne s'intéresse pas aux répercussions de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* sur le travail de la collectivité de la SNR.

L'étude est découpée en plusieurs éléments de discussion, dont certains sont généraux et de haut niveau concernant la nature du renseignement, l'organisation de la collectivité fédérale de la sécurité nationale et du renseignement, les mandats et les pouvoirs des ministères et organismes pertinents de la SNR, et l'intersection entre la *Loi sur les mesures d'urgence* et la *Loi sur le SCRS*. Elle examine également le rôle connu joué par divers acteurs dans le milieu de la sécurité nationale et du renseignement, depuis le Cabinet et la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement, jusqu'aux entités précises ayant un rôle dans le renseignement. Elle soulève une question spéculative sur le renseignement public et discute brièvement de l'importance de l'examen et de la responsabilité.

Par souci de commodité, chaque élément de discussion est indiqué par des sous-titres dans le rapport. Les lecteurs peuvent consulter la table des matières pour retrouver des sections précises.

Comprendre le renseignement

Dans la Politique canadienne de sécurité nationale de 2004, la seule stratégie de sécurité nationale publiée par le gouvernement canadien, le renseignement est défini comme « le fondement de notre capacité à prendre des mesures efficaces pour assurer la sécurité du Canada et celle de sa population. Si l'on veut gérer efficacement le risque, il nous faut la meilleure information possible sur les menaces auxquelles nous faisons face et sur les intentions, les moyens et les activités de ceux qui voudraient nous nuire. »¹⁰

Cette déclaration, bien que générique, présente quelques-unes des principales caractéristiques du renseignement – à savoir qu'il traite des menaces pour la sécurité, que la qualité du renseignement est importante et que le renseignement est axé sur les intentions, les capacités et les activités des acteurs de la menace.

Outre ces caractéristiques générales, il est important de comprendre que le renseignement est une entreprise complexe, souvent dépeinte comme un « cycle » de renseignement représentant les différents éléments de la genèse des connaissances en matière de renseignement, avec au centre la collecte, l'analyse et la diffusion¹¹. Une vue d'ensemble du renseignement sera toujours incomplète dans une certaine mesure. Il est donc particulièrement important de maximiser la collecte, de corroborer l'information, de s'assurer que l'analyse et l'évaluation sont de la plus haute qualité, de diffuser le renseignement en temps opportun, et de veiller à ce que les décideurs comprennent les forces et les faiblesses du produit du renseignement. La mise en place et le maintien d'un système qui fonctionne selon ces objectifs

sont souvent considérés comme des moyens de favoriser une forte « culture » du renseignement.

Bien que l'on puisse décrire le renseignement comme la compréhension des menaces à la sécurité, son objectif va au-delà de celle-ci pour inclure une notion d'« avantage concurrentiel » ou « informationnel »¹². En d'autres termes, les entités se tournent vers le renseignement pour obtenir une alerte, qui peut être élastique et orientée vers l'avenir, et une connaissance de la situation actuelle. Si l'alerte et la connaissance de la situation sont suffisamment précises, cela permet de cerner les possibilités d'action et de générer une prise de décision optimale.

Une autre distinction à ajouter au tableau concerne ce que l'on appelle souvent le renseignement « donnant matière à des poursuites », qui est particulièrement important dans les situations de surprise peu familières ou nouvelles. Le renseignement donnant matière à des poursuites doit être opportun, pertinent pour les décideurs et d'une précision permettant à ces derniers de l'utiliser pour répondre à une menace émergente. C'est la formule avancée par Erik Dahl dans son étude majeure sur le renseignement et l'attaque par surprise¹³. Comme le note également Dahl, le renseignement donnant matière à des poursuites doit être reçu par des décideurs qui doivent également comprendre le processus de renseignement.

La Politique canadienne de sécurité nationale de 2004 a clairement établi le lien entre le renseignement et la sécurité. Le renseignement est un moyen d'assurer la sécurité. La sécurité nationale est considérée comme la plus importante obligation et le plus grand objectif du gouvernement, même si ce concept est rarement abordé dans le discours public canadien¹⁴.

Mais en tant que moyen d'atteindre un objectif important, le renseignement est également controversé. La nature même du renseignement, son caractère secret, mystérieux, alimenté par des représentations de la culture populaire, son caractère potentiellement intrusif, sont autant d'éléments qui se combinent pour susciter des préoccupations naturelles dans les sociétés démocratiques. Un ancien haut responsable des services de renseignement britanniques, Sir David Omand, a mis en évidence un changement contemporain important dans la façon de penser le lien entre sécurité et renseignement en affirmant que :

*« Aujourd'hui, la sécurité nationale doit être définie comme un état de confiance du citoyen dans le fait que les risques pour la vie quotidienne, qu'il s'agisse de menaces d'origine humaine ou de dangers impersonnels, sont gérés de manière adéquate dans la mesure où il est certain que la vie normale peut continuer. »*¹⁵ [traduit par nos soins]

Maintenir la confiance des citoyens et « aller de l'avant » est un objectif difficile à atteindre dans une ère de polarisation politique, de déclin des normes démocratiques, de désinformation et de mésinformation endémiques, et de perte de confiance dans les structures d'autorité. Indépendamment de ces métatendances, l'idée de la confiance des citoyens, plus précisément dans le renseignement et la recherche de la sécurité, se heurte à des idées bien ancrées selon lesquelles le renseignement représente un danger pour la démocratie et les droits, particulièrement lorsque les nouvelles technologies de collecte et d'analyse de l'information

fournissent de nouveaux outils aux agences de renseignement. La Politique de sécurité nationale de 2004, rédigée dans une ère technologique et de menaces différente de celle d'aujourd'hui, a tenté de faire bonne figure face au dilemme existentiel de la politique de sécurité en affirmant qu'« un engagement en matière de sécurité et un engagement envers les valeurs qui nous tiennent le plus à cœur n'entrent pas en conflit »¹⁶. Mieux vaut reconnaître que des tensions peuvent souvent apparaître, ou être perçues comme telles, entre la recherche de la sécurité et la préservation des droits démocratiques. La façon dont ces tensions sont gérées par la législation, la politique, les mesures, la responsabilité et la transparence publique est essentielle.

L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* par le gouvernement le 14 février 2022 soulève de profondes questions sur l'utilisation du renseignement, la recherche de la sécurité et le maintien de la confiance des citoyens dans une démocratie. Paradoxalement, la dépendance croissante des organismes de sécurité et d'application de la loi à l'égard du renseignement de sources ouvertes pour répondre aux menaces potentielles à la sécurité nationale peut être au cœur de ce dilemme.

À propos du renseignement de sources ouvertes (RSO)

Le renseignement de sources ouvertes est l'une des nombreuses méthodes de collecte de renseignements (souvent appelées « méthodologies de renseignement »). Bien qu'ancienne, elle a été transformée par le volume et la vitesse de l'information qui transite via Internet, qui circule sur les plateformes de médias sociaux et qui est saisie dans des bases de données¹⁷.

Sir Mark Rowley, le nouveau chef de la police métropolitaine britannique, et ancien chef de la police antiterroriste britannique, a récemment écrit que :

*« Le RSO peut être un outil puissant de renseignement et d'enquête, mais il est trop souvent négligé. Dans de nombreuses organisations, il y a des obstacles importants à l'adoption d'un RSO efficace, ainsi qu'une incapacité à s'adapter assez rapidement aux technologies émergentes. Un changement culturel est nécessaire pour élever le statut du RSO et faire en sorte qu'il soit utilisé à son plein potentiel. »*¹⁸ [traduit par nos soins]

Parmi les obstacles signalés par Sir Mark figurent les malentendus concernant le RSO, qui, malgré ses nombreux succès récents avec des ONG telles que Bellingcat, peut « évoquer une image quelque peu négative, avec des connotations de comportement de type pirate et d'atteintes à la vie privée »¹⁹ [traduit par nos soins].

Les définitions du RSO peuvent contribuer à dissiper ces idées fausses. La collectivité du renseignement aux États-Unis a une définition officielle du RSO :

« Produit issu de l'information publiquement disponible qui est collectée, exploitée et diffusée en temps utile à un public approprié pour répondre à un besoin précis de renseignement. »²⁰
[traduit par nos soins]

Les écrits sur le RSO offrent de nombreuses variantes de définition. Stevyn Gibson propose celle-ci : le RSO est « l'exploitation de l'information légalement disponible dans le domaine public »²¹ [traduit par nos soins]. Mais, comme le fait remarquer Gibson, cette définition pose problème dans tous ses aspects – y compris la notion de ce qui constitue le domaine public, le concept de « légalement disponible » et la question de savoir qui effectue l'exploitation, particulièrement lorsque les services de renseignement gouvernementaux ne détiennent pas le monopole du RSO et peuvent tirer parti d'un partenariat avec des entreprises du secteur privé et des ONG.

Sir David Omand et ses coauteurs adoptent une approche différente de ce qu'ils décrivent comme le « renseignement sur les médias sociaux » (ou RMS) et soutiennent que son potentiel doit être fondé sur la nécessité et la légitimité. La nécessité implique une capacité à démontrer son utilisation appliquée pour faire avancer les objectifs de sécurité publique. La légitimité, à leur avis, peut être encadrée par des principes tirés de la doctrine de la guerre juste, notamment la cause juste, le motif, l'autorité et l'utilisation proportionnée. Ils rappellent aux lecteurs, en inversant la doctrine de la guerre juste, que le renseignement secret devrait être un dernier recours en raison de son potentiel d'intrusion, et le renseignement sur les médias sociaux un premier recours²².

S'il est difficile de définir précisément le RSO (ou le RMS), ses attributs sont plus faciles à déterminer. Ces attributs incluent : l'accessibilité et le coût relativement faible par rapport aux méthodes secrètes de collecte de renseignements; la flexibilité qu'il offre, notamment en termes de capacité de pointe lorsque des informations supplémentaires sur une cible particulière sont nécessaires de toute urgence et que d'autres méthodologies de collecte de renseignements ne peuvent pas être mobilisées aussi rapidement; et la capacité du RSO à servir de passerelle vers un ciblage plus précis. Enfin, les systèmes de sécurité et de renseignement des niveaux de classification inférieurs ont l'avantage pratique de disposer de rapports provenant du RSO, ce qui facilite la circulation des produits issus de ces rapports et leur offre potentiellement un champ de lecture beaucoup plus large²³.

Le RSO présente une caractéristique qui constitue à la fois un avantage et un inconvénient : le volume de l'information disponible. Pour exploiter la richesse du RSO, il faut des outils technologiques sophistiqués, tels que l'intelligence artificielle et l'apprentissage automatique, ainsi qu'une capacité d'analyse humaine.

Mais malgré tous ces attributs, le déploiement du RSO reste, contre toute attente, un défi permanent. Cela implique la question des pouvoirs licites. Alors que les méthodes clandestines et intrusives de collecte de renseignements peuvent être protégées par un système d'autorisation judiciaire et d'autres contrôles de responsabilité, il n'en va pas de même pour le RSO. Dans la plupart des cas, le RSO justifié serait une contradiction dans les termes, mais cela

laisse ouvertes les limites de la collecte légale, qui est encore compliquée par le rythme rapide de l'évolution technologique et les pressions exercées sur les définitions traditionnelles de la protection de la vie privée. Comme l'indique un rapport de la Bibliothèque du Parlement rédigé par Holly Porteous, « l'omniprésence de la numérisation soulève des questions juridiques et éthiques épineuses quant aux renseignements dont on peut raisonnablement s'attendre qu'ils restent privés, et à la mesure dans laquelle une personne peut contrôler ce qui advient de ses renseignements personnels tout en continuant à participer au sein de la société »²⁴. Dans le contexte canadien, ces pressions sont également encadrées par les protections de la Charte contre les perquisitions et les saisies abusives. La GRC et le SCRS se sont trouvés pris dans ce dilemme, comme le démontre mon rapport ci-dessous.

Le contenu des messages sur les médias sociaux aurait pu (et aurait dû) fournir aux agences de sécurité nationale et de renseignement leur meilleure source d'indices importants sur les intentions, les capacités et les activités du « Convoi de la liberté ». L'utilisation de cette source aurait nécessité une détermination rapide des menaces potentielles pour la sécurité nationale posées par la manifestation, une capacité technologique sophistiquée pour recueillir et évaluer le flux d'information qui circulait sur les appareils mobiles et Internet, tant au niveau national qu'international, et des mesures opportunes pendant que le discours sur le « Convoi de la liberté » essaimait en ligne. Cela aurait nécessité un cadre de gouvernance approprié pour assurer une utilisation efficace du RSO, en particulier en termes d'analyse et de diffusion.

Même en l'absence d'un examen à grande échelle de l'activité du « Convoi de la liberté » sur les médias sociaux, la valeur du contenu pour les besoins de la sécurité nationale et du renseignement semble claire. Un des indicateurs est un document de 4 000 pages détaillant les communications entre deux des organisateurs du convoi, Tamara Lich et Chris Barber, qui a été présenté comme preuve par le procureur de la Couronne lors d'une audience sur la libération sous caution de M^{me} Lich²⁵.

The Verge, une organisation multimédia fondée en 2011, qui suit l'intersection de la technologie et de la culture, a mené une enquête sur l'écosystème Facebook du « Convoi de la liberté »²⁶. Elle a trouvé un « canal » informationnel qui est passé de la manifestation physique aux organes de presse de droite en passant par les médias sociaux. C'est ce canal qui a donné au « Convoi de la liberté » sa présence mondiale. *The Verge* a suivi la montée du « Convoi de la liberté » sur Facebook en remontant sa genèse à une publication sur Rumble, une plateforme vidéo de droite, le 18 janvier 2022, qui a ensuite été reprise par une page Facebook intitulée « Convoi de la liberté 2022 », qui est liée à un autre militant d'extrême droite, Pat King. Les mentions de « convoi » sur le Web ont augmenté énormément entre le 25 et le 29 janvier, date du début des manifestations de fin de semaine à Ottawa. Comme l'a découvert l'enquête de *The Verge*, le centre de gravité du « Convoi de la liberté » sur Facebook s'était déplacé à l'étranger à la fin du mois de janvier, donnant naissance au plus grand groupe Facebook, « The People's Convoy – official », dirigé par cinq administrateurs ayant des liens avec les États-Unis. L'analyse conclut que la présence sur les médias sociaux du « Convoi de la liberté » impliquait au départ un « petit rassemblement local de complotistes » mais pour qui « la puissante

machine de désinformation de la droite américaine est devenue un porte-voix »²⁷ [traduit par nos soins].

Des moulins à contenu étrangers ont également émergé lorsque l'amplification du message du « Convoi de la liberté » a pris son envol sur Internet. L'un d'eux était dirigé depuis le Bangladesh²⁸. Un autre depuis la Bulgarie²⁹. Une enquête a révélé que certains des plus grands groupes Facebook qui participaient à la promotion du « Convoi de la liberté » à l'approche de l'arrivée des manifestants à Ottawa pendant la fin de semaine des 29 et 30 janvier étaient gérés par un compte piraté appartenant à une femme du Missouri. Facebook a désactivé les comptes piratés le 7 février³⁰. Le Canadian Anti-Hate Network, dès les débuts de l'évolution du « Convoi de la liberté », a souligné l'importance des efforts de financement participatif du mouvement et le rôle qu'ont joué les organisateurs d'extrême droite, tels que Pat King, et le mouvement accélérationniste Diagon³¹.

Le suivi et l'analyse effectués par les petites organisations médiatiques et les ONG montrent le potentiel du renseignement de sources ouvertes lorsqu'il s'agit de comprendre le monde intérieur d'un mouvement de protestation et la façon dont son message peut dépasser largement les frontières d'un petit groupe pour avoir des répercussions mondiales, y compris des répercussions sur la réputation du Canada.

Il est essentiel de mesurer le degré de réussite ou d'échec des efforts déployés par la collectivité de la sécurité nationale et du renseignement afin de fournir des moyens au RSO pour comprendre les menaces potentielles que le « Convoi de la liberté » représentait pour la sécurité nationale. Deux observations sont à noter. La première est qu'au cours des derniers mois, la combinaison des manifestations du « Convoi de la liberté » dans notre pays et des conséquences considérables de l'invasion russe en Ukraine, où le renseignement de sources ouvertes a joué un rôle si important, nous rappelle l'importance vitale de traiter le RSO comme une ressource de renseignement de premier ordre et, tel que l'indique Sir David Omand, un premier recours du système de renseignement de sécurité nationale face à une menace émergente.

La deuxième observation est que la reconnaissance accrue de l'importance du RSO en tant qu'outil de renseignement exige une modification de la gouvernance en conséquence. Deux rapports canadiens récents ont appelé à renforcer les moyens de la collectivité de la sécurité nationale et du renseignement en matière de RSO. Greg Fyffe a fait valoir qu'il devrait y avoir une plateforme de RSO commune à la collectivité canadienne du renseignement, coordonnée par un haut fonctionnaire³². Dans un autre rapport, le Groupe de travail sur la sécurité nationale a demandé « qui, au gouvernement, devrait être responsable de la surveillance des médias sociaux », notant que des mandats partiels existaient dans de nombreuses organisations. Dans le cas du « Convoi de la liberté », les auteurs du groupe de travail estiment que les mandats gouvernementaux de collecte de renseignements sur les médias sociaux étaient « définis de manière bien précise ». Comme le rapport Fyffe, le groupe de travail a proposé l'option de créer une unité autonome pour collecter et analyser les sources ouvertes. L'idée de placer cette unité à la Sécurité publique, aux côtés d'une petite unité qui s'occupe du

financement de la contre-radicalisation communautaire, peut être moins attrayante que de la placer directement au Bureau du Conseil privé, aux côtés du Secrétariat de l'évaluation du renseignement, et de la faire relever de la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement³³.

Les changements de l'appareil gouvernemental méritent toujours une réflexion approfondie. Mais un changement visant à garantir une capacité de collecte, d'analyse et d'utilisation du RSO est essentiel pour les agences d'application de la loi et de renseignement.

La collectivité canadienne de sécurité nationale et de renseignement (SNR)

La plupart des Canadiens et Canadiennes estiment que la structure et les activités de la collectivité du renseignement du gouvernement fédéral sont opaques. De récents sondages d'opinion publique menés par le SCRS et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) révèlent que le public connaît peu ces organisations, un résultat qui se reproduira sans doute si l'on veut mesurer le niveau de compréhension du système de renseignement dans son ensemble³⁴.

Le Bureau du Conseil privé a publié en 2001 une petite brochure décrivant la collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement, accompagnée d'un organigramme³⁵. La collectivité de la sécurité et du renseignement y est décrite comme un « atout précieux pour le pays ». La discussion de la brochure sur le renseignement est restée au niveau le plus élémentaire, mais présentait notamment le renseignement de sources ouvertes comme contre-point au renseignement secret :

« Certaines composantes de la collectivité jouissent de pouvoirs et de moyens particuliers pour recueillir et analyser des renseignements provenant de sources non conventionnelles (en d'autres mots, des renseignements secrets). Le personnel de la collectivité doit combiner ces renseignements avec tous ceux qu'il obtient d'autres sources publiques, notamment les réseaux de radiodiffusion internationaux, les journaux, l'Internet et le milieu universitaire, ainsi que des organismes gouvernementaux et des pays étrangers. »³⁶

Il n'y a pas eu de mise à jour publique officielle de ce compte rendu de base de la collectivité du renseignement depuis 2001.

Cependant, le premier rapport annuel du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), soumis au premier ministre en décembre 2018 et publié en avril 2019, comprenait un chapitre intitulé « Aperçu fonctionnel de l'appareil de la sécurité et du renseignement ». Le chapitre a tenté de définir les notions de sécurité nationale et de renseignement, notant que la législation ne définit ni l'un ni l'autre, la définition la plus proche étant l'énumération des menaces à la sécurité du Canada énoncée dans la *Loi sur le SCRS*. Le

rapport du CPSNR aborde également la question de l'organisation de la collectivité de la sécurité et du renseignement, en s'inspirant, mais en les adaptant, des documents qui lui ont été fournis par le Bureau du Conseil privé.

L'organigramme élaboré par le comité distingue huit organisations fédérales « principales », dont les mandats sont « entièrement ou en grande partie liés à la sécurité nationale, au renseignement ou à ces deux éléments », et une périphérie d'organisations qui appartiennent à la collectivité de la sécurité et du renseignement mais dont les mandats sont plus larges que la sécurité et le renseignement.

Les huit principaux membres de l'appareil de la sécurité et du renseignement sont les suivants³⁷ :

Conseillère à la sécurité nationale et au renseignement

Service canadien du renseignement de sécurité

Ministère de la Défense nationale / Forces armées canadiennes

Agence des services frontaliers du Canada

Centre de la sécurité des télécommunications

Gendarmerie royale du Canada

Affaires mondiales Canada

Centre intégré d'évaluation du terrorisme

<p align="center">Conseillère à la sécurité nationale et au renseignement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conseille le premier ministre et le Cabinet - Coordonne les politiques et les activités de l'appareil de la sécurité et du renseignement - Fournit des évaluations du renseignement - Assume une fonction d'analyse critique de l'appareil de la sécurité et du renseignement 	<p align="center">Centre de la sécurité des télécommunications</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recueille des renseignements sur les transmissions étrangères et en fait rapport - Protège l'information et les infrastructures d'information importantes du gouvernement du Canada - Aide les ministères
<p align="center">Service canadien du renseignement de sécurité</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recueille du renseignement et formule des conseils sur les menaces envers la sécurité du Canada - Prend des mesures pour réduire les menaces - Recueille le renseignement étranger au Canada - Effectue des évaluations de sécurité 	<p align="center">Gendarmerie royale du Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enquête sur les infractions liées à la sécurité nationale - Enquête sur le crime organisé complexe - Fait appliquer les lois fédérales - Prend des mesures pour réduire les menaces - Effectue des évaluations des menaces
<p align="center">Ministère de la Défense nationale / Forces armées canadiennes</p>	<p align="center">Affaires mondiales Canada</p>

<ul style="list-style-type: none"> - Mène le spectre complet des activités de renseignement en appui aux opérations militaires - Rassemble et évalue le renseignement 	<ul style="list-style-type: none"> - Gère la politique étrangère, y compris les questions de sécurité internationale - Gère les interventions d'urgence à l'étranger - Obtient de l'information privilégiée par l'intermédiaire du personnel affecté à l'étranger - Gère les relations du renseignement étranger
<p style="text-align: center;">Agence des services frontaliers du Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assure l'intégrité de la frontière aux points d'entrée - Utilise le renseignement et d'autres données en vue de prendre des décisions fondées sur le risque concernant l'admissibilité des personnes et des marchandises au Canada 	<p style="text-align: center;">Centre intégré d'évaluation du terrorisme</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analyse les menaces terroristes envers le Canada et les intérêts canadiens - Recommande le niveau national de la menace terroriste - Établit le niveau de menace terroriste envers les intérêts canadiens à l'étranger, y compris les événements spéciaux

Tableau 1 : Principaux membres de l'appareil de la sécurité et du renseignement

Parmi les huit membres principaux, deux organisations – le SCRS et la GRC – jouent un rôle important dans la collecte de renseignements sur les menaces à la sécurité nationale provenant du Canada. Une troisième, le Centre intégré d'évaluation du terrorisme, joue un rôle d'analyse des menaces terroristes. L'Agence des services frontaliers du Canada joue un rôle de niche en tant que collecteur de renseignements, mais elle est une importante consommatrice et utilisatrice de renseignements pour remplir son mandat consistant à assurer l'intégrité des frontières aux points d'entrée et à prendre des décisions sur l'admissibilité des personnes et des marchandises au Canada.

Trois des principaux membres possèdent des mandats de renseignement qui concernent principalement le contexte de la menace mondiale – le ministère de la Défense nationale / les Forcées armées canadiennes, le Centre de la sécurité des télécommunications et Affaires mondiales Canada. Ils ne seront pas traités dans mon rapport.

Plusieurs entités que le CPSNR n'a pas énumérées parmi les membres principaux de la collectivité de la sécurité et du renseignement – le CANAFE, le Centre des opérations du gouvernement et le Secrétariat de la protection civile au BCP – sont examinées dans mon rapport en raison de leur pertinence ou de leur potentiel dans la réponse aux manifestations du « Convoi de la liberté ».

La gouvernance de la collectivité de la sécurité nationale et du renseignement commence par le premier ministre et le Cabinet. Il n'y a actuellement aucun comité du Cabinet consacré à la sécurité nationale et au renseignement. Il y a des comités chargés des « affaires du Canada dans le monde », d'examiner les questions liées à la sécurité nationale, et de « la sécurité et des urgences », présidés par le ministre de la Protection civile. Le mandat du comité chargé de la sécurité et des urgences est décrit comme suit :

« *Se penche sur les menaces et les risques pour la sécurité du Canada et des Canadiens, gère les situations d'urgence en cours et assure un leadership stratégique, intégré et prospectif pour la gestion des urgences.* »³⁸

Il y a également le Groupe d'intervention en cas d'incident (GII) qui est décrit comme un « comité formé spécialement pour réagir aux urgences, qui se réunira dans l'éventualité d'une crise nationale ou lors d'incidents survenus ailleurs ayant des conséquences importantes pour le Canada »³⁹.

La composition du Groupe d'intervention en cas d'incident est déterminée au cas par cas.

Le GII a été convoqué pour la première fois le 10 février 2022 pour réfléchir sur les activités liées à la manifestation du « Convoi de la liberté ». Il semble avoir été le plus important comité du Cabinet à intervenir lors de la manifestation, et il était présidé par le premier ministre⁴⁰. Une section distincte de ce rapport détaille ce que l'on sait, à partir de documents caviardés, de ses discussions avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

En dessous du premier ministre et du Cabinet, il y a un système en cascade de comités au niveau des sous-ministres, des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux qui réunissent les fonctionnaires concernés de toute la collectivité pour des discussions sur les politiques et les opérations concernant la sécurité nationale et le renseignement. À la tête de ce système de comités, qui agissent depuis le Bureau du Conseil privé et relèvent de son greffier, se trouve la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) auprès du premier ministre. Le bureau de la CSNR est la cheville ouvrière de la coordination et de la collaboration d'un système décentralisé où les différents ministères et organismes rendent compte aux ministres. La CSNR est également un point de jonction clé entre la collectivité de la sécurité nationale et du renseignement et le premier ministre et le Cabinet. La CSNR a joué un rôle de premier plan en mettant le Groupe d'intervention en cas d'incident du Cabinet au courant des développements relatifs à la manifestation du « Convoi de la liberté » et en réunissant les sous-ministres au Comité chargé des opérations des sous-ministres, qu'elle préside. Deux entités dans la structure du BCP sont au service de la CSNR – le Secrétariat de la sécurité et du renseignement pour les questions opérationnelles, et le Secrétariat de l'évaluation du renseignement pour les évaluations stratégiques des menaces⁴¹. En raison du rôle important qu'a joué la CSNR dans la crise, une section distincte du rapport est consacrée à ce bureau et à ses fonctions.

L'architecture de gouvernance du système canadien de sécurité nationale a évolué au fil du temps, à mesure que de nouvelles entités se sont ajoutées et que de nouveaux pouvoirs ont été créés. Mais une caractéristique constante depuis les premiers jours du système de renseignement canadien après 1945 a été sa nature décentralisée, l'éparpillement des responsabilités entre de nombreux ministères et organismes différents, et la dépendance à l'égard d'un système de sous-comités du Cabinet, avec des contrôles centraux relativement faibles. Une autre caractéristique persistante a été le désengagement relatif du Cabinet et des premiers ministres successifs à l'égard des questions de sécurité nationale et de renseignement, un aspect de la gouvernance du Cabinet qui a commencé à changer

considérablement après le 11 septembre 2001⁴². Mais l'absence en ce moment d'un comité du Cabinet consacré à la sécurité nationale et au renseignement est un signe de l'incapacité persistante à s'assurer que les questions de sécurité nationale et de renseignement soient véritablement au cœur du processus décisionnel du gouvernement fédéral.

Comme l'ont souligné certains rapports indépendants récents, le Canada fait figure d'exception parmi ses partenaires du Groupe des cinq et du G7 du fait qu'il ne dispose pas d'un organe permanent au niveau du Cabinet, présidé par le premier ministre et chargé de la sécurité nationale⁴³. Deux de nos principaux partenaires du Groupe des cinq possèdent un conseil de sécurité nationale établi de longue date (États-Unis) ou récemment créé (Royaume-Uni). L'Australie dispose d'une solide direction de la sécurité nationale au bureau du premier ministre. Ces pays offrent des leçons dont le Canada peut tirer des pratiques exemplaires.

Le système de gouvernance de la sécurité nationale et du renseignement a été mis à rude épreuve par le caractère inédit du mouvement de protestation du « Convoi de la liberté ». La réflexion sur cette expérience devrait être le point de départ d'un examen approfondi des mécanismes de gouvernance, des capacités et des pouvoirs de la collectivité de la sécurité et du renseignement. Les changements organisationnels ne sont jamais suffisants pour garantir le succès face aux défis de la sécurité nationale, mais sans un système de SNR efficace, le talent et les efforts humains peuvent s'avérer inutiles.

Les mandats et pouvoirs des entités de SNR compétentes

Les « principaux » membres compétents de la collectivité canadienne de la sécurité nationale et du renseignement examinés dans le présent rapport fonctionnent en vertu d'un ensemble diffus de pouvoirs statutaires et autres⁴⁴. Certains d'entre eux ne détiennent aucun pouvoir législatif direct pour leurs activités de collecte de renseignements et de sécurité nationale – notamment la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement et les éléments du BCP qui relèvent de sa compétence, l'ASFC, le Centre des opérations du gouvernement et le Secrétariat de la protection civile⁴⁵. Le CIET est assujéti aux dispositions de la *Loi sur le SCRS*, mais n'y est pas directement mentionné. La *Loi sur la GRC* contient peu de mentions directes de la sécurité nationale, mais les activités de la GRC dans le domaine de la sécurité nationale sont entreprises conformément à la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*⁴⁶. La *Loi sur les infractions en matière de sécurité* lie le rôle de la GRC en matière d'enquêtes sur la sécurité nationale à la définition des menaces à la sécurité du Canada de la *Loi sur le SCRS*, et a été créée en même temps.

Pour ajouter à la complexité du tableau législatif, la loi ne comporte actuellement aucune définition de la sécurité nationale, du renseignement ou du renseignement de sources ouvertes.

Aucun ministre n'est responsable à lui seul de tous les éléments du système national de la sécurité et du renseignement. Toutefois, le ministre de la Sécurité publique est responsable de quatre principaux éléments de base du système – le SCRS, le CIET, la GRC et l'ASFC – ainsi que du Centre des opérations du gouvernement. Lors d'une récente réorganisation du Cabinet, le portefeuille de la Sécurité publique a été scindé pour créer un ministre distinct de la Protection civile, doté d'un secrétariat basé au Bureau du Conseil privé pour l'assister.

Toutes les entités de la collectivité de la sécurité nationale et du renseignement sont assujetties aux priorités du gouvernement en matière de renseignement et au processus de diffusion des « exigences permanentes en matière de renseignement ». Mais parmi les membres qui composent la collectivité de la sécurité et du renseignement, seul le CST est tenu par la loi de mener ses activités de collecte de renseignements étrangers conformément aux priorités du gouvernement en matière de renseignement⁴⁷. Un examen du système national de la sécurité et du renseignement pourrait permettre de déterminer si le respect des priorités gouvernementales en matière de renseignement devrait être une obligation statutaire à grande échelle.

Le partage de renseignements entre les éléments de la collectivité canadienne de la sécurité nationale et du renseignement est géré moyennant des protocoles d'entente et des dispositions de la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* – LCISC (2019), une modification de la loi antérieure adoptée en 2015 (connue sous le nom de *Loi sur la sécurité de l'échange de renseignements au Canada* – LSERC)⁴⁸. L'essence du régime de la LCISC, qui se caractérise par une certaine complexité d'opérationnalisation, est que pour que les organismes partagent des renseignements avec un homologue gouvernemental, ils doivent s'assurer que l'organisme récepteur détient le mandat approprié pour obtenir une telle information, et les organismes recevant des renseignements doivent déterminer que ceux-ci sont conformes à leur mandat. L'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) est chargé d'effectuer chaque année des examens de conformité à la LCISC⁴⁹.

Tous les éléments de la collectivité canadienne de la sécurité nationale et du renseignement sont désormais assujettis à l'examen externe de l'OSSNR (créé en 2019) et du CPSNR (créé en 2017). Mais en raison du caractère relativement récent du système d'examen remanié, tous les composants de la collectivité du renseignement n'ont pas encore fait l'objet de rapports d'examen externe.

Ce qui se rapproche le plus d'un « anneau » législatif qui lie les pratiques de la collectivité de la sécurité nationale et du renseignement se trouve dans la *Loi sur le SCRS* qui a établi le nouveau Service canadien du renseignement de sécurité lors de sa création en 1984. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la définition des menaces à la sécurité du Canada que l'on trouve à l'article 2 de la loi. Bien que certaines parties de la *Loi sur le SCRS* aient été mises à jour depuis 1984 et que de nouveaux pouvoirs aient été ajoutés, l'article 2 de la loi demeure inchangé et date de la Guerre froide.

Non seulement cette définition des menaces à la sécurité du Canada fait-elle partie intégrante des activités du SCRS et de celles des autres entités du système de sécurité nationale, mais elle est également reprise dans la *Loi sur les mesures d'urgence* comme étant un seuil clé.

L'article 2 de la *Loi sur le SCRS* énumère quatre éléments qui constituent la définition juridique des menaces à la sécurité du Canada. Il s'agit (pour paraphraser) :

- a) de l'espionnage ou du sabotage
- b) des activités de nature clandestine ou trompeuse influencées par l'étranger
- c) des menaces ou de l'usage de la violence grave
- d) des activités visant à saper ou à renverser le gouvernement constitutionnellement établi⁵⁰

Parmi ces quatre éléments, les enquêtes d'espionnage sont une préoccupation constante du SCRS, tout comme les enquêtes antiterroristes, visées par l'alinéa c). L'ingérence étrangère, couverte par l'alinéa b), est une préoccupation croissante. L'accent mis sur la subversion dans l'alinéa d) est un vestige et le SCRS n'est presque jamais intervenu dans de telles enquêtes depuis qu'il a repris la responsabilité du renseignement de sécurité nationale de la GRC⁵¹.

De ces quatre éléments, le seul qui n'était pas potentiellement concerné par les activités des manifestations du « Convoi de la liberté » était l'alinéa a), l'espionnage. Étant donné que le gouverneur en conseil s'est finalement appuyé sur cette disposition pour invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*, le libellé de l'alinéa c) revêt une importance particulière. Il est formulé comme suit :

« Les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger. »⁵²

Des parties de cette définition ont été reprises dans le *Code criminel* au moment de l'adoption de la première *Loi antiterroriste* du Canada en 2001. Le terrorisme y est également défini comme la commission d'actes ou de menaces de violence pour des motifs politiques, religieux ou idéologiques. Le *Code criminel* définit en partie le terrorisme comme étant tout acte qui « perturbe gravement ou paralyse des services, installations ou systèmes essentiels ». Bien que la définition du terrorisme dans le *Code criminel* comporte également des particularités, les mentions qui protègent des activités menées dans le cadre « de revendications, de protestations ou de manifestations d'un désaccord » constituent le seul point commun entre la *Loi sur le SCRS* et la définition du terrorisme⁵³. Toutefois, la définition du terrorisme dans le *Code criminel* ne reprend pas le concept d'« activités licites de défense d'une cause » de la *Loi sur le SCRS*, une question qui a suscité de nombreux débats lors de l'adoption de la *Loi antiterroriste* en 2001. Les limites de la *Loi sur le SCRS* en matière d'activités licites de défense

d'une cause, de protestations et de manifestations d'un désaccord constituent un facteur important et complexe pour déterminer le pouvoir des agences de sécurité nationale de recueillir des renseignements sur les mouvements de protestation⁵⁴. Il s'agit d'une barrière démocratique contre la collecte de renseignements, qui nécessite une appréciation du moment où un mouvement de protestation peut passer d'un comportement licite à un comportement illicite.

D'autres éléments de la *Loi sur le SCRS* ont trait aux circonstances de la manifestation du « Convoi de la liberté » et délimitent la sphère d'opérations du SCRS. Un élément important, qui remonte également à la première *Loi sur le SCRS*, est l'alinéa 12(1), qui confère au SCRS le pouvoir de recueillir des renseignements. Cet alinéa prévoit que la collecte doit être « strictement nécessaire » :

« Le Service recueille, au moyen d'enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire, et analyse et conserve les informations et renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada; il en fait rapport au gouvernement du Canada et le conseille à cet égard. »⁵⁵

Il convient également de noter que le SCRS dispose de pouvoirs statutaires récents relatifs aux mesures de réduction des menaces, qui ont été adoptés pour la première fois en 2015, et aux activités d'exploration de données, qui ont été codifiés en 2019. Le régime d'exploration de données (article 11 de la *Loi sur le SCRS*) est complexe et ne sera pas analysé ici, sauf pour signaler que le SCRS peut « conserver, interroger et exploiter » un ensemble de données accessible au public (art. 11.11(1)). La loi distingue les ensembles de données accessibles au public « canadiens » de ceux « étrangers ». La conservation, l'interrogation et l'exploitation des données canadiennes sont soumises à des règles plus strictes, qui ne s'appliquent pas aux ensembles de données « accessibles au public ».

Le SCRS peut prendre des mesures de réduction des menaces, adoptées pour la première fois en 2015 et modifiées en 2019, « s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une activité donnée constitue une menace envers la sécurité du Canada » (art. 12.1(1)). Les mesures de réduction des menaces sont censées être préventives, mais on ne sait pas si le SCRS a eu recours à ces pouvoirs ou à son régime d'exploration des données en réponse aux manifestations du « Convoi de la liberté ».

La centralité de la définition des menaces envers la sécurité du Canada de la *Loi sur le SCRS* s'étend à l'unité de renseignement financier appelée CANAFE, ou Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada. La législation relative au CANAFE est comprise dans la partie 3 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, adoptée pour la première fois en 2000 et modifiée par la suite en décembre 2001 pour inclure l'échange de renseignements sur le financement présumé des activités terroristes.

Les dispositions de la *Loi sur le SCRS* se sont intégrées de façon plus générale dans la *Loi sur la sécurité nationale* au Canada, particulièrement en ce qui concerne les menaces à la sécurité du Canada. Étant donné leur proximité dans le temps, et la façon dont la *Loi sur le SCRS* a émergé des recommandations d'une importante enquête judiciaire et de longues délibérations du Parlement, il n'est pas surprenant que la définition des menaces à la sécurité de la *Loi sur le SCRS* ait été utilisée pour constituer un seuil d'invocation lorsque la *Loi sur les mesures d'urgence* a été adoptée quatre ans plus tard, en 1988.

La Loi sur les mesures d'urgence

La *Loi sur les mesures d'urgence* prévoit quatre différents types de situations d'urgence : le sinistre, l'état d'urgence, l'état de crise internationale et l'état de guerre⁵⁶.

Le 14 février 2022, le gouverneur en conseil a invoqué la partie 2 de la loi, l'état d'urgence⁵⁷. Pour déclarer l'état d'urgence, deux seuils doivent être atteints, comme le précise la définition : « situation de crise causée par des menaces envers la sécurité du Canada d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale ». La situation de crise nationale est définie à l'article 3 de la loi et comporte deux volets.

« Une situation de crise nationale résulte d'un concours de circonstances critiques à caractère d'urgence et de nature temporaire, auquel il n'est pas possible de faire face adéquatement sous le régime des lois du Canada et qui, selon le cas :

- a) met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens et échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces;*
- b) menace gravement la capacité du gouvernement du Canada de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du pays.*

En résumé, la construction en deux parties d'une situation de crise nationale implique, tout d'abord, la détermination de sa gravité et de l'absence d'un recours efficace sous le régime de la loi.

Le second seuil à atteindre pour qu'il y ait état d'urgence est qu'il doit correspondre au sens donné aux menaces à la sécurité du Canada à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, dont il est question ci-dessus. Pour être applicable, il doit y avoir au moins une des quatre définitions de la menace pour la sécurité.

La proclamation du gouverneur en conseil le 15 février déclarait qu'un état d'urgence était nécessaire pour cinq raisons⁵⁸ :

Blocages continus;

Menaces envers la sécurité économique découlant des blocages d'infrastructures essentielles;

Effets néfastes sur les relations que le Canada entretient avec ses partenaires commerciaux;

Rupture des chaînes d'approvisionnement et le risque que ces ruptures se perpétuent;

Le potentiel « d'augmentation du niveau d'agitation et de violence qui menaceraient davantage la sécurité des Canadiens ».

Le libellé de la *Loi sur les mesures d'urgence* de 1988 ne fait aucune allusion directe aux menaces contre les infrastructures essentielles, les relations internationales du Canada ou les chaînes d'approvisionnement. La proclamation fait appel à la définition de menace à la sécurité du Canada selon la *Loi sur le SCRS* en ce qui concerne les première et cinquième raisons énoncées dans la proclamation, et plus explicitement en ce qui a trait à la première, reproduite intégralement ici :

*« Les blocages continus mis en place par des personnes et véhicules à différents endroits au Canada et les menaces continues proférées en opposition aux mesures visant à mettre fin aux blocages, notamment par l'utilisation de la force, **lesquels blocages ont un lien avec des activités qui visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens, notamment les infrastructures essentielles, dans le but d'atteindre un objectif politique ou idéologique au Canada.** »*⁵⁹

En d'autres termes, l'invocation de l'état d'urgence s'est appuyée sur l'alinéa c) de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS* pour atteindre le seuil de menace à la sécurité du Canada.

En effet, le gouverneur en conseil a déterminé qu'une menace à la sécurité du Canada, telle que définie dans la *Loi sur le SCRS*, existait le 14 février et était suffisante, en partie, pour déclarer l'état d'urgence. Il est important de remonter dans le temps à partir de ce moment-là pour essayer de comprendre comment les agences de sécurité nationale et de renseignement ont pu réagir, sur la base de motifs raisonnables (en vertu de la *Loi sur le SCRS*), aux menaces perçues pour la sécurité nationale que représentait le « Convoi de la liberté ». Pour que les agences de sécurité nationale et de renseignement puissent intervenir, ces menaces doivent aller au-delà de protestations, de la défense d'une cause et de manifestations d'un désaccord licites.

Les prochaines sections de ce rapport examinent comment les différentes entités de la collectivité de la sécurité nationale et du renseignement du gouvernement fédéral ont pu

mettre en œuvre les pouvoirs du mandat pour collecter et analyser les renseignements sur la menace et conseiller le gouvernement.

Le renseignement à la table du Cabinet : le Groupe d'intervention en cas d'incident

Le Groupe d'intervention en cas d'incident (GII) est un comité ad hoc du Cabinet établi en 2018. Il est composé d'une sélection de ministres et de certains de leurs hauts fonctionnaires, qui se réunissent selon les besoins pour faire face à une crise nationale ou à un événement international majeur. Il semble avoir été calqué sur un comité du Cabinet britannique de longue date, appelé COBR/COBRA, qui gère les situations de crise nationale.

Le Groupe d'intervention en cas d'incident a joué un rôle clé dans la prise de décision au niveau du Cabinet qui a abouti à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* le 14 février. Il a également tenu des réunions pendant la période où la *Loi sur les mesures d'urgence* était en vigueur, avant de porter toute son attention sur la situation de la guerre en Ukraine. En dehors de quelques déclarations publiées par le Cabinet du premier ministre (CPM) résumant les réunions du GII, des procès-verbaux partiels et caviardés des réunions du GII ont été mis à la disposition des plaideurs qui contestaient la légalité de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* devant la Cour fédérale. Ces procès-verbaux, même sous leur forme caviardée, fournissent des indications importantes sur les questions traitées par le GII⁶⁰.

Le GII a été convoqué trois fois avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Chaque fois, le premier ministre a présidé la réunion.

La première réunion a eu lieu le jeudi 10 février, soit deux semaines après l'arrivée du premier convoi de camions à Ottawa, qui s'est installé dans le centre-ville et la Cité parlementaire⁶¹. Quatre jours auparavant, la Ville d'Ottawa avait déclaré l'état d'urgence. Un troisième blocage de poste frontalier avait commencé à Emerson, au Manitoba, en plus des blocages antérieurs et en cours à Coutts, en Alberta, et au pont Ambassador à Windsor, en Ontario. Le 10 février, le Parti conservateur fédéral a commencé à revenir sur sa position antérieure qui consistait à soutenir les manifestants du « Convoi de la liberté » en demandant la fin des blocages de postes frontaliers. Le premier ministre devait discuter par téléphone avec le président des États-Unis de la fin des blocages de postes frontaliers le jour suivant.

La conseillère à la sécurité nationale et au renseignement était la principale informatrice du GII lors des deux premières réunions, les 10 et 12 février. Le 10 février, elle a indiqué qu'une « cellule de planification intégrée » [traduit par nos soins] élaborait un plan d'action. Elle a déclaré que la recherche d'une solution négociée aux manifestations restait l'option privilégiée, mais que des mesures coercitives pourraient être prises dès la semaine suivante si les négociations n'aboutissaient pas. En discutant des mesures précises qui pourraient être prises, les procès-verbaux caviardés du GII indiquent que le premier ministre a discuté de deux voies

possibles : les mesures qui pourraient être prises en vertu des pouvoirs existants et l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*⁶².

Une deuxième réunion du GII a eu lieu deux jours plus tard, le samedi 12 février. Ce jour-là, les médias ont rapporté qu'environ 4 000 manifestants avaient convergé vers la Colline du Parlement. Une grande scène sonore ainsi qu'un spa avaient été installés par les manifestants. Des activités de contre-manifestation ont commencé à se développer à Ottawa, accompagnées d'appels à plus d'action de la part du Service de police d'Ottawa (SPO). La veille, le gouvernement de l'Ontario avait déclaré l'état d'urgence et le premier ministre de la province avait demandé aux manifestants d'Ottawa qui avaient « pris la ville en otage pendant deux semaines » [traduit par nos soins] de rentrer chez eux⁶³.

La CSNR a ouvert la réunion du 12 février en faisant un tour d'horizon de la situation, notant que le nombre de manifestants augmentait et que de nombreux points d'entrée étaient bloqués, le « déplacement lent » des véhicules s'avérant une tactique de manifestation efficace⁶⁴. La situation au pont Ambassador à Windsor a été décrite comme étant « très fluide », la police ayant commencé à prendre certaines mesures. Les manifestations à Ottawa ont été caractérisées par une augmentation importante de « l'audace », les manifestants utilisant de plus en plus les médias sociaux à travers le Canada. Après le rapport de situation de la CSNR, divers ministres du Cabinet, notamment le ministre de la Sécurité publique, le ministre des Transports, le ministre des Affaires intergouvernementales, de l'Infrastructure et des Collectivités et le ministre de la Protection civile, ont tous fait des observations. Le ministre de la Sécurité publique (Mendicino) a fait le point pour le Cabinet sur de potentielles discussions avec les leaders des barrages, particulièrement à Ottawa. On a noté que les efforts de discussion du gouvernement de l'Ontario avec les manifestants à Windsor avaient échoué.

Le procès-verbal de la réunion du 12 février incluait un « outil de suivi du GII » détaillant les mesures à prendre. Ce document de suivi contient des informations révélatrices sur l'utilisation du renseignement pour la prise de décision, y compris, comme premier point, le fait que la CSNR serait chargée d'établir un rapport de situation quotidien pour « établir un partage clair de l'information » et qu'un comité clé des sous-ministres, le Comité des sous-ministres chargé des opérations (CSMO), se réunirait quotidiennement⁶⁵.

Le document indique également que le Secrétariat de l'évaluation du renseignement au BCP, normalement chargé de produire des évaluations du renseignement stratégique sur les questions mondiales à l'intention du premier ministre et du Cabinet, servirait d'organisme principal pour rassembler tous les rapports de renseignement sur les manifestations élaborés par les organismes gouvernementaux, y compris par le SCRS et le CIET. Le renseignement sur la protection des infrastructures essentielles, y compris aux points d'entrée, a été confié au ministère de la Sécurité publique, pour « tirer parti des sources d'information existantes ». Le document indique qu'une « liste permanente » des infrastructures essentielles est « en cours d'élaboration » et qu'il est particulièrement nécessaire de répertorier les infrastructures essentielles autres que celles situées aux points d'entrée⁶⁶. [traduit par nos soins]

Se préparer à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, appelée « voie 2 », était clairement une option envisagée, et supposait l'élaboration d'un scénario « pour montrer à quel point les choses pourraient réellement empirer », ainsi que la définition d'objectifs et d'un plan tactique⁶⁷.

La dernière réunion du GII, avant la décision d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*, a eu lieu le dimanche 13 février 2022 en fin d'après-midi⁶⁸. Elle a été suivie, dans la soirée du 13 février, d'une réunion plénière du Cabinet. Le procès-verbal de la réunion du GII du 13 février a été fortement caviardé. L'ordre du jour de la réunion comportait trois points : l'avancement des mesures fédérales, une mise à jour ciblée de la situation et les communications clés. La mise à jour de la situation n'est pas encore lisible.

Le document de suivi associé du GII indiquait que l'on cherchait encore des informations sur les progrès réalisés par le BCP-SER pour rassembler toutes les sources de renseignements (« agrégation des renseignements ») et que ces informations devaient être présentées lors de la réunion du 13 février. On a réitéré la nécessité de répertorier les infrastructures essentielles autres que celles des points d'entrée. La planification d'une éventuelle invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* se poursuivait.

Bien que les détails de la mise à jour de la situation du GII du 13 février aient été complètement caviardés, la CSNR a fourni une mise à jour à la réunion plénière du Cabinet le soir du 13, dont certaines parties ont été publiées⁶⁹. L'ordre du jour de la réunion plénière du Cabinet contenait, en plus de la mise à jour de la situation, deux autres points : un aperçu de la *Loi sur les mesures d'urgence* et une mise à jour des activités en cours/annonces de mesures supplémentaires. Ces deux derniers points de l'ordre du jour ont été complètement caviardés. Le 14 février, une note de service de 33 pages a été préparée à l'intention du Cabinet sur le thème « Invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* pour mettre fin aux manifestations et aux blocages à l'échelle nationale » [traduit par nos soins]. Cette note de service n'est pas disponible dans le domaine public⁷⁰.

La mise à jour de la situation par la CSNR pour le Cabinet, qui a suivi immédiatement les remarques d'ouverture du premier ministre, a indiqué que de multiples points d'entrée frontaliers continuaient d'être bloqués, malgré le succès des mesures appliquées par la police pour lever le blocage du pont de Windsor. Jody Thomas, la CSNR, comme lors des réunions précédentes du GII, a souligné l'importance de l'utilisation des médias sociaux par les manifestants pour la communication et l'organisation. Le contexte de menace relatif à l'extrémisme violent à caractère idéologique est resté « stable et inchangé », tandis que le SCRS a continué à surveiller les « personnes d'intérêt ». M^{me} Thomas a souligné que les récents gains de la police avaient été importants et que la GRC prenait des mesures au poste frontalier de Coutts, en Alberta. Dans cette phrase, la CSNR a indiqué que « la possibilité d'une percée à Ottawa, en Ontario, était réelle... »⁷¹. Cette déclaration a fait la une des médias lorsque les documents ont été rendus publics par la Cour fédérale⁷². Sa signification a été élucidée dans une déclaration d'un porte-parole du ministre de la Sécurité publique, qui aurait déclaré ce qui suit :

« La possibilité d'une percée faisait allusion aux négociations menées principalement par la Ville d'Ottawa avec les bloqueurs illégaux dans les jours précédant l'invocation de la Loi sur les mesures d'urgence. Le gouvernement a suivi de près l'état des négociations, qui ont été désavouées par de nombreuses personnes associées à ce qu'il convient d'appeler le convoi de la liberté, et qui n'ont finalement pas abouti. »⁷³ [traduit par nos soins]

La CSNR a ensuite déclaré lors d'une conférence à Ottawa le 10 mars que le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* était justifié parce que les manifestants d'Ottawa s'étaient « retranchés sur eux-mêmes, disposaient de chaînes d'approvisionnement, étaient organisés, recevaient des fonds de partout au Canada, mais aussi d'autres pays » et « il ne fait aucun doute qu'ils sont venus pour renverser le gouvernement » [traduit par nos soins]. Elle a indiqué qu'elle était préoccupée par la naïveté des Canadiens et Canadiennes face à l'extrémisme à caractère idéologique⁷⁴.

Cette vue rapide partielle des discussions et de la prise de décision au niveau du Cabinet est révélatrice à bien des égards de l'utilisation du renseignement au niveau politique pendant la crise causée par les manifestations. Toute conclusion doit être tempérée par le fait que les documents du Cabinet disponibles publiquement sont très incomplets. Avec cette reconnaissance, cinq observations peuvent être formulées.

La première est que le gouvernement fédéral n'a organisé ses discussions collectives de haut niveau à la table du Cabinet que tardivement dans l'évolution des manifestations du « Convoi de la liberté ». Les ministres étaient informés individuellement par des hauts fonctionnaires, mais la première réunion du Groupe d'intervention en cas d'incident n'a eu lieu que le 10 février, soit deux semaines après que les convois de camions aient convergé vers le centre-ville d'Ottawa. La CSNR n'a commencé à compiler son propre rapport de situation qu'à partir du 11 février. Cet engagement tardif devra peut-être être reconsidéré lorsqu'il s'agit de mouvements de protestation susceptibles de menacer la sécurité nationale et de prendre des dimensions nationales, où une intervention rapide du gouvernement fédéral serait clairement importante.

Bien qu'il y ait eu des retards dans la constitution du GII, il ne faut pas en déduire que l'activité du sous-cabinet n'était pas en cours bien avant. L'un des principaux éléments manquants concerne le travail du Secrétariat de la sécurité et du renseignement au Bureau du Conseil privé, dirigé par un secrétaire adjoint du Cabinet, Mike MacDonald, qui rendait compte à la CSNR, ainsi que les discussions entreprises au sein du Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale (CSMAOSN). Un courriel révélateur envoyé par Mike MacDonald à la CSNR et à d'autres fonctionnaires du BCP le 24 janvier 2022 indiquait que le CSMAOSN commencerait à se réunir le lendemain. M. MacDonald a déclaré à la CSNR : « Je vous ferai savoir quelle est la position dominante sur la question du convoi et comment nous pourrions nous organiser si nécessaire. Je préfère disposer d'une structure et d'une gouvernance sur cette question, par excès de prudence, plutôt que de ne pas en avoir. »⁷⁵ [traduit par nos soins] Un ensemble limité de « comptes rendus » de M. MacDonald à la CSNR, résumant les réunions du CSMAOSN, confirme le rôle important du comité en tant

qu'organisme de coordination et table où le renseignement disponible peut être analysé. Dès le 26 janvier, le comité était déjà aux prises avec une question clé relativement à l'application de la loi et au renseignement – il tentait de déterminer « l'élément déclencheur » qui ferait passer le « Convoi de la liberté » d'un événement pacifique à un événement exigeant une intervention de la police »⁷⁶ [traduit par nos soins]. Le 2 février, le CSMAOSN avait été chargé par un comité de sous-ministres (CSM) « d'examiner les options et les leviers fédéraux potentiels pour gérer la situation jusqu'à sa résolution »⁷⁷ [traduit par nos soins].

Quelles que soient la position et les mesures prises à ce niveau de la bureaucratie fédérale, il reste à savoir si elles ont été transmises, en temps opportun et de manière complète, à la table du Cabinet. Nous ne savons pas non plus quel rôle les rapports de renseignement ont pu jouer dans la décision de constituer le GII le 10 février.

La deuxième observation est que le gouvernement a clairement éprouvé de la difficulté à trouver un moyen de rassembler toutes les sources de renseignement disponibles sur le mouvement de protestation provenant de différents ministères et organismes. Il y avait de multiples flux de rapports sur les menaces provenant de différentes entités (CIET, GRC, Secrétariat de la protection civile et peut-être d'autres pour lesquelles nous ne disposons pas de documents publics). Bien qu'elles aient fourni des évaluations quelque peu similaires du « Convoi de la liberté », le fait même de disposer de sources multiples n'aurait pas été utile aux décideurs de haut niveau. La nécessité d'une vue d'ensemble plus intégrée du renseignement (« renseignement agrégé ») a été clairement ressentie. La seule surprise est que cet effort a finalement été mené par le Secrétariat de l'évaluation du renseignement (SER) du Bureau du Conseil privé, qui élabore des produits d'évaluation du renseignement stratégique sur un éventail de questions mondiales importantes à l'intention du premier ministre et du Cabinet. Normalement, le SER n'est pas le principal organisme chargé d'établir les rapports sur les questions de sécurité nationale, une fonction qui relève du mandat du SCRS et du CIET.

Il y a plusieurs explications possibles au choix du SER comme source de renseignement agrégé du Cabinet⁷⁸. Parmi celles-ci, on peut citer le fait que le SER relève directement de la CSNR, qu'il est intégré à un organisme central puissant (BCP), qu'il informe régulièrement le Cabinet et répond en temps utile à ses besoins en matière d'information, qu'il produit des évaluations du renseignement de toutes sources et qu'il exerce une fonction de coordination des évaluations du renseignement dans l'ensemble du gouvernement. De plus, le BCP-SER a pu être considéré par les décideurs de haut niveau comme une source relativement neutre, qui n'est pas sous la contrainte d'un mandat d'établissement de rapports sur la sécurité nationale axé sur le terrorisme.

Le SER a peut-être simplement été considéré comme la meilleure option disponible pour l'intégration du renseignement, car la pression s'accroissait sur le gouvernement fédéral pour qu'il prenne des mesures. Il aurait, à tout le moins, eu des connaissances de base – dans le cadre de ses rapports normaux, il aurait eu accès aux analyses des pays alliés sur les principales manifestations dans d'autres pays.

Une troisième observation à tirer des documents du Cabinet est que le gouvernement fédéral n'avait pas accès à un tableau granulaire des infrastructures essentielles au Canada et qu'il a dû se démener pour tenter d'en dresser un. Le besoin le plus important et le plus urgent était de comprendre, comme le laisse entendre le document de suivi du GII, les principales vulnérabilités des infrastructures essentielles qui pourraient être ciblées par les manifestants, au-delà des blocages immédiats aux frontières. Il s'agissait d'un effort réactif face à l'absence d'avertissement préalable concernant les blocages de postes frontaliers et à l'incertitude quant à l'endroit où les manifestants pourraient frapper ensuite.

Une base de données des infrastructures essentielles, comprenant des évaluations de la vulnérabilité (ou des risques), devrait faire partie de l'élaboration de toute nouvelle stratégie sur les infrastructures essentielles par le gouvernement fédéral. La stratégie actuelle en matière d'infrastructures essentielles (« Stratégie nationale sur les infrastructures essentielles ») remonte à 2009 et est en cours de révision. Le gouvernement fédéral poursuit un effort de plusieurs années pour élaborer un profil ou registre national des risques similaire à celui du gouvernement britannique, mais ce travail est en cours de finalisation. Ces travaux doivent être accélérés et menés à terme, avec une version classifiée et une version publique, comme c'est le cas au Royaume-Uni⁷⁹.

Une quatrième observation est que le tableau actuel du renseignement présenté au Cabinet donne à penser qu'il a été très générique, ce qui n'était peut-être pas suffisant pour permettre une prise de décision véritablement éclairée. Le renseignement est censé fournir un compte rendu en temps utile de trois dimensions présentées par tout intervenant perçu comme une menace, qu'il soit étatique ou non étatique : les intentions, les capacités et les activités. Faire une lecture exploitable de l'une ou l'autre de ces dimensions peut s'avérer difficile.

En ce qui concerne les intentions du mouvement de protestation et de ses leaders, les documents présentés au Cabinet (à en juger par ceux qui ont été caviardés) étaient presque inexistantes. Le ministre de la Sécurité publique a déclaré au GII, le 10 février, qu'on assistait à une « augmentation du ciblage et de la coordination systématiques » [traduit par nos soins] par les dirigeants du « Convoi de la liberté »⁸⁰. Aucun profil de la structure de leadership ou des personnalités n'a été mentionné dans les documents caviardés. Aucune indication d'une vue d'ensemble du renseignement sur les objectifs du mouvement de protestation n'a été fournie dans la version publiée des documents du Cabinet.

En ce qui concerne les capacités, les renseignements communiqués au Cabinet étaient également très imprécis et pas toujours cohérents. Les responsables du ministère de la Sécurité publique ont déclaré au GII, le 10 février, que selon le négociateur principal de la Police provinciale de l'Ontario (PPO), « 80 % des manifestants avaient un lien faible avec la cause... ». Ce même négociateur estimait, de manière plutôt optimiste (et sur des bases inconnues), que « les leaders de la manifestation pourraient potentiellement être encouragés à quitter les lieux et à dénoncer le blocage en échange d'un engagement à enregistrer leur message »⁸¹... [traduit par nos soins]. Lors de la rencontre du GII du 12 février, le ministre de la Sécurité publique a brossé un tableau quelque peu différent, mais toujours très général. Il a déclaré à ses collègues

du Cabinet que « deux mouvements distincts semblent être impliqués dans les barrages. Le premier est relativement inoffensif et heureux d'entretenir une relation forte avec les organismes confessionnels. Le second est plus inquiétant et composé d'extrémistes radicaux qui tentent de saper les institutions gouvernementales et la police »⁸² [traduit par nos soins]. Aucune conclusion n'a été tirée quant à savoir quel mouvement pourrait prendre le dessus. Les déclarations répétées de la CSNR montrent clairement que le gouvernement estimait que le mouvement de protestation utilisait habilement les médias sociaux pour s'organiser et collecter des fonds. De plus en plus de témoignages faisant état d'anciens militaires conseillant et instruisant les protestataires ont été notés, ce qui est clairement inquiétant. La commissaire de la GRC a déclaré au GII que ses discussions avec le chef du SPO et le commissaire de la PPO indiquaient que « le sentiment sur le terrain était devenu plus hostile envers la police »⁸³ [traduit par nos soins].

Bien qu'il soit compréhensible que les intentions d'un mouvement de protestation populaire et divisé en factions puissent être difficiles à deviner, et que même ses dirigeants ne les connaissent pas clairement, la dépendance même du mouvement à l'égard des plateformes de médias sociaux a fourni une occasion potentielle de collecte et d'évaluation du renseignement. La mesure dans laquelle la surveillance des médias sociaux a été un élément réussi du tableau du renseignement présenté aux décideurs politiques de haut niveau est une question importante mais ne peut être jugée sur la base des documents du Cabinet disponibles. Il y a une note fragmentaire dans les documents caviardés qui donne à penser qu'il y a eu des obstacles à l'élaboration d'un tableau du renseignement basé sur les médias sociaux. Le 12 février, le GII a entendu la CSNR déclarer que « le suivi des médias sociaux ne fait pas partie du mandat des organismes concernés par ce problème »⁸⁴ [traduit par nos soins].

Pour autant que l'on puisse en juger par les documents caviardés du Cabinet, aucune évaluation des capacités du mouvement de protestation n'a jamais été présentée. Une telle évaluation des capacités aurait dû combiner des éléments relatifs aux ressources financières, au soutien ou à l'ingérence de l'étranger, au nombre de manifestants, aux compétences du leadership, à la démographie du mouvement de protestation, aux tactiques utilisées (notamment l'utilisation tactique d'équipements lourds, le « déplacement lent des véhicules » et la présence délibérée d'enfants dans les blocages liés aux manifestations), aux capacités et aux messages des médias sociaux, à l'unité d'action et à la fragmentation, ainsi qu'à la présence potentielle d'armes, y compris d'engins improvisés⁸⁵.

La question des possibilités intégrée dans la vue d'ensemble du renseignement destinée au Cabinet portait principalement sur les perspectives de négociations, plutôt que sur la recherche de vulnérabilités dans le mouvement de protestation lui-même qui pourraient être exploitées pour résoudre la crise.

La CSNR a fait un commentaire révélateur lors d'un forum public le 10 mars. Elle a estimé que « nous traitons les choses selon les valeurs de la classe moyenne » [traduit par nos soins] et a laissé entendre que si la manifestation avait comporté un élément terroriste classique (extrémisme violent à caractère religieux), la réaction aurait été très différente. Elle a déclaré à

son auditoire que le Canada a beaucoup de questions à se poser en ce qui concerne les manifestations extrémistes et les menaces qu'elles représentent pour la démocratie⁸⁶. On peut en déduire qu'il y avait une certaine réticence résiduelle à évaluer pleinement la menace pour la sécurité nationale que représentait le « Convoi de la liberté ».

Une dernière observation concerne la gouvernance par le Cabinet du système de sécurité nationale et de renseignement. Le GII a été poussé à agir tard dans l'évolution de la manifestation. Il s'agit d'un comité du Cabinet qui se consacre à la gestion des situations d'urgence, et non à une perspective stratégique soutenue et à des réponses de politiques à long terme à l'environnement de menace auquel fait face le Canada. Les circonstances de la manifestation, ses éléments extrémistes, ses implications internationales en termes de blocages de postes frontaliers, de financement étranger et de répercussions sur la réputation du Canada auprès de ses alliés et de ses adversaires soulignent la nécessité d'un comité du Cabinet dédié à temps plein à la sécurité nationale et au renseignement⁸⁷. Cela pourrait également indiquer la nécessité d'une restructuration en profondeur de la gouvernance de la sécurité nationale et du renseignement par la création d'un conseil de sécurité nationale calqué sur les modèles des États-Unis et du Royaume-Uni⁸⁸.

La CSNR a joué un rôle de premier plan, comme il se doit pour son bureau, en informant le GII et le Cabinet, mais ce rôle même soulève de sempiternelles questions sur les pouvoirs et l'influence de la CSNR et sur la question de savoir s'ils sont suffisants pour garantir que la CSNR dispose d'une vue d'ensemble du renseignement coordonnée et opportune qui pourrait être communiquée au premier ministre et au Cabinet, pleinement comprise par les décideurs politiques de haut niveau, et à laquelle on pourrait donner suite. Les questions relatives aux autorités sont liées aux sempiternelles questions de ressources et d'expertise au sein de la structure du Bureau du Conseil privé.

La conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR)

La conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) auprès du premier ministre occupe un rôle de premier plan dans la collectivité canadienne de la sécurité nationale et du renseignement⁸⁹. Ce rôle n'est pas prévu par la loi et a évolué depuis la création du bureau en 2003.

Le poste de conseiller à la sécurité nationale et au renseignement a été créé en décembre 2003 (sous le nom de conseiller à la sécurité nationale) dans le cadre d'une série de réformes de la gouvernance de la sécurité nationale canadienne. Ce poste se voulait une version améliorée de l'ancienne fonction de coordonnateur de la sécurité et du renseignement au Bureau du Conseil privé, qui datait des années 1980. Le premier CSNR, Rob Wright, a décrit le nouveau bureau comme un « coordonnateur de la sécurité et du renseignement sous stéroïdes »⁹⁰. La brève description du nouveau bureau contenue dans la politique de sécurité nationale, publiée en

avril 2004, stipulait simplement que l'objectif était d'« améliorer la coordination et l'intégration des efforts de sécurité dans les ministères »⁹¹.

Dans son rapport-cadre de 2018 sur la collectivité de la sécurité et du renseignement du gouvernement, le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) a présenté le poste de CSNR comme une « composante essentielle », en raison du « rôle important que jouent cette conseillère et ses fonctionnaires dans la présentation de conseils au premier ministre et la coordination d'une grande partie de l'appareil de la sécurité et du renseignement »⁹². La CSNR est non seulement chargée de conseiller le Cabinet et d'assurer la coordination en siégeant à des comités de sous-ministres clés, tels que le Comité des sous-ministres chargé des opérations (CSMO), mais elle est aussi le principal canal de transmission du renseignement au premier ministre et la principale coordonnatrice de l'établissement des priorités gouvernementales en matière de renseignement – dont l'importance, selon le rapport du CPSNR, « ne peut être surévaluée »⁹³. Le CPSNR relève également une « fonction d'analyse critique » assumée par la CSNR auprès de la collectivité de la sécurité et du renseignement. En ce qui concerne le soutien à la CSNR, le Comité a noté que deux éléments du BCP relevaient directement de la CSNR : le Secrétariat de la sécurité et du renseignement et le Secrétariat de l'évaluation du renseignement.

Dans le cadre du même rapport annuel de 2018, le CPSNR a également publié une étude-cadre distincte sur le processus gouvernemental d'établissement des priorités en matière de renseignement. En ce qui concerne la supervision par la CSNR du processus d'établissement des priorités en matière de renseignement, le CPSNR a formulé une série de recommandations visant à renforcer le rôle de direction et de gestion de la CSNR, notamment en ce qui concerne la définition et la mise en œuvre des exigences permanentes en matière de renseignement (EPMR), qui sont essentielles pour s'assurer que les priorités générales fixées par le gouvernement sont traduites en missions opérationnelles⁹⁴.

Les rapports du CPSNR ont ouvert une petite fenêtre sur le rôle de la CSNR. Au-delà de ses rapports, relativement peu d'informations sont disponibles dans le domaine public sur l'exercice de l'autorité de la personne occupant le poste de CSNR, aussi importante qu'elle soit devenue dans les années qui ont suivi 2003.

Ce n'est qu'en 2014 qu'un conseiller à la sécurité nationale, à l'époque Stephen Rigby, a témoigné pour la première fois devant un comité parlementaire. Aucun titulaire de ce poste n'a pris la parole en public avant juin 2021, date à laquelle Vincent Rigby a fait une allocution publique au Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale. La reddition de comptes externe a rarement été exercée, le seul exemple étant un rapport spécial entrepris par le CPSNR concernant le rôle joué par le CSNR de l'époque, Daniel Jean, dans le traitement des préoccupations relatives à l'ingérence étrangère qui ont été exprimées lors de la visite officielle du premier ministre en Inde en février 2018.

L'indication la plus récente de certains aspects du rôle du CSNR est contenue dans la toute première allocution publique prononcée par le CSNR de l'époque, Vincent Rigby, devant le Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale en juin 2021⁹⁵. Conscient du fait que peu de Canadiens et Canadiennes connaissent l'existence de ce bureau, Vincent Rigby a d'abord tenté d'expliquer la mission du CSNR. Il a relevé que le CSNR fournit « des conseils politiques et opérationnels ainsi que du renseignement au premier ministre et au Cabinet sur des questions liées à la sécurité nationale » [traduit par nos soins]. Il a également mentionné son rôle dans la coordination – « J'aide à réunir et à coordonner la collectivité de la sécurité et du renseignement » pour que « nous travaillions comme une seule équipe intégrée » [traduit par nos soins]. M. Rigby a également souligné l'importance du rôle de son bureau, qui veille à ce que les décideurs aient accès au meilleur renseignement possible, notant que « les arguments en faveur du renseignement n'ont jamais été aussi convaincants » pour comprendre les menaces auxquelles nous faisons face. Le CSNR joue également un rôle important dans la liaison avec les partenaires internationaux, notamment dans le cadre du partenariat de renseignement du Groupe des cinq.

Un système canadien de sécurité nationale et de renseignement relativement décentralisé et cloisonné doit compenser son architecture de gouvernance par une autorité de coordination forte et une connectivité avec les hauts décideurs du gouvernement – la *raison d'être* de la création du bureau il y a près de deux décennies. Les documents publics ne permettent pas de déterminer si la CSNR pouvait remplir cette fonction de manière cohérente, suffisamment tôt dans l'évolution de la protestation du « Convoi de la liberté ». Les décisions apparemment ad hoc de confier à la CSNR la responsabilité de compiler des rapports de situation pour le Cabinet, et de charger le Secrétariat de l'évaluation du renseignement, qui s'y rapporte, de dresser une vue d'ensemble intégrée du renseignement, laissent penser qu'il y a des leçons à tirer du renforcement de la gouvernance centrale de la communauté de la sécurité nationale et du renseignement et de sa capacité à répondre aux états d'urgence⁹⁶.

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)

Le SCRS est le principal organisme de renseignement du Canada. Il est chargé de recueillir des renseignements au pays et à l'étranger, de les analyser et de conseiller le gouvernement sur les menaces à la sécurité du Canada⁹⁷. Il s'agit d'un service civil créé en 1984 pour remplacer l'ancien service de sécurité de la GRC. La portée de ses activités légales a été définie dans la *Loi sur le SCRS* cette même année.

Pour le SCRS, le cycle du renseignement commence par l'établissement des priorités en matière de renseignement et des exigences du Service⁹⁸. L'établissement des priorités du SCRS en matière de renseignement fait partie d'un processus communautaire auquel participent les ministres et le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement. Dans le cadre de ce processus, le ministre de la Sécurité publique donne une directive ministérielle au Service, qui est ensuite traduite en exigences de renseignement par la Direction de l'évaluation du

renseignement du SCRS. Ces exigences en matière de renseignement sont ensuite mises en œuvre selon trois niveaux décroissants, les exigences de niveau 1 bénéficiant de toutes les ressources possibles, tandis que la collecte de niveau 3 ne s'effectue que lorsque les ressources le permettent. Un autre niveau est réservé à la « surveillance générale »⁹⁹.

La collecte du renseignement par le SCRS repose sur diverses méthodes, notamment le RSO, l'information fournie par les membres du public, le ROHUM (sources humaines gérées par le Service), l'information provenant de gouvernements étrangers, en particulier des partenaires du Groupe des cinq, le renseignement fourni par d'autres partenaires du gouvernement canadien, et les moyens techniques utilisés pour la surveillance et l'interception des communications, au moyen de mandats autorisés par la Cour fédérale¹⁰⁰.

Le volet analyse du cycle du renseignement du SCRS fait appel à deux entités distinctes. La première est la Direction de l'évaluation du renseignement (DER), qui est le centre d'expertise du SCRS en matière d'analyse des menaces pour la sécurité du Canada. Elle est accompagnée du Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET), logé au SCRS et dont le mandat est plus ciblé. Le rapport connu du CIET sur les manifestations du « Convoi de la liberté » est abordé dans une section ultérieure de la présente étude. Il n'y a rien dans le domaine public sur les évaluations pertinentes qui auraient pu être produites par la DER.

Le SCRS diffuse ses rapports de renseignements principalement au gouvernement du Canada et aux autorités policières canadiennes. Il les partage également avec ses partenaires mondiaux du renseignement, notamment dans le cadre du partenariat du Groupe des cinq. Les principaux destinataires des rapports du SCRS au gouvernement du Canada sont le ministre de la Sécurité publique, le Bureau du Conseil privé et le Cabinet¹⁰¹.

Le SCRS participe à diverses missions de renseignement, notamment le contre-espionnage, l'ingérence étrangère, la sécurité des élections, les cybermenaces, la lutte contre la prolifération et la protection contre les menaces internes par le contrôle de sécurité. L'établissement de rapports sur les menaces de violence grave pour la sécurité nationale est l'une des principales missions du SCRS, qui consacre la majorité de ses ressources au contre-terrorisme depuis le 11 septembre 2001.

L'attention qu'accorde le SCRS aux menaces de l'extrémisme de droite a varié au cours de la dernière décennie. Un examen mené par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) et présenté au ministre en novembre 2017 a retracé l'historique des enquêtes du SCRS sur « l'extrémisme de droite » (EDD) au cours des cinq années précédentes¹⁰². À l'époque, le SCRS incluait un panier de questions dans ses enquêtes sur l'extrémisme de droite, notamment les groupes et les individus qui adhéraient au racisme, à la suprématie blanche, au nationalisme blanc, à la « religion blanche », à l'antisémitisme, au nativisme, aux opinions anti-immigration, antigouvernement et antipolice, et à l'homophobie. Sont également inclus un sous-ensemble de groupes qui encouragent la haine en ligne.

Le rapport du CSARS a relevé que les enquêtes du SCRS sur l'extrémisme de droite étaient principalement axées sur les événements. Le SCRS a décrit les expressions de violence de l'extrémisme de droite au cours de la période à partir de 2012 comme étant « peu fréquentes, imprévues et opportunistes, et elles sont l'œuvre d'individus plutôt que de groupes ». Cette perspective et les préoccupations selon lesquelles la plupart des activités de l'extrémisme de droite « s'apparentaient » à des activités licites de défense de causes, de protestation ou de manifestation de désaccords, sur lesquelles le SCRS n'a pas le droit d'enquêter en vertu de l'article 12 de la loi, ainsi que l'attention que les forces de l'ordre accordaient au problème, ont amené le SCRS à mettre fin à ses enquêtes sur l'extrémisme de droite en mars 2016, faute de mandat et du fait que ces efforts n'apportaient aucune valeur ajoutée au travail de la police. Il est revenu sur cette décision après la fusillade perpétrée par un tireur isolé dans une mosquée de Québec en janvier 2017, qui a entraîné la mort de six personnes et fait cinq blessés¹⁰³.

Depuis 2017, le SCRS consacre de plus en plus de ressources pour enquêter sur ce qu'il qualifie maintenant d'« extrémisme violent à caractère idéologique » (EVCI). Le plus récent rapport public annuel du SCRS de 2020-2021 (publié en mars 2022) note que la menace de l'EVCI « ne cesse d'évoluer », et que depuis le début de la pandémie de COVID-19 :

« L'intensification des discours extrémistes antiautoritaires et antigouvernementaux souvent ancrés dans l'instrumentalisation des théories conspirationnistes alimente les activités liées à l'EVCI. Plusieurs influenceurs et prosélytes canadiens se sont fait connaître dans les mouvements de l'EVCI. Ces influenceurs du milieu de l'EVCI contribuent à la désinformation et encouragent les personnes qui les suivent à commettre des gestes concrets, notamment des actes de violence. »¹⁰⁴

Le même rapport annuel fait peu de cas d'une catégorie distincte de menaces extrémistes, que le SCRS qualifie maintenant d'« extrémisme violent à caractère politique » et décrit comme « le recours à la violence pour instaurer de nouveaux régimes politiques ou modifier les structures et les normes des régimes existants ». De telles enquêtes seraient menées en vertu du mandat de l'article 12, alinéa d) de la *Loi sur le SCRS*, habituellement appelé subversion. Le rapport note simplement qu'il n'y a pas eu d'attaques liées à l'extrémisme violent à caractère politique au Canada en 2021¹⁰⁵.

Une troisième catégorie sémantique d'extrémisme violent, souvent appelée « terrorisme islamiste » depuis les attentats du 11 septembre 2001, est maintenant qualifiée d'« extrémisme violent à caractère religieux » (EVCR) par le Service, et continue de préoccuper le SCRS, bien que la menace ait considérablement diminué depuis l'après-11 septembre 2001. Dans le rapport annuel de 2020-2021, il est indiqué que « la menace que l'EVCR représente au Canada émane principalement de personnes agissant seules qui s'inspirant de Daech », qui agissent sans lien direct ni soutien du mouvement Daech qui a perdu considérablement de terrain à l'échelle mondiale depuis l'effondrement de son soi-disant « califat » face à l'intervention militaire soutenue par l'Occident en Irak et en Syrie en 2016-2017. Aucun attentat inspiré par l'EVCR n'a été commis au Canada en 2021¹⁰⁶.

Une étude récente de 2019 de l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) sur les enquêtes liées aux extrémistes installés au Canada a révélé d'importants problèmes persistants dans le partage du renseignement entre le SCRS et la GRC. L'OSSNR a également noté l'absence de toute stratégie conjointe à long terme pour faire face à la menace¹⁰⁷. Il a relevé que « dans l'ensemble, l'OSSNR estime que le SCRS et la GRC ont fait peu de progrès relativement au traitement de la menace faisant l'objet d'une enquête »¹⁰⁸. Bien que les passages clés de l'étude de l'OSSNR soient caviardés, elle a aussi clairement attiré l'attention sur les lacunes en matière de ressources dans le programme de collecte du renseignement du SCRS.

L'étude de l'OSSNR a relevé ce qu'elle a qualifié de « contexte juridique tendu » associé au problème de collecte de renseignement de sources humaines du SCRS, après une conclusion de la Cour fédérale en avril 2018 selon laquelle le SCRS avait utilisé des informations provenant d'activités apparemment illégales à l'appui de certaines de ses demandes de mandat. Ces questions ont été abordées dans le projet de loi C-59, qui a doté le SCRS d'un nouveau cadre législatif pour les activités de renseignement de sources humaines, assorti de plus de freins et de contrepoids en termes de surveillance par le ministre et par le nouveau bureau du commissaire au renseignement¹⁰⁹.

L'examen de l'OSSNR porte également sur les défis continus que pose le cadre qui régit le partage de renseignements entre le SCRS et la GRC, connu sous le nom de « Une vision 2.0 », qui a été modifié en 2015. Malgré les divers outils contenus dans le cadre, l'OSSNR a noté que « les deux organismes sont réticents à donner suite aux communications officielles d'informations du SCRS, même lorsque les présumées menaces sont graves ou imminentes, et même si la piste d'enquête de rechange est plus lente et pose des difficultés différentes ». Du côté de la GRC, on a constaté que les renseignements fournis par le SCRS aux régions, y compris aux EISN, qui mènent des enquêtes, posent des problèmes qui se répercutent sur tout l'appareil du renseignement.

Un des résultats les plus alarmants de l'examen de l'OSSNR a été qu'au milieu de 2020, la GRC a cessé de prioriser l'enquête sur l'extrémisme de droite et a admis au SCRS que les accusations criminelles demeuraient « très lointaines »¹¹⁰. L'information fournie par le SCRS ne parvenait pas aux enquêteurs de la GRC. L'OSSNR a conclu sur l'état du problème de « l'utilisation de renseignements en preuve » que :

« En fin de compte, le SCRS et la GRC semblent être piégés par les contraintes qu'ils croient tous les deux devoir respecter pour éviter des poursuites compromettantes. »¹¹¹

Pour la GRC, cela signifie mener des enquêtes indépendantes en se fondant sur des preuves; pour le SCRS, cela veut dire limiter tout flux de renseignement granulaire à la GRC par le truchement de lettres d'avis.

Dans le but de s'attaquer aux problèmes et de dépasser les limites du cadre « Une vision 2.0 », le SCRS et la GRC ont conjointement convenu d'une étude indépendante, intitulée « Projet

d'amélioration des opérations » (PAO), réalisée par un avocat expérimenté ayant une autorisation de sécurité, Anil Kapoor. Un rapport final du PAO a été déposé en mars 2019. Il préconisait des changements importants dans la façon d'aborder le problème de l'utilisation de renseignements en preuve pour permettre un partage plus efficace du renseignement entre le SCRS et la GRC, y compris l'élimination des lettres d'avis et de divulgation. Le rapport final du PAO note également que « la gestion stratégique des menaces à la sécurité nationale exige une approche à l'échelle du gouvernement. Cela signifie qu'au-delà du Service et de la GRC, il faut tenir compte des mesures à prendre dans l'intérêt public général »¹¹². Il a fait valoir que les discussions stratégiques à l'échelle du gouvernement pourraient être traitées par l'actuel Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale.

Enfin, en ce qui concerne la présente étude, le rapport du PAO préconise que la GRC ajuste son approche des enquêtes relatives à la sécurité nationale en consacrant plus d'efforts aux enquêtes dans l'espace « précrime » et en accordant plus d'attention aux efforts de lutte contre la radicalisation.

L'OSSNR a salué le rapport final du PAO, estimant qu'il s'agit d'un « effort complexe, ambitieux et prometteur en vue de régler des problèmes de longue date qui nuisent à la capacité du Canada de s'attaquer aux menaces à la sécurité nationale ou d'en poursuivre les auteurs ». Il a également estimé que la mise en œuvre du PAO serait difficile¹¹³. En réponse aux recommandations de l'OSSNR, le SCRS et la GRC ont noté que le PAO contenait 76 recommandations. Ils se sont engagés à les mettre en œuvre et à créer un nouveau cadre « Une vision 3.0 » pour le partage du renseignement. Mais le SCRS et la GRC ont également noté que « ce travail complexe... est en cours et il reste des défis à surmonter »¹¹⁴.

On ignore quels progrès avaient été accomplis dans la mise en œuvre du rapport au moment où le « Convoi de la liberté » a pris la route.

Le SCRS et la GRC n'ont pas répondu directement à la recommandation de l'OSSNR sur la nécessité d'une stratégie conjointe à long terme pour traiter les enquêtes sur les menaces extrémistes, et ils n'ont pas non plus abordé directement les contraintes en matière de ressources¹¹⁵.

Un autre examen récent de l'OSSNR a porté sur un moyen technique employé pour soutenir le renseignement de sources ouvertes – l'utilisation de la géolocalisation. Cet examen a été motivé par une décision rendue par la Cour fédérale en septembre 2017 (la « décision sur l'identité internationale d'abonné mobile (IMSI) ») établissant qu'il était légal pour le SCRS d'obtenir, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 12, l'information de géolocalisation qui fasse probablement peu l'objet d'une protection de la vie privée – par exemple, l'information sur l'abonné et le numéro de l'appareil – mais qu'il fallait un mandat pour obtenir l'emplacement réel indiqué par l'appareil d'une personne. L'examen de l'OSSNR est fortement caviardé, mais il est clair que le SCRS a examiné les questions juridiques entourant la collecte de données de géolocalisation en vue d'un projet pilote au début de 2018, mais était prêt à aller de l'avant. Finalement, un avis juridique officiel a été fourni au Service qui

a autorisé une fenêtre étroite pour l'utilisation de la collecte de données de géolocalisation sans mandat. En général, l'examen de l'OSSNR a révélé que les nouvelles technologies de collecte de données combinées à une situation juridique « fluide » ont engendré des risques juridiques élevés pour le Service, qui devraient être mieux gérés¹¹⁶.

Les défis associés à l'intensification de la collecte de renseignements contre les menaces posées par l'EVCI, à l'échange de l'information avec la GRC et à l'adaptation technologique sont aggravés par les critiques publiques de longue date des méthodes employées par le Service pour surveiller les mouvements de protestation.

Le SCRS et la surveillance des manifestations :

Le Service s'est engagé dans une longue bataille avec une ONG canadienne de défense des libertés civiles, la British Columbia Civil Liberties Association (BCCLA), au sujet d'allégations formulées par la BCCLA, à partir de 2014, selon lesquelles le SCRS aurait illégalement espionné des personnes qui manifestaient contre la construction d'un oléoduc (projet d'oléoduc Northern Gateway – abandonné par la suite à cause d'une évaluation environnementale défavorable). Au départ, les préoccupations de la BCCLA se fondaient sur un article de presse rédigé à partir de documents obtenus en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Les allégations de la BCCLA ont été formulées sous forme de plainte auprès du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), l'organisme de surveillance externe du SCRS à l'époque¹¹⁷. Le CSARS a mené une longue enquête sur la plainte et a finalement rendu une décision en septembre 2017.

Le CSARS a constaté que le SCRS ne s'était pas livré à la collecte de renseignements contre des activités licites de défense d'une cause, des protestations ou des manifestations d'un désaccord et qu'il n'avait donc pas contrevenu aux restrictions de l'article 12. Il a noté que le SCRS avait gardé un « œil vigilant » sur ce domaine en ce qui concerne les activités du SCRS, et il a constaté, dans des examens remontant à 2002-2003, que la conduite du SCRS dans la surveillance des manifestations avait été jugée appropriée. Cependant, le rapport du CSARS a conclu qu'il y avait un problème de perception de l'espionnage que le Service devait reconnaître et a encouragé le SCRS à tenir « des discussions publiques inclusives avec les groupes concernés par la présente plainte »¹¹⁸ [traduit par nos soins].

La BCCLA n'a pas accepté la décision du CSARS concernant sa plainte et a fait appel de cette décision devant la Cour fédérale. Elle a également fait appel de la décision du CSARS de mettre sous scellés les preuves présentées dans l'affaire et a obtenu de la Cour fédérale de pouvoir rendre publics, sous forme caviardée, les documents de l'affaire fournis à la BCCLA, représentant un total de plus de 2 200 pages. La BCCLA a ensuite publié ces documents en 19 volumes sur son site Web, sous le titre « The Protest Papers ». La BCCLA a rejeté l'argument du CSARS selon lequel le SCRS pouvait légitimement enquêter sur des cibles précises associées à des manifestations en faveur de l'environnement, et a également estimé que l'information recueillie fortuitement ou pour ce que le Service appelle la « connaissance du domaine » était irrecevable. Comme l'a déclaré la BCCLA : « Nous croyons que cela revient à surveiller des

groupes environnementaux pacifiques, ce qui est non seulement illégal en vertu de la *Loi sur le SCRS*, mais dénote un parti pris de l'organisme d'espionnage qui considère les environnementalistes comme une menace intrinsèque »¹¹⁹.

Bien que les témoins du CSARS aient confirmé la légalité du comportement du SCRS, il est difficile de déterminer dans quelle mesure les soupçons du public à l'égard de l'espionnage du SCRS peuvent avoir des répercussions négatives sur ses propres enquêtes, car le SCRS sait qu'il a besoin d'une acceptabilité sociale pour fonctionner efficacement¹²⁰. Comme l'indique une récente publication en ligne du SCRS consacrée à la menace de l'EVCI, « le SCRS s'impose en tant que partenaire de confiance pour les communautés canadiennes et établit des partenariats grâce au dialogue, au respect mutuel et à des mesures réciproques »¹²¹. Il est difficile d'y parvenir si un certain nombre de Canadiens et Canadiennes ont le sentiment que le SCRS les espionne sans raison.

Bien que le public n'ait actuellement pas accès aux rapports du SCRS sur la manifestation du « Convoi de la liberté », contrairement au contenu maintenant disponible sur les rapports du CIET, des indications sur l'engagement général du Service peuvent être trouvées dans deux sources.

Une des sources concerne deux discours publics prononcés par le directeur du SCRS, David Vigneault, dans lesquels il analyse le mouvement de protestation. Les deux discours attirent l'attention sur la menace croissante posée par l'EVCI et lient son accélération en partie à la pandémie de COVID-19 et aux théories du complot, à la haine en ligne et à la rhétorique antigouvernementale qui y sont associées. En février 2021, M. Vigneault a déclaré que « même si l'extrémisme violent représente une menace persistante pour notre sécurité, et une importante source de préoccupations pour le Service, la plus lourde menace stratégique pour la sécurité nationale du Canada demeure les activités hostiles d'États étrangers »¹²². Il faisait allusion à l'espionnage, aux cyberattaques, au vol de données, aux attentats à caractère économique, au ciblage de la recherche canadienne, à l'ingérence étrangère et aux menaces internes.

Dans le discours que le directeur du SCRS a prononcé en mai 2022, après la neutralisation par la police de la manifestation du « Convoi de la liberté », M. Vigneault a insisté sur la menace que fait peser l'EVCI, en soulignant qu'elle évolue constamment et qu'elle est « alimentée par les opinions extrémistes sur la race, le genre, le pouvoir et l'autorité ». Il a fait savoir à son auditoire de l'Université de la Colombie-Britannique que le SCRS continue d'augmenter ses ressources consacrées aux enquêtes sur l'EVCI, tout en indiquant qu'« il est nécessaire, pour les comprendre, de placer les menaces dans leur contexte international » et qu'il est impossible d'ignorer ce qui se passe à l'extérieur de nos frontières¹²³.

Cela représente un nouveau dilemme pour le SCRS : comment trouver le bon équilibre entre les enquêtes sur les menaces intérieures à la sécurité nationale et celles sur les menaces internationales. Ce dilemme est amplifié par un problème que le SCRS n'a pas hésité à soulever ces derniers mois – les limites de la *Loi sur le SCRS*.

Le directeur du SCRS a déclaré en février 2021 que la *Loi sur le SCRS* était mieux adaptée aux menaces de l'ère de la Guerre froide et qu'elle « nuit grandement à la capacité du Service d'utiliser des outils modernes et d'évaluer les données et les informations. Le Service a besoin de lois qui lui permettront de mener des enquêtes axées sur ce genre de données, qui tiennent compte des valeurs véhiculées dans notre démocratie et qui offriront des mesures de protection de la vie privée rigoureuses »¹²⁴.

Un message similaire est contenu dans le rapport public annuel du SCRS pour 2021, qui plaide directement en faveur d'une révision complète de la *Loi sur le SCRS*, qui « n'a pas évolué pour permettre à l'organisation d'affronter les défis propres au contexte actuel de la menace, à la fois mondial et complexe »¹²⁵.

La question de savoir si cette évolution insuffisante de la *Loi sur le SCRS* a influencé les rapports du SCRS sur les manifestations du « Convoi de la liberté » au début de l'année 2022, et comment, ne peut être déterminée que par l'accès aux documents confidentiels.

On peut déceler certains indices dans le témoignage que le directeur du SCRS a donné à un comité parlementaire spécial conjoint dans son étude de l'exercice de la *Loi sur les mesures d'urgence*. M. Vigneault a confirmé les éléments contenus dans les rapports du CIET, à savoir que le SCRS s'intéressait à des cibles précises dont il avait déjà connaissance, qu'il portait son attention sur les partisans de l'EVCI qui voulaient prendre le contrôle du mouvement de protestation pour l'infiltrer et le radicaliser, et qu'il s'inquiétait des personnes agissant seules. Le SCRS a fourni des renseignements à ses partenaires de la police par le truchement d'un « groupe mixte de renseignements » (probablement une référence au Centre des opérations conjointes sur la sécurité nationale (COCSN) de la GRC) et a également informé le gouvernement¹²⁶.

La déclaration la plus révélatrice faite par le directeur du SCRS est venue en réponse à une question du sénateur Harder. M. Vigneault a confié au comité que le SCRS donnait « parfois des opinions assez définitives », mais qu'« *il est également clair que, d'après ce que nous avons vu et ce que nous savions alors, la situation était assez fluide. Nous n'avions pas un portrait complet de la situation. Cela s'ajoutait au sentiment d'incertitude que tous nos partenaires de travail ressentaient quant à l'évolution de cette manifestation très volatile. Ce sont quelques-uns des éléments que le gouverneur en conseil devrait prendre en compte, selon nous, lorsqu'il prend la décision d'invoquer la Loi sur les mesures d'urgence* »¹²⁷.

Cela semble être le nœud du problème lorsqu'il s'agit de comprendre la nature des rapports du renseignement du SCRS sur le « Convoi de la liberté ». Il y avait un mélange de fluidité et de volatilité dans la composition des manifestations; il n'y avait pas de tableau complet du renseignement; il y avait un sentiment largement partagé d'incertitude quant à ce qui pourrait se passer ensuite. Tous ces éléments peuvent avoir contribué à la décision de recourir à la *Loi sur les mesures d'urgence*. Il y a un lien direct dans l'une des conditions énoncées par le gouverneur en conseil pour soutenir l'invocation de la loi, à savoir le potentiel

« d'augmentation du niveau d'agitation et de violence qui menaceraient davantage la sécurité des Canadiens »¹²⁸.

Le fait qu'il n'y ait pas eu de « tableau complet du renseignement » est un aveu important. Mais il faut également reconnaître que les services de renseignement ne disposent jamais d'un « tableau complet ». Ce qui semble clair dans le cas de l'évaluation du « Convoi de la liberté » par les services de renseignement, c'est qu'elle n'était pas seulement partielle, mais qu'il y avait un manque de confiance dans ses résultats en tant que guide de ce que l'avenir pourrait réserver. Dans l'incertitude, le gouvernement s'est peut-être senti obligé de recourir aux pouvoirs de la *Loi sur les mesures d'urgence* en dernier ressort.

Dans son témoignage ultérieur devant le comité, le ministre Blair a donné une interprétation quelque peu différente du tableau du renseignement. À plusieurs reprises, il a fait état de « solides renseignements » sur les intentions de manifestants ayant participé aux blocages de postes frontaliers de retourner aux barrages qui avaient été levés par la police ou de s'attaquer à de nouveaux points de passage aux frontières¹²⁹. Il a déclaré que le gouvernement ne voulait pas jouer « au chat et à la souris » avec les barrages de postes frontaliers, disant que « nous voulions nous assurer de mettre fin à cette menace une bonne fois pour toutes et de façon concluante »¹³⁰. Lorsqu'un membre néo-démocrate du comité l'a pressé de parler de documents contenant de « solides renseignements » sur les intentions des manifestants participant aux barrages de postes frontaliers, M. Blair a répondu qu'il avait été informé verbalement de la question et qu'il avait « lu un certain nombre de rapports de sources ouvertes ». Mais il a également changé de langage, passant de « solides renseignements » à « on craignait sincèrement et légitimement que ces barrages réapparaissent »¹³¹. Normalement, nous devrions supposer qu'il y a une différence entre des renseignements « solides », basés sur des rapports évalués, et des « craintes ».

La question qui se dégage de ce témoignage est de savoir si le gouvernement possédait de « solides renseignements » (ministre Blair) sur les intentions des manifestants du « Convoi de la liberté », ou seulement un tableau incomplet du renseignement (directeur du SCRS, M. Vigneault) dans lequel il n'avait pas entièrement confiance. Il ne peut s'agir des deux.

Le Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET)

Les travaux du Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET), logé au SCRS, permettent de mieux comprendre la nature des rapports du SCRS sur les menaces et confirment la mesure dans laquelle ces rapports n'ont jamais pu produire un tableau holistique (« complet ») du renseignement.

Le Centre intégré d'évaluation du terrorisme est un centre de fusion des renseignements logé au SCRS. Il sert de ressource à l'échelle du gouvernement et d'atout pour la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement. Le CIET a été créé en 2003. Sa fonction a été annoncée et soulignée dans la Politique de sécurité nationale du gouvernement en 2004¹³².

La Politique de sécurité nationale soulignait que la création de ce qui était alors appelé le Centre intégré d'évaluation des menaces reflétait celle des unités établies après les événements du 11 septembre 2001 par nos proches partenaires du Groupe des cinq, notamment le Joint Threat Assessment Centre du Royaume-Uni. Le nouveau centre canadien serait composé de représentants d'un large éventail de ministères et d'organismes, ce qui aiderait à éliminer les cloisonnements organisationnels dans la communication des renseignements. Avant la création du CIET, la Politique de sécurité nationale soulignait qu' « aucune évaluation globale et opportune regroupant le renseignement concernant des menaces potentielles provenant de nombreuses sources n'a été faite à l'échelle de la fonction publique pour mieux garantir un processus décisionnel davantage intégré »¹³³. Le mandat du nouveau centre a donc été défini de manière ambitieuse :

Le centre fera une analyse détaillée de toute information existante sur les menaces possibles pour le Canada et il communiquera les résultats de cette analyse aux instances compétentes. »¹³⁴

Ce programme ambitieux s'est avéré difficile à réaliser. La dotation en personnel a été un problème dès le départ, les ministères et les organismes n'étant pas toujours disposés à perdre des talents dans le domaine de l'analyse au profit du nouvel organisme. Des cadres et des canaux d'établissement de rapports ont dû être créés. Il a fallu que le CIET se forge une réputation en matière de qualité des rapports, qui a souvent été mise à mal par l'opinion selon laquelle il dépendait trop des renseignements de sources ouvertes et avait tendance à reproduire les informations diffusées par les médias. Des décisions difficiles ont été nécessaires quant à la nature de la distribution des rapports du CIET et aux niveaux de classification associés. S'il a essayé de toucher un large éventail de premiers intervenants aux niveaux fédéral, provincial, territorial et municipal, il n'a pu le faire qu'avec de faibles niveaux de classification de sécurité pour ses rapports, ce qui a pu également nuire à sa réputation au sein de la collectivité du renseignement¹³⁵.

La plus grande ambition non réalisée du CIET est qu'il n'a jamais pu assumer une mission consistant à effectuer des évaluations intégrées des menaces sur un large éventail de questions. Cette mission élargie a été stimulée en partie par l'expérience de l'éclosion de SRAS au Canada en 2003 et par la prise de conscience des écarts qui existaient entre la sécurité de la santé publique et la sécurité nationale. La Politique de sécurité nationale, dans son chapitre sur les urgences touchant la santé publique, note que :

« Le gouvernement entend prendre à l'avenir toutes les mesures nécessaires pour intégrer pleinement sa démarche relative aux urgences touchant la santé publique dans le programme de sécurité nationale... le volet de la santé publique occupera une place importante dans les évaluations intégrées de la menace réalisées par le gouvernement. »¹³⁶

Aucun développement de ce type n'a eu lieu à aucun moment de l'évolution du CIET, y compris en ce qui concerne l'éclosion de la COVID-19 en 2020.

Les raisons en sont diverses – limites financières, problèmes de leadership, absence d’une direction gouvernementale identifiable en matière d’évaluations de la menace à grande échelle, et le fait que le CIET était logé au SCRS, dont il relevait pour les questions de gestion et qu’il était inévitablement entraîné dans l’orbite des activités du mandat du SCRS. La brève description du CIET sur le site Web du gouvernement du Canada indique qu’il « mène ses activités conformément aux dispositions et aux pouvoirs de la *Loi sur le SCRS* », ce qui comprend la définition des menaces à la sécurité du Canada en son article 2¹³⁷.

Au fil du temps, le CIET a été rebaptisé et recentré, pour devenir le Centre intégré d’évaluation du terrorisme en 2011, reflétant ainsi l’importance accordée aux menaces terroristes dans les années qui ont suivi le 11 septembre 2001. C’est ainsi qu’il fonctionne aujourd’hui, l’ambition initiale de se donner une large portée étant depuis longtemps oubliée¹³⁸. Dans une observation, l’ancienne analyste du SCRS Stephanie Carvin note que le CIET est peu transparent et que son mandat n’est pas clair. Elle fait également valoir que certains de ses rapports sur les mouvements de protestation ont suscité la controverse au fil des ans. Sa conclusion est digne d’intérêt : « il semble clair que 15 ans après sa création, le CIET continue de lutter pour trouver sa place dans l’architecture de sécurité nationale du Canada »¹³⁹ [traduit par nos soins].

Les rapports du CIET sur le « Convoi de la liberté » étaient centrés sur la possibilité de menaces émanant de l’extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI), qui relevait directement du mandat du CIET en ce qui concerne les rapports sur les questions liées au terrorisme. L’éventualité d’une violence découlant de troubles civils était considérée comme une affaire relevant des forces policières, ne relevant pas du mandat du CIET¹⁴⁰. Mais cette distinction s’est avérée difficile pour la couverture du « Convoi de la liberté » par les services de renseignement.

Certaines informations classifiées du CIET sur le mouvement de protestation du « Convoi de la liberté » ont été divulguées au journaliste Justin Ling et utilisées dans un article que M. Ling a publié dans le journal *The Guardian*¹⁴¹. Le CIET s’est efforcé sans succès de déterminer la source de la fuite.

Plus récemment, une demande d’accès à l’information a conduit à la publication d’une série de rapports du CIET sur la manifestation, y compris les documents divulgués à M. Ling¹⁴². Cette publication fait suite à une demande d’accès à l’information et de protection des renseignements personnels (AIPRP) de rapports, d’études et de notes de renseignements sur les manifestations à Ottawa et aux postes frontaliers canado-américains contre les mesures en lien avec la COVID-19. Les documents rendus publics en réponse à cette demande comprennent 11 rapports du CIET liés aux manifestations du « Convoi de la liberté », publiés entre le 26 janvier et le 24 février 2022¹⁴³. Ils n’incluent pas les rapports entrepris par la Direction de l’évaluation du renseignement du SCRS ni les rapports produits par le centre de sources ouvertes du SCRS. Dans leur ensemble, ils ne représentent peut-être pas tous les rapports réalisés par le SCRS, mais les documents du CIET, même caviardés, donnent un aperçu important de la nature de sa contribution au renseignement pendant les manifestations.

La toute première évaluation de la menace par le CIET a été publiée le 26 janvier, sous le titre « *Possibility of IMVE-driven opportunistic violence on the margins of truck convoy protest* ». L'évaluation de la menace est caviardée dans sa quasi-totalité, mais elle était au moins opportune en ce qu'elle signalait que le convoi de camions de protestation devait arriver à Ottawa les 28 et 29 janvier¹⁴⁴.

Ce premier rapport du CIET a été suivi d'une série d'autres rapports mettant l'accent sur le risque de violence découlant du discours de l'EVCI en ligne, de l'agitation entourant le convoi de protestation et de la présence physique de certains acteurs de la menace de l'EVCI et de complotistes dans le mouvement du convoi. Le CIET prévoyait un éventuel affrontement violent entre les extrémistes et la police à l'arrivée du mouvement de protestation à Ottawa, mais il s'est également efforcé de distinguer les actions de protestation légitimes, auxquelles il a d'abord cru que les organisateurs du convoi adhéraient, et celles qui pourraient déboucher sur la violence extrémiste. Dans un second rapport daté du 27 janvier, le CIET a noté que la reprise des travaux parlementaires le 31 janvier pourrait motiver un « groupe de manifestants zélés à prolonger leur manifestation à Ottawa ou à chercher à interagir avec des politiciens canadiens »¹⁴⁵. Cette indication a été étayée par la reproduction d'une carte de la « Permanent Gridlock Zone » initialement diffusée sur 4chan le 27 janvier¹⁴⁶.

Les rapports du CIET des 26 et 27 janvier peuvent être utilement comparés aux notifications publiques faites par le Service de police d'Ottawa (SPO). Les mises à jour du SPO étaient une forme de renseignement public, dont il est question dans une section ultérieure du présent rapport, et signalaient l'évaluation par la police d'Ottawa de la menace posée par le « Convoi de la liberté ».

Lors d'un point de presse le 28 janvier, alors que le premier convoi de camions arrivait à Ottawa, le chef du SPO, Peter Sloly, a déclaré ce qui suit : « Les manifestations de cette fin de semaine seront uniques, fluides, risquées et significatives. Ces manifestations sont d'envergure nationale, à grande échelle, divisant l'opinion, et nous arrivent au terme de près de deux années complètes d'une tragique et fort stressante pandémie mondiale. »¹⁴⁷

Le chef Sloly a indiqué que le SPO avait été en contact avec les organisateurs des manifestations et qu'ils avaient indiqué qu'ils comptaient manifester pacifiquement, mais il a également souligné qu'il y avait de nombreux manifestants « parallèles » avec lesquels la police n'a pas pu échanger, ainsi que des intervenants des médias sociaux sur les plans national et international « qui pourraient se présenter aux manifestations, et qui incitent à la haine, la violence et la criminalité ».

Le chef Sloly a également été franc quant à ce que le SPO ne savait pas. La police ne disposait pas d'estimations confirmées du nombre de camions ou de manifestants qui comptaient se rendre à Ottawa. Elle n'avait pas de date établie de fin des manifestations – laissant entendre qu'elles pourraient déborder dans la semaine suivante.

Le chef du SPO a également indiqué le 28 janvier que la police d'Ottawa utilisait des approches d'« application de la loi fondée sur le renseignement », déclarant que le SPO avait rencontré ses partenaires pour élaborer un plan opérationnel « pour nous assurer de détenir l'information et les renseignements à jour et de toutes les sources. Cette information et ces renseignements servent à éclairer l'éventail des risques, menaces et variables »¹⁴⁸.

L'analyse du renseignement du SPO dépasse la portée du présent rapport, tout comme le plan opérationnel qui a été déployé pour faire face à la manifestation du « Convoi de la liberté » à Ottawa, plan qui a été fortement critiqué. Il convient toutefois de noter que le tableau du renseignement dont disposait le SPO, du moins la partie communiquée en public, présentait des éléments communs avec celui du CIET et, à certains égards, dépassait le rapport du CIET dans sa description précoce de la dynamique de la manifestation du « Convoi de la liberté ».

Dans son rapport du 3 février, le CIET a continué d'évaluer la possibilité d'une « violence opportuniste de faible intensité » dans les jours à venir, alimentée par plusieurs facteurs : la présence « éventuelle » de partisans de l'EVCI, les frustrations des manifestants et les contre-manifestations et actions des citoyens¹⁴⁹. Cette évaluation a été répétée après la deuxième fin de semaine de présence du convoi de camions à Ottawa et des manifestations à travers le pays. Elle a relevé un changement dans l'objectif initial, qui était de soutenir les camionneurs opposés aux politiques gouvernementales de vaccination contre la COVID-19, pour devenir une manifestation plus large regroupant « divers groupes s'opposant aux mesures de santé publique »¹⁵⁰. Selon la mise à jour de l'évaluation de la menace effectuée par le CIET le 7 février, quelque 7 000 personnes ont participé à des manifestations et à des contre-manifestations pendant la fin de semaine précédente à Ottawa. Les manifestations ont été jugées « relativement pacifiques » mais des inquiétudes ont été exprimées quant au discours violent en ligne et à la présence physique d'extrémistes idéologiques lors de certaines manifestations¹⁵¹.

Encore une fois, les rapports du CIET peuvent être comparés aux points de presse du SPO pour évaluer la menace posée par le « Convoi de la liberté ». Le vendredi 4 février, alors que commençait la deuxième fin de semaine de manifestations à Ottawa, le chef du SPO a déclaré que la police mettrait en œuvre une stratégie d'intensification et de confinement. Il a souligné que les résidents du centre-ville d'Ottawa avaient été « gravement touchés par des actes illicites », notamment le harcèlement, les méfaits, les crimes haineux et les nuisances sonores. Il a noté que les services de police nationaux, provinciaux et locaux intensifiaient leurs efforts de collecte de renseignements et que ces efforts permettraient de recueillir des preuves en vue de poursuites pénales. Le chef Sloly a admis que « l'occupation actuelle » de la Cité parlementaire n'était toujours pas réglée. Il a estimé que les manifestants de la « zone rouge » étaient « très bien organisés, bien financés et extrêmement résolus à résister aux efforts visant à terminer pacifiquement la manifestation ». Cette situation, a précisé le chef du SPO, demeure « très volatile et très dangereuse »¹⁵². Dans ses déclarations publiques, le SPO a démontré, une fois de plus, qu'il était en avance sur le CIET dans la description de la nature de la menace du « Convoi de la liberté ».

À l'approche de la troisième fin de semaine de manifestations, le CIET a émis une nouvelle note dans son rapport sur les menaces, le 10 février. Il craignait maintenant que les partisans de l'EVCI « se sentent renforcés par le niveau de désordre résultant des manifestations »¹⁵³ [traduit par nos soins]. Pour le SPO, cela n'aurait pas été une nouveauté. Il a également noté une augmentation du discours violent en ligne en réponse aux mesures policières ou aux menaces de mesures prises par le SPO – y compris une invitation aux manifestants à recueillir les renseignements personnels des policiers et des politiciens qui soutenaient les mesures du SPO. Une version « corrigée » mais très similaire, publiée le lendemain, constituait le dernier rapport du CIET sur les menaces produit avant les réunions de fin de semaine du Groupe d'intervention en cas d'incident du Cabinet et la décision du gouvernement d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* le 14 février¹⁵⁴.

Au moment où le CIET concluait sa série d'évaluations de la menace avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le SPO a tenu un autre point de presse, le 10 février. Le chef Sloly a commencé par évoquer ses efforts pour obtenir des ressources supplémentaires de la part de partenaires fédéraux et provinciaux afin de faire face à une occupation illégale, une question sur laquelle il a insisté à plusieurs reprises et qui, selon lui, était essentielle pour gérer la manifestation. La Police provinciale de l'Ontario a pris l'initiative d'essayer de coordonner les ressources policières supplémentaires qui pourraient être envoyées à Ottawa. Les crimes haineux ont fait l'objet d'une enquête et des arrestations ont été effectuées. Le chef Sloly a exhorté d'autres manifestants à ne pas venir à Ottawa pendant la fin de semaine et les a mis en garde contre les activités illicites. Il a noté que 400 camions se trouvaient toujours dans la zone rouge et qu'au moins un important exploitant de services de remorquage avait été menacé; d'autres exploitants se sont montrés peu coopératifs. Interrogé sur l'implication d'anciens militaires et policiers dans la manifestation, il a souligné ce qu'il a appelé la capacité sans précédent du mouvement de protestation, qui posait un risque important¹⁵⁵.

Après la levée de la *Loi sur les mesures d'urgence* le 23 février, le CIET a publié un rapport le jour suivant en faisant la triste observation suivante :

« Les partisans de l'EVCI continueront d'encourager et de tirer parti des sentiments antigouvernementaux et des mouvements de protestation, qu'ils soient liés à la pandémie ou à d'autres questions, dans le but d'ébranler la confiance du public et la cohésion sociale, et de rallier des personnes vulnérables à leur cause idéologique. »¹⁵⁶ [traduit par nos soins]

Le CIET a estimé que les menaces provenant de l'EVCI persisteraient « jusqu'à un avenir prévisible »¹⁵⁷.

Plusieurs choses méritent d'être notées à propos de la série de rapports du CIET. L'une d'elles est leur caractère purement général. Ils n'évoquent systématiquement que des résultats possibles. Des prévisions plus précises sur la dynamique du mouvement de protestation étaient absentes. Même les niveaux de confiance dans leurs observations n'étaient pas indiqués – du moins dans les pages caviardées. La seule exception est la conclusion répétée selon laquelle une attaque terroriste « coordonnée et complexe » résultant du « Convoi de la liberté » était

peu probable. L'incapacité de produire des renseignements plus « exploitables », par opposition aux renseignements contextuels, aurait vraisemblablement diminué la valeur de ces rapports pour les décideurs et n'aurait pas aidé à rendre ces derniers réceptifs aux rapports du CIET.

Le deuxième point est que les rapports du CIET n'ont pas fourni une vue d'ensemble du mouvement de protestation, de ses dirigeants, de ses membres ou de ses objectifs déclarés. Le CIET s'est concentré plus étroitement sur tout élément d'EVCI, que ce soit en termes de discours en ligne ou de présence de partisans connus d'EVCI et de complotistes antigouvernementaux dans le camp des manifestants. Il s'agissait d'un objectif important qui s'inscrivait clairement dans le cadre du mandat du CIET et de celui de son hôte, le SCRS. Mais dans cette optique d'évaluation, on a peut-être eu tendance à supposer que d'autres éléments du mouvement de protestation, peu scrutés, étaient engagés dans une manifestation démocratique licite et ne partageaient pas, d'une manière ou d'une autre, les sentiments antigouvernementaux/anti-autorités répandus parmi les idéologues de l'EVCI. Une approche bifurquée du mouvement de protestation, séparant les éventuels éléments de l'EVCI des autres, était une construction artificielle, d'autant plus que le CIET a observé que l'incitation à l'EVCI pouvait déclencher une violence opportuniste de la part de manifestants individuels (« personnes agissant seules ») ou que les influenceurs de l'EVCI pouvaient trouver des moyens de mobiliser le mouvement de protestation plus large vers la violence en exploitant les frustrations des manifestants et en misant sur la diffusion de théories du complot.

Une troisième observation est qu'à aucun moment le CIET n'a été capable de prévoir ou de commenter les tactiques de blocage des postes frontaliers mises au point par le « Convoi de la liberté ». Ses mesures de la menace n'incluaient pas les menaces contre les infrastructures essentielles. En ce qui concerne la manifestation de Coutts, en Alberta, le 7 février, il s'est contenté de commenter que « l'ampleur de la manifestation a fluctué au cours des dix derniers jours. Et aucune information ne permet de penser que les organisateurs ont l'intention de terminer la manifestation »¹⁵⁸. Le barrage frontalier de Coutts est devenu l'un des points chauds les plus dangereux des manifestations du « Convoi de la liberté ». Une évaluation de la menace réalisée par le CIET le 17 février, quelques jours après les arrestations effectuées à Coutts et la saisie d'armes et de gilets pare-balles, n'a curieusement fait aucune mention de ces développements malgré une large couverture médiatique¹⁵⁹.

Le CIET n'a fait aucun rapport sur le blocage de la frontière au pont Ambassador (du moins dans les documents publiés) ou à d'autres endroits (Emerson, au Manitoba, et l'autoroute du Pacifique en Colombie-Britannique).

Les comparaisons entre les évaluations de la menace connues du CIET et les informations rendues publiques par le Service de police d'Ottawa donnent à penser que le SPO avait, dès le départ, une meilleure appréciation globale de la menace posée par le mouvement du « Convoi de la liberté », même si ses opérations de maintien de l'ordre étaient dépassées par l'ampleur, la volatilité et la durée des manifestations dans le centre-ville d'Ottawa.

Le CIET a travaillé dans un sillon étroit. Cela peut expliquer, en partie, le choix tardif du Groupe d'intervention en cas d'incident du Cabinet à se tourner vers le Secrétariat d'évaluation du renseignement au BCP pour obtenir un tableau plus intégré du renseignement. Mais il s'agit également d'une observation sur la mesure dans laquelle le CIET s'est éloigné de la vision initiale qui avait présidé à sa création en 2003-2004.

Un récent rapport indépendant sur la sécurité nationale canadienne, publié en mai 2022, a formulé une recommandation intéressante selon laquelle le CIET devrait être retiré du SCRS et fusionné avec le Secrétariat de l'évaluation du renseignement au BCP, pour relever de la CSNR. La justification de cette recommandation n'était pas ouvertement fondée sur les défis de l'évaluation du renseignement posés par la manifestation du « Convoi de la liberté », mais renvoyait plutôt à la nécessité d'une unité d'évaluation centrale forte qui pourrait également servir de fonction de coordination de l'évaluation dans l'ensemble du gouvernement du Canada et aider à renforcer « la cohérence du cycle du renseignement »¹⁶⁰. Cela ressemble à une réincarnation de la vision originale du CIET, et pourrait être rendu d'autant plus nécessaire par les expériences des manifestations du « Convoi de la liberté ».

La Gendarmerie royale du Canada (GRC)

Aux côtés du SCRS et du CIET, la GRC a joué un rôle déterminant en conseillant le gouvernement sur les menaces potentielles à la sécurité nationale posées par le « Convoi de la liberté », un rôle qui découle de son mandat d'enquêter et de prévenir les activités criminelles liées à la sécurité nationale. Ce mandat est exécuté dans le cadre du programme de la police fédérale de la GRC, la surveillance et la coordination étant assurées par l'unité de sécurité nationale de la police fédérale au quartier général de la GRC à Ottawa, dirigée par un commissaire adjoint. Les enquêtes elles-mêmes sont menées par les équipes des divisions régionales de la GRC, dont certaines disposent d'équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN). Il existe, par exemple, des EISN à Ottawa (division nationale), en Ontario (division O, basée à Toronto) et en Alberta (division K, basée à Calgary)¹⁶¹.

Comme nous l'avons mentionné, la GRC gère l'échange de renseignements avec le SCRS, un partenaire important, conformément à un document-cadre appelé « Une vision 2.0 », actuellement en cours d'examen¹⁶². Une référence caviardée aux relations qui existent entre la GRC et le SCRS dans les points de discussion préparés à l'intention de la CSNR en vue d'une réunion des sous-ministres le 9 février indique simplement que « la GRC entretient de bonnes relations avec le SCRS »¹⁶³ [traduit par nos soins].

Les éléments de preuve disponibles ne permettent pas d'évaluer l'efficacité de la gestion du partage des renseignements entre les deux organismes pendant les manifestations du « Convoi de la liberté », mais il est peu probable que des problèmes profondément enracinés aient été entièrement surmontés.

Une sélection de rapports sur les menaces de la GRC a été rendue disponible grâce à une demande d'accès à l'information. Il ne s'agit peut-être pas d'un tableau complet du point de vue de la GRC en matière de renseignement, mais il semble que les évaluations des menaces menées par la GRC reproduisent les mêmes lacunes que les rapports du CIET en ce qui concerne leur généralité et leur incapacité à fournir une analyse prospective.

Les détails de la distribution de ces rapports sur les menaces de la GRC ne sont pas disponibles. Selon le témoignage fourni par la commissaire Lucki le 10 mai 2022 devant le Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise, la GRC a fourni des rapports de situation pendant toute la durée de la manifestation du « Convoi de la liberté »; ces rapports ont été remis au Bureau du Conseil privé, qu'elle a décrit comme étant l'organisme qui « conserve et distribue toute l'information concernant cet événement »¹⁶⁴.

Les rapports de la GRC sur le « Convoi de la liberté » ont été établis par l'Équipe de renseignement sur la criminalité à caractère idéologique (ERCCI), qui fait partie du Renseignement national de la Police fédérale de la GRC. L'équipe a émis des avis de menace spéciaux sur le « Convoi de la liberté » à partir du 25 janvier et jusqu'au 11 février 2022 au moins. Ces avis, qui ont été diffusés avec un faible niveau de sécurité (« Protégé A »), se sont appuyés presque exclusivement sur les renseignements de sources ouvertes, que l'équipe a documentés et conçus, selon elle, « pour fournir une connaissance de la situation des menaces à l'ordre public, à la sécurité publique et à la sécurité des fonctionnaires et agents publics découlant des discours violents en ligne s'opposant aux restrictions de santé publique nouvelles et existantes »¹⁶⁵ [traduit par nos soins]. La connaissance de la situation par la GRC était essentiellement une forme de rapport de renseignements courants.

Le point de départ des avis de menace était une série d'éléments inconnus, notamment le nombre de véhicules et de manifestants associés au « Convoi de la liberté », les cibles potentielles de leur manifestation à Ottawa et l'utilisation des fonds collectés en ligne. Les rapports publiés à partir du 25 janvier identifiaient systématiquement les acteurs de l'EVCI comme faisant partie du convoi, mais aucune décision n'a été prise quant à la probabilité d'une action de l'EVCI¹⁶⁶. Les rapports de l'ERCCI ont rapidement ajouté un autre élément inconnu important : la durée de temps que les manifestants pourraient rester campés à Ottawa¹⁶⁷.

Dès le départ, les avis de menace de l'ERCCI ont dépeint un mouvement de protestation extrêmement diversifié, allant de ceux qui avaient connu des « difficultés » en raison de la COVID-19, aux idéologues qui cherchaient à participer au « Convoi de la liberté » pour « diffuser leur discours ». Au sein de ce dernier groupe, l'équipe de la GRC a estimé qu'il existait une « diversité de points de vue » concernant le recours à la violence. L'ERCCI a été particulièrement intéressée, car elle a observé la dynamique sociale du mouvement de protestation par l'entremise des médias sociaux pour déterminer son attitude vis-à-vis des forces de l'ordre¹⁶⁸.

Les intentions sur lesquelles repose la manifestation du « Convoi de la liberté » sont restées un mystère pour l'ERCCI, même lorsque les camions ont commencé à arriver à Ottawa. La présence de machinerie lourde sur certains des camions de transport se dirigeant vers Ottawa était considérée comme une énigme. L'ERCCI a simplement fait remarquer qu'« il est possible qu'elle soit utilisée pour obstruer des zones ». Un message publié en ligne, accompagné d'une photo, faisant référence à un hélicoptère du « Convoi de la liberté » et à un pilote de drone associé à la manifestation (précisions inconnues), a peut-être déclenché la décision d'émettre un « NOTAM » interdisant l'accès à l'espace aérien au-dessus d'une grande partie du centre-ville d'Ottawa¹⁶⁹.

Après la première fin de semaine du campement du « Convoi de la liberté » dans le centre-ville d'Ottawa, l'ERCCI a essayé de se projeter dans l'avenir, mais les sources du RSO ne lui ont fourni que peu d'aide directe : « il y a peu de renseignements publiés sur les activités officielles prévues pour la semaine à venir » [traduit par nos soins]. L'équipe de la GRC a pris note de l'information en ligne indiquant que certains manifestants avaient l'intention de rester jusqu'à ce que les restrictions de santé publique et la vaccination obligatoire soient levées, mais elle n'a pas évalué la probabilité que cette manifestation se développe¹⁷⁰.

L'ERCCI a fait observer des actions de solidarité dans toutes les provinces du Canada et a formulé des prévisions pessimistes sur l'incidence potentielle de l'action de la police, en déclarant qu'une telle action lors d'un événement donné « sera probablement perçue négativement et pourrait déclencher d'autres activités de solidarité ou un comportement néfaste ailleurs »¹⁷¹ [traduit par nos soins].

Inexplicablement, l'ERCCI a fait une pause d'une semaine, entre le 3 et le 10 février, dans la publication de ses avis de menace. Dans sa dernière mise à jour disponible avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, l'équipe de la GRC a publié son rapport le plus long à ce jour. Le 10 février, elle était prête à conclure, à partir des sources du RSO, que les manifestants n'avaient aucune intention de quitter Ottawa. Même à ce moment-là, l'ERCCI ne savait pas si le mouvement de protestation se contenterait de rencontrer des représentants du gouvernement ou s'il poursuivait des objectifs maximalistes pour forcer la levée de toutes les restrictions de santé publique. Cette incertitude était renforcée par la conviction croissante qu'il n'y avait pas de véritable « leadership central » dans les manifestations d'Ottawa¹⁷².

L'ERCCI a également remarqué, pour la première fois, que des partisans du convoi ayant travaillé dans les forces de l'ordre et l'armée étaient associés aux organisateurs du convoi. On craignait que leur connaissance des tactiques et techniques policières ne soit déployée par le « Convoi de la liberté » pour contrer les actions des forces de l'ordre. À cela s'ajoutait une crainte spéculative du potentiel de « menaces internes graves » de la part des membres actifs des forces de l'ordre et de l'armée. Comme l'indique l'avis de menace :

« Les personnes qui n'ont pas perdu leur emploi, mais qui ont de la sympathie pour le mouvement et pour leurs anciens collègues, peuvent être en mesure de partager des

renseignements relatifs aux forces de l'ordre ou à l'armée avec les manifestants du convoi. »¹⁷³
[traduit par nos soins]

C'était une déclaration percutante. On ne sait pas sur quoi elle se fonde. Ce que nous savons, c'est qu'au 10 février, l'ERCCI était en liaison avec les sections divisionnaires des analyses criminelles de la GRC partout au Canada et qu'elle alimentait ses rapports dans un tableau d'« actions de solidarité » à l'échelle nationale.

La ligne de démarcation pour toute forme de rapport de renseignement consiste à franchir la frontière entre la présentation de l'information situationnelle pour éclairer l'élaboration des politiques et l'utilisation du renseignement pour orienter l'élaboration des politiques dans une direction souhaitée. Les rapports de l'ERCCI n'ont franchi aucune ligne de démarcation, et n'ont probablement pas eu le pouvoir ou l'influence de le faire. En outre, les rapports de l'ERCCI n'ont pas non plus été utiles pour évaluer les intentions, les capacités ou les orientations futures prévues du « Convoi de la liberté ». Sa note de pessimisme répétitive sur le retour probable de toute action des forces de l'ordre face à ce qu'elle décrit comme un mouvement national est frappante. L'ERCCI n'a jamais été prête à se prononcer de façon décisive sur la composition idéologique du « Convoi de la liberté ». Le portrait qu'elle a dressé le 10 février n'a guère changé par rapport à celui qu'elle avait présenté dans son premier rapport le 25 janvier :

« L'ERCCI estime que cette manifestation a attiré le soutien, en personne et en ligne, d'individus ayant un éventail de plaintes : certains qui ont des plaintes intrinsèquement idéologiques et d'autres qui ont peut-être connu des difficultés personnelles en raison de la COVID-19 ou qui ressentent une lassitude face à la pandémie. Dans l'ensemble, il existe un sentiment antigouvernemental fondé sur le fait que les manifestants veulent que les restrictions de santé publique soient levées et que le gouvernement a le pouvoir de le faire. Toutefois, tous les individus susceptibles d'exprimer des opinions antigouvernementales sur le sujet précis des restrictions de santé publique ne semblent pas soutenir des activités extrêmes et il existe des opinions diverses concernant le recours à la violence pendant le convoi. »¹⁷⁴
[traduit par nos soins]

Il y a plusieurs façons de lire cette évaluation résolument impartiale. Il peut s'agir d'un portrait réaliste ou d'un portrait beaucoup trop compatissant. Ce qui est clair, c'est que les avis de menace de l'ERCCI ont maintenu une image relativement inchangée de la composition du mouvement de protestation depuis le début de ses rapports et n'ont pas réussi à cerner les changements dynamiques.

Les rapports sur les menaces établis par l'équipe de la GRC traduisent deux périls. Le premier est l'incapacité de traiter les renseignements de sources ouvertes autrement que comme un regroupement vaste et diversifié d'informations dont on ne peut tirer aucune conclusion. Le RSO sur une cible peut même conduire à des perceptions déformées influencées par le contenu des messages véhiculés sur les médias sociaux, s'il n'est pas correctement évalué – comme si on prenait ce qui nous est présenté « au pied de la lettre » [traduit par nos soins]. Le deuxième péril concerne l'absence de toute valeur ajoutée à ces rapports de renseignement, bien qu'ils

s'appuient, comme ils l'ont fait, sur la meilleure source d'information disponible sur le « Convoi de la liberté ».

La GRC n'était pas mieux placée que ses partenaires du renseignement pour offrir une alerte précoce sous forme de renseignements exploitables sur les manifestations du « Convoi de la liberté » en général. Toutefois, dans un cas précis, une enquête d'une EISN de la GRC, faisant appel à divers outils d'investigation, a permis d'arrêter un groupe de personnes associées au blocus frontalier à Coutts, en Alberta, et plus particulièrement impliquées dans la sécurité des manifestants. Les membres de ce « sous-groupe », tels qu'ils ont été définis dans les demandes de mandats judiciaires caviardées, avaient transporté des armes et des gilets pare-balles vers un site situé près du blocus. Ils ont été arrêtés dans la soirée du 13 février et dans la matinée du 14 février 2022 et accusés par la GRC de conspiration de meurtre, à la suite d'une fouille de trois remorques¹⁷⁵. Parmi le matériel saisi, outre des armes létales, figurait un gilet pare-balles avec un écusson « Diagonon ». Diagonon est une organisation d'extrême droite dont les activités ont été analysées par le Canadian Anti-Hate Network¹⁷⁶. Le réseau a identifié deux des individus arrêtés à Coutts comme ayant des liens antérieurs avec Diagonon.

Comme l'indiquent les demandes de mandats judiciaires, la GRC a non seulement inséré deux agentes d'infiltration dans le groupe de manifestants, qui ont fourni des renseignements essentiels sur l'organisation et la direction de la manifestation, ainsi que sur un réseau de contrebande d'armes, mais aussi utilisé d'autres techniques secrètes d'obtention de renseignements, notamment des recherches sur les médias sociaux et des écoutes électroniques en cas d'urgence¹⁷⁷. L'adhésion du SCRS à l'EISN de l'Alberta, basée à Calgary, indique sa participation probable, sous une forme ou une autre, à la collecte de renseignements sur le blocus de Coutts. La capacité de déployer avec succès des agentes d'infiltration de la GRC, toutes deux de sexe féminin, au sein du groupe de manifestants, suggère une enquête de longue haleine en cours sur la menace de l'EVCI qui a été présentée à Coutts et peut être une indication frappante d'au moins un succès d'enquête face aux développements menaçants présentés par les éléments du « Convoi de la liberté ».

Les éléments de preuve disponibles ne permettent pas de déterminer si les rapports de la GRC ou d'autres organismes sur les événements survenus à Coutts, juste avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, ont eu une incidence déterminante sur la décision du gouvernement. Comme indiqué plus haut, le CIET, qui est l'un des principaux organismes chargés d'établir des rapports sur les menaces, ne semble pas s'être intéressé à ces événements. Son regard a peut-être été centré sur Ottawa.

Le travail de renseignement de la GRC était censé être renforcé par une initiative clé entamée en 2014 : la création du Centre des opérations conjointes sur la sécurité nationale (COCSN). Le COCSN a été mis en place en tant que centre de fusionnement de l'information interinstitutions pour faire face aux menaces posées par le terrorisme et les voyageurs à haut risque, s'inspirant initialement de l'expérience des attaques terroristes d'octobre 2014 sur la Colline du Parlement et au Québec. En 2017, le COCSN comptait des représentants de la GRC, de l'ASFC, du SCRS, d'IRCC, du MDN, du CANAFE, du CST, d'AMC et de l'ARC. Le COCSN se voulait un centre

d'expertise sur les enquêtes relatives à la sécurité nationale, pour partager l'information et les renseignements entre ses partenaires et pour aider à coordonner une réponse pangouvernementale aux « enjeux émergents »¹⁷⁸. On ne sait pas s'il a rempli l'une de ces fonctions en janvier et février 2022. Le fait qu'il mette l'accent explicitement sur le terrorisme et les voyageurs à haut risque peut avoir limité son rôle opérationnel en tant que centre de fusion des renseignements sur les manifestations du « Convoi de la liberté ». On ignore dans quelle mesure l'Équipe de renseignement sur la criminalité à caractère idéologique de la GRC a assuré la liaison avec le COCSN.

Comme le SCRS, la GRC peut avoir été influencée, dans ses efforts globaux visant à utiliser efficacement le RSO, par des problèmes de longue date et non résolus concernant la collecte et l'utilisation de renseignements provenant de la surveillance des médias sociaux. Comme le SCRS, la GRC a fait l'objet de critiques publiques pour son déploiement de tactiques d'« espionnage ». Très récemment, ces critiques ont été centrées sur l'utilisation par la GRC de logiciels espions commerciaux pour collecter les données des téléphones portables¹⁷⁹.

Les défis que pose le RSO à la GRC remontent à 2014, lorsque la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes (CCETP) relatives à la GRC a ouvert deux enquêtes sur la gestion des manifestations par la GRC. L'une était une enquête d'intérêt public découlant d'une plainte déposée par la BCCLA sur les actions menées par la GRC dans le cadre d'enquêtes sur les personnes impliquées dans des manifestations contre les oléoducs en Colombie-Britannique. L'autre était une plainte et une enquête du président sur l'action de la GRC dans la gestion des manifestations contre l'exploration du gaz de schiste par une entreprise du Nouveau-Brunswick qui exerçait ses activités, en partie, sur les terres de la Première Nation d'Elsipogtog. Les deux enquêtes de la CCETP ont abouti essentiellement aux mêmes conclusions en ce qui concerne les lacunes de la politique d'utilisation des renseignements de sources ouvertes par la GRC.

Les deux enquêtes ont progressé lentement; les réponses tardives de la GRC n'ont fait qu'accentuer cette lenteur. La CCETP a publié un rapport provisoire sur la gestion des manifestations contre le gaz de schiste en 2019, et a reçu la réponse de la GRC à son rapport en juin 2020, dans laquelle la GRC a rejeté certaines de ses recommandations. La CCETP a publié un rapport final sur les manifestations contre le gaz de schiste en novembre 2020, six ans après le début de son enquête¹⁸⁰. L'une des recommandations rejetées par la GRC concernait la conclusion de la CCETP selon laquelle la politique de la GRC en matière de collecte de renseignements de sources ouvertes était déficiente et devait être renforcée, notamment en ce qui concerne les limites de la collecte de renseignements personnels sur les sites de médias sociaux, l'utilisation autorisée de ces renseignements, les processus de vérification et les limites de conservation. La commissaire de la GRC a présenté à la CCETP une défense détaillée de l'utilisation par la GRC des renseignements de sources ouvertes et de son importance en tant qu'outil d'enquête pour la gestion des manifestations publiques, un besoin qui va au-delà d'un lien avec des activités criminelles¹⁸¹. La CCETP n'a pas été satisfaite de la réponse de la commissaire. Comme l'a dit le président de la CCETP, « la GRC a fortement rejeté les recommandations de la Commission visant à limiter la collecte et la conservation de renseignements de sources ouvertes. La Commission a exprimé de grandes préoccupations au

sujet de l'approche de la GRC dans de tels cas »¹⁸². Une impasse similaire s'est développée entre la CCETP et la GRC au sujet des recommandations presque identiques de la CCETP dans son rapport final sur l'utilisation des renseignements de sources ouvertes en réponse aux manifestations contre les oléoducs en Colombie-Britannique¹⁸³.

La GRC a effectué une vérification interne de ses politiques en matière de renseignements de sources ouvertes alors que les enquêtes de la CCETP étaient toujours en cours¹⁸⁴. La vérification a permis de cerner une pratique de la GRC qui distingue trois niveaux de collecte de renseignements de sources ouvertes. Le niveau 1 a été décrit comme des activités en ligne non déguisées pouvant impliquer des éléments tels que la recherche, l'analyse de l'environnement, les demandes de renseignements et la mobilisation publique, et a été considéré comme présentant un faible risque. Le niveau 2 correspond aux activités en ligne passives liées aux enquêtes et au renseignement menées pour « faire preuve de discrétion », c'est-à-dire qu'il n'y a pas de communication directe avec une cible de la collecte de RSO. Le niveau 3 était une surveillance « secrète » conçue pour dissimuler et sauvegarder toute collecte de RSO par la GRC. L'équipe de vérification a publié un rapport final en janvier 2021, lequel était fondé sur une étude de l'utilisation du RSO entre avril 2018 et mars 2019. Le rapport de vérification est parvenu à un certain nombre de conclusions, notamment que les activités de collecte de RSO liées à Internet n'étaient pas cohérentes ou conformes aux lignes directrices et qu'un cadre de gouvernance plus solide était nécessaire. L'enquête a révélé que de nombreux employés n'étaient pas au courant de la politique existante – le M.O. (Manuel des opérations), chap. 26.5, « Utilisation d'Internet aux fins d'enquête et de renseignements criminels ». L'équipe de vérification s'est inquiétée des risques pour les enquêtes « si les utilisateurs ne sont pas au courant des méthodes appropriées de saisie, de stockage et conservation de RSO [renseignement de sources ouvertes] ». Les risques cernés comprenaient les dommages potentiels à la suite de poursuites judiciaires, les risques liés à la réputation, et la possibilité de restrictions imposées à l'utilisation future du RSO. L'équipe de vérification a préconisé une meilleure formation et un meilleur échange de renseignements¹⁸⁵.

Le rapport de vérification suggère également que les solutions technologiques conçues pour la collecte de RSO de niveau 2 étaient peut-être incomplètes, notamment la création d'une solution infonuagique, impliquant une protection contre l'attribution aux ordinateurs de la GRC, et l'utilisation de téléphones intelligents pour le RSO. Comme l'indique le rapport de vérification, « Toute solution de TI à l'échelle de l'organisation pour les activités de niveau 2 doit prendre en considération l'utilisation répandue d'appareils mobiles ainsi que les risques possibles liés à l'attribution, les exigences en matière de GI et les considérations liées à la protection des renseignements personnels »¹⁸⁶.

En réponse, la GRC a entrepris de créer un « centre » des politiques avec une expertise centralisée sur le RSO, ce qui manquait selon l'équipe de vérification, et de mettre en place un « groupe de travail sur la surveillance » pour aider à élaborer une nouvelle série de politiques et à réviser le document M.O., chap. 26.5, existant¹⁸⁷. L'ensemble de ces activités devait se dérouler entre 2020 et 2021, mais on ne sait pas dans quelle mesure ces activités ont été achevées et appliquées, et les travaux ont pu être retardés en raison de la pandémie.

En raison de critiques antérieures très médiatisées et de travaux de développement en cours, la GRC n'était peut-être pas bien placée pour exploiter pleinement le RSO comme outil de renseignement important en réponse au « Convoi de la liberté ». La détermination des besoins futurs de la GRC en matière de RSO serait un élément important de tout examen systématique du système de SNR dans son ensemble.

L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)

L'Agence des services frontaliers du Canada a été créée en décembre 2003 dans le cadre d'un vaste remaniement de l'architecture et de la gouvernance de la sécurité au Canada. L'ASFC fait partie du portefeuille du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, créé à la même époque. La création initiale reposait sur un décret en conseil; la législation sur l'ASFC a suivi en 2005. La *Loi sur l'ASFC* n'énumère pas d'activités précises en matière de sécurité nationale, de renseignement ou d'application de la loi, mais confère à l'ASFC un mandat de haut niveau qui comprend le soutien des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique¹⁸⁸.

Les opérations de l'Agence des services frontaliers du Canada ont été profondément touchées par les événements entourant les blocages illégaux à la frontière. Ces blocages ont touché le cœur du mandat de l'ASFC en matière d'intégrité de la frontière aux points d'entrée et de prise de décision sur l'admissibilité des personnes et des marchandises à la frontière. Quatre points d'entrée principaux, soit le pont Ambassador en Ontario, Coutts en Alberta, Emerson au Manitoba et l'autoroute du Pacifique en Colombie-Britannique, ont été fermés pendant plusieurs jours en raison des manifestations. Il a fallu dérouter la navette frontalière.

Les « points d'entrée » officiels sont des zones sécurisées et contrôlées qui ne sont pas accessibles aux personnes autres que celles qui franchissent la frontière. En vertu de la *Loi sur les douanes*, entraver le travail d'un agent de sécurité frontalière (ASF) constitue une infraction criminelle. Toutefois, il est important de noter que l'ASFC n'a aucune compétence ni aucun pouvoir d'exécution en ce qui concerne les mesures de protestation prises pour bloquer l'accès aux points d'entrée, comme l'installation de barrières en béton ou de machinerie lourde, au-delà de la zone physique limitée et définie du point d'entrée. De telles activités doivent être menées par le service de police compétent. À deux endroits, les agents de l'ASFC ont dû verrouiller les portes des bureaux pour empêcher l'entrée.

Le *Règlement sur les mesures d'urgence*, promulgué le 15 février 2022, confère à l'ASFC un nouveau pouvoir distinctif lui permettant d'interdire l'entrée aux ressortissants étrangers identifiés comme cherchant à participer à un rassemblement public interdit ou à le faciliter. L'ASFC a confirmé une déclaration du premier ministre selon laquelle certains ressortissants étrangers ont été refoulés à la frontière, sans toutefois fournir de chiffres exacts¹⁸⁹.

Bien que les blocages frontaliers aient eu des répercussions sur les opérations de l'ASFC, son rôle d'intervention s'est largement limité à la gestion des déviations recommandées pour la circulation transfrontalière et, une fois la *Loi sur les mesures d'urgence* invoquée, à l'identification et à l'interdiction de l'entrée de ressortissants étrangers venant au Canada pour participer à un rassemblement public interdit. On ne sait pas si l'ASFC a produit un éventail de rapports sur les menaces pendant les blocages frontaliers du « Convoi de la liberté ».

Le libellé actuel de la *Loi sur les mesures d'urgence* ne prévoit pas précisément la sécurisation des infrastructures essentielles, notamment les infrastructures essentielles à la frontière. Il s'agit d'un élément de la législation qui pourrait nécessiter une révision, à la lumière de l'expérience des activités de protestation à Ottawa et aux points de passage frontaliers au début de 2022¹⁹⁰. Il pourrait être nécessaire d'apporter des modifications législatives et/ou réglementaires, notamment la définition des menaces à la sécurité du Canada, à la *Loi sur le SCRS*. De telles modifications peuvent être envisagées à la lumière des efforts actuels du gouvernement fédéral pour mettre à jour sa stratégie en matière d'infrastructures essentielles, qui date de 2009 et qui n'inclut pas les infrastructures frontalières parmi les dix secteurs d'infrastructures essentielles cernés¹⁹¹.

Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE)

Le CANAFE, créé en 2000, a été décrit par un commentateur comme un « centre d'échange » de renseignements financiers¹⁹². Il fonctionne à l'intersection entre les institutions financières du Canada et les partenaires des forces de l'ordre et de la sécurité nationale. Selon son statut, le CANAFE :

« ...recueille, analyse, évalue et communique des renseignements utiles pour la détection, la prévention et la dissuasion en matière de recyclage des produits de la criminalité ou de financement des activités terroristes. »¹⁹³

En vertu de la loi, les institutions financières ont la responsabilité de déclarer au CANAFE certaines catégories d'opérations suspectes potentiellement liées au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme¹⁹⁴. Le CANAFE examine ensuite les déclarations d'opérations douteuses (DOD) qui lui sont transmises et les évalue en fonction des « motifs raisonnables de soupçonner ». En fonction des résultats de l'évaluation, le CANAFE peut alors soumettre des rapports de divulgation aux forces de maintien de l'ordre et à d'autres organismes d'enquête exerçant dans le domaine de la criminalité et de la sécurité nationale. Dans le cas de menaces à la sécurité nationale, le CANAFE peut communiquer des renseignements au SCRS, à un service de police compétent, à l'ASFC et au ministère de la Défense nationale. Les renseignements désignés que le CANAFE peut fournir sont énoncés dans la loi et comprennent un large éventail

de renseignements d'identification, y compris le casier judiciaire d'une personne impliquée dans une opération suspecte. Il n'a pas été possible de savoir si le CANAFE a établi des rapports de divulgation liés au financement du « Convoi de la liberté ».

Le mandat de collecte de renseignements du CANAFE est essentiellement passif, en ce sens qu'il reçoit des rapports de la part d'institutions financières, mais la loi lui permet d'augmenter ce flux de renseignements avec l'information de sources ouvertes et avec des données détenues par les partenaires des gouvernements fédéral ou provinciaux, et par des États étrangers ou des organisations internationales, sous réserve d'ententes établies.

Un bulletin spécial publié par le CANAFE en juillet 2021 a étudié le comportement financier des acteurs de menace associés à l'EVCI¹⁹⁵. Le bulletin a été motivé par une série de nouveaux ajouts d'organisations d'EVCI à la liste des entités terroristes du *Code criminel*. La pratique consistant à répertorier les entités terroristes a été codifiée dans la *Loi antiterroriste* initiale de décembre 2001, mais ce n'est qu'en 2019 que les premiers groupes d'EVCI ont été inscrits. Les entités d'EVCI inscrites actuellement sont les suivantes :

Aryan Strikeforce
Atomwaffen Division
Blood and Honour
Combat 18
James Mason
Mouvement impérial russe
Proud Boys
The Base
Three Percenters¹⁹⁶

Dans l'étude qu'il a publiée, le CANAFE a relevé plusieurs caractéristiques du comportement financier des acteurs associés à l'EVCI, en établissant une distinction entre les acteurs isolés, les personnes qui financent les réseaux d'EVCI, et les organisateurs. Les acteurs isolés utilisaient généralement des fonds personnels et les méthodes bancaires habituelles. Les transactions financières étaient généralement de faible ampleur et difficiles à observer. Les personnes qui financent les réseaux d'EVCI par des dons s'appuient sur des sociétés de traitement des paiements et des services monétaires. Les organisations utilisaient à la fois des comptes personnels et des comptes d'affaires et, si les transactions avaient tendance à être de faible ampleur, elles étaient aussi plus observables étant donné les liens entre les acteurs de menace associés à l'EVCI et les entreprises accusées de diverses infractions criminelles.

Le rapport du CANAFE a exhorté les institutions financières tenues de faire des déclarations au CANAFE à accorder une attention accrue aux indicateurs de financement liés à l'EVCI et a ajouté un indicateur d'EVCI dans son formulaire de déclaration d'opérations douteuses. Le rapport de juillet 2021 indiquait clairement que le CANAFE était attentif à la vaste typologie des activités de financement de l'EVCI¹⁹⁷.

D'après les éléments de preuve disponibles, il semble peu probable que le CANAFE ait été en mesure d'ajouter quelque chose au tableau des renseignements concernant le « Convoi de la liberté ». Cette situation résulte en partie de son mandat spécialisé et de sa structure de déclaration, et en partie de ses propres résultats sur les activités de financement de l'EVCI. Certains des organisateurs du « Convoi de la liberté » avaient lancé une collecte de fonds via GoFundMe dès le 14 janvier, mais avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* et l'adoption subséquente de nouvelles exigences réglementaires, les plateformes d'appel aux dons et les fournisseurs de services financiers connexes ne faisaient pas partie des entités tenues de fournir des rapports au CANAFE.

Le rôle très spécialisé joué par le CANAFE soulève des questions sur la nécessité d'une capacité de renseignement économique plus large au sein du système fédéral de sécurité nationale et de renseignement pour fournir des rapports sur les menaces économiques à la sécurité nationale du Canada.

Qui sont les premiers à intervenir? : Le Centre des opérations du gouvernement (COG) et le Secrétariat de l'organisation des mesures d'urgence du BCP

Le Centre des opérations du gouvernement (COG) a été créé en 2004 en tant qu'entité au sein du ministère nouvellement créé de la Sécurité publique. Il a été conçu pour jouer un rôle important de coordination d'événements d'« importance nationale » en cas d'urgence en partageant de l'information et des renseignements avec les ministères fédéraux, les provinces et les territoires, et d'autres pays, notamment les États-Unis¹⁹⁸.

Selon une description officielle actuelle, les activités quotidiennes du COG comprennent la surveillance de l'environnement des menaces; « la sensibilisation à l'échelle nationale aux situations qui pourraient se transformer en urgences nationales »; la préparation de rapports d'avertissement et les évaluations intégrées des risques; la coordination de la gestion pangouvernementale de l'intervention; et l'appui à la haute direction et aux décideurs¹⁹⁹.

Parmi les événements qu'il peut examiner, y compris un large éventail de risques naturels et d'événements d'origine humaine, figure le « désordre civil »²⁰⁰.

Dans le contexte du mouvement de protestation du « Convoi de la liberté » et de ses activités, l'information publiquement disponible sur le rôle réel joué par le COG semble presque inexistante. Une référence dans une communication interne par voie électronique indique qu'à la fin du mois de janvier, il a été demandé au COG de « commencer à établir un rapport sur la "situation commune" en collaboration également avec d'autres centres d'opérations »²⁰¹ [traduit par nos soins]. Un compte rendu ultérieur des réunions du GII des 12 et 13 février a

indiqué que le COG était déployé en tant que « ministère d'appui » dans les efforts visant à garantir qu'un tableau holistique des renseignements disponibles était à portée de main²⁰².

Il semblerait que le Centre des opérations du gouvernement ait été mis sur la touche pendant les manifestations du « Convoi de la liberté » pour des raisons encore obscures. Son rôle antérieur dans la surveillance des manifestations de protestation s'était avéré controversé, ce qui a pu avoir une incidence sur la décision d'éviter de faire du COG un centre d'échange d'information et de renseignements sur la manifestation du « Convoi de la liberté ».

De plus, son rôle semble avoir été subsumé par le travail d'un nouveau secrétariat au BCP, qui a été créé pour soutenir le ministre de la Protection civile, lorsque cette nomination ministérielle a été annoncée à l'automne 2021²⁰³. Un courriel interne daté du 26 janvier indique que le Secrétariat de l'organisation des mesures d'urgence (SOMU) du BCP « résumera chaque soir le compte rendu du COG/CSMAOSN dans un tableau commun de la situation opérationnelle à l'intention des ministres de la SE (le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des urgences), du ministre des AIG (Affaires intergouvernementales), et de leurs bureaux respectifs, ainsi qu'à l'intention du CPM »²⁰⁴ [traduit par nos soins].

Le Secrétariat de l'organisation des mesures d'urgence a publié une série de mises à jour quotidiennes non classifiées des « opérations nationales » faisant référence au « Convoi de la liberté » depuis le 25 janvier 2022. Il s'agissait de rapports sommaires sur la situation, qui s'appuyaient sur des renseignements de sources ouvertes et sur de l'information provenant des organismes d'application de la loi. Les « instantanés » quotidiens ne comportaient pour la plupart aucune évaluation stratégique de la menace pour la sécurité nationale que pouvait représenter le mouvement de protestation et, dans cette mesure, leur valeur en tant que produits de renseignement était limitée. Les mises à jour s'appuyaient sur d'autres rapports publiés par des organismes gouvernementaux concernant les menaces d'EVCI, soulignant à plusieurs reprises ce qui suit :

*« On craint que des individus aux opinions diverses, dont certains sont motivés idéologiquement par des actions extrémistes violentes, puissent exploiter le convoi pour promouvoir des actions qui posent un risque pour la sécurité du public et des agents. Aucune menace fondée ou plan crédible n'a été cerné à ce jour. »*²⁰⁵ [traduit par nos soins]

Ce rapport reproduisait essentiellement des messages similaires contenus dans les rapports du CIET et de la GRC mentionnés plus haut dans mon rapport. L'existence de multiples centres de production de rapports dont les messages se chevauchaient a peut-être contribué à la décision prise juste avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* de confier au Secrétariat de l'évaluation du renseignement du BCP la mission inhabituelle de dresser un tableau des « renseignements globaux ».

Une structure de gouvernance stable, chargée de l'établissement de rapports unifiés sur les menaces, est un élément important qui a semblé manquer pendant une grande partie des manifestations du « Convoi de la liberté ».

À propos du renseignement public

Lorsque le gouvernement fédéral a annoncé l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* le 14 février 2022, la nouvelle a été accueillie avec surprise par le public et a causé une forte division politique au Canada. Certains premiers ministres des provinces de l'Ouest ont fait valoir que le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* était inutile. Le premier ministre du Québec a déclaré qu'elle ne devrait pas être utilisée dans sa province²⁰⁶. Le Parti conservateur l'a dénoncée comme étant une forme de politique de la division. La chef intérimaire du parti a affirmé qu'il s'agissait d'une « escalade irresponsable »²⁰⁷. Le chef du Nouveau Parti démocratique, Jagmeet Singh, a déclaré à la Chambre des communes que le recours à la loi était le fruit d'un manque de leadership et que les gouvernements « n'ont pas pris au sérieux la menace de ce convoi »²⁰⁸. Il a déclaré que l'objectif du mouvement de protestation était de « renverser un gouvernement démocratiquement élu »²⁰⁹. M. Singh a indiqué que son parti soutiendrait le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*, et a déclaré clairement que « nous allons surveiller la situation. Et nous retirerons notre soutien si ces pouvoirs sont utilisés à mauvais escient »²¹⁰. L'Association canadienne des libertés civiles s'est prononcée contre cette mesure, estimant que les seuils légaux prévus par la loi n'avaient pas été atteints. Le *Toronto Star* a publié un éditorial affirmant que « les manifestations et les blocus auraient pu et auraient dû être résolus par de bons renseignements, une planification intelligente et une coordination efficace entre les forces policières »²¹¹ [traduit par nos soins]. Les experts étaient divisés sur la question²¹².

La nature de la réponse était en partie fondée sur le fait que la *Loi sur les mesures d'urgence* n'avait jamais été utilisée auparavant, depuis sa création pour remplacer la *Loi sur les mesures de guerre* en 1988.

Mais les circonstances entourant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, à un stade avancé de la manifestation du « Convoi de la liberté », et la discorde politique qui en a résulté, soulèvent une question importante sur l'utilisation publique des renseignements par un gouvernement au pouvoir. La question est la suivante : le gouvernement fédéral aurait-il dû rendre publics, sous une forme ou une autre, ses renseignements sur la menace posée par le « Convoi de la liberté », avant d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*?

Il s'agit d'une question controversée, mais pas farfelue. Le renseignement ne réside plus en permanence derrière un rideau secret, sans jamais être révélé. Il peut avoir un rôle à jouer dans la mise en garde du public, dans l'établissement de la vérité objective et dans la réponse à la désinformation. Il suffit d'examiner la façon remarquable dont le renseignement a été utilisé en public par les principaux alliés occidentaux (et dans une faible mesure par le Canada) en réponse à l'invasion russe de l'Ukraine le 24 février²¹³. Cet effort a commencé avant même l'attaque russe. Les évaluations des renseignements américains et britanniques indiquant une

attaque préméditée de la Russie contre l'Ukraine ont été déclassifiées et utilisées dans les séances d'information à l'intention des médias et dans les discussions avec les alliés étrangers. En janvier, le ministère britannique des Affaires étrangères a publié une déclaration selon laquelle Poutine voulait installer un régime pro-Moscou en Ukraine²¹⁴. Il a déclaré qu'il rendait publics les résultats de l'évaluation des renseignements en raison des « circonstances exceptionnelles ». Une semaine avant l'attaque russe, le ministère de la Défense du Royaume-Uni a publié, sur son fil Twitter, une mise à jour des renseignements indiquant que « la Russie conserve une présence militaire importante qui peut mener à une invasion sans autre avertissement »²¹⁵ [traduit par nos soins]. Le tweet était accompagné d'une carte montrant les itinéraires d'invasion probables qui seraient utilisés par les forces armées russes (toutes ces données se sont avérées exactes une semaine plus tard). Depuis le début de l'invasion, le ministère de la Défense du Royaume-Uni a publié une mise à jour quasi-quotidienne du renseignement via les médias sociaux concernant les faits marquants de la guerre en Ukraine²¹⁶.

Le chef du renseignement de la défense britannique de l'époque, le lieutenant-général Sir Jim Hockenhull, a donné une entrevue à la BBC dans laquelle il a expliqué la décision inhabituelle d'utiliser les renseignements dans le domaine public, affirmant que la décision n'était pas facile, mais qu'il la jugeait nécessaire – « pour faire jaillir la vérité avant les mensonges »²¹⁷ [traduit par nos soins]. Un autre chef des services de renseignement britanniques, le directeur du Government Communications Headquarters, l'agence britannique de renseignement électromagnétique, a déclaré à un public australien ce qui suit :

*« Ce qui est déjà remarquable dans ce conflit [la guerre en Ukraine], c'est la rapidité avec laquelle les renseignements ont été déclassifiés pour devancer les actions de Poutine. Des avertissements de guerre. Des renseignements sur les opérations sous fausses bannières conçues pour fournir une fausse prémisse à l'invasion. Et plus récemment, des plans russes visant à affirmer faussement que l'Ukraine a utilisé des armes chimiques interdites. Sur ce sujet et sur bien d'autres, des renseignements profondément secrets sont divulgués pour s'assurer que la vérité est entendue. À ce rythme et à cette échelle, c'est vraiment sans précédent. »*²¹⁸ [traduit par nos soins]

Sir Jeremy Fleming a ajouté : « À mon avis, les renseignements ne valent la peine d'être collectés que si nous les utilisons, et je salue donc sans réserve cette évolution. »²¹⁹ [traduit par nos soins]

Mais la décision de divulguer publiquement des renseignements pour contrer un État étranger adverse doté d'un formidable appareil de désinformation, dont l'utilisation n'est soumise à aucune restriction, et qui contrôle son espace d'information national, engagé dans une guerre illégale qui menace la stabilité de l'ordre mondial, peut-elle vraiment être analogue à la situation vécue par le gouvernement fédéral en janvier et février 2022? En d'autres termes, un gouvernement pourrait-il légitimement utiliser des renseignements dans le domaine public national pour tenter d'informer l'opinion publique, de contrer la désinformation et

éventuellement de dissuader des éléments d'un mouvement de protestation ou de réduire la menace qu'il représente?

Il est clair que les circonstances dans lesquelles le gouvernement fédéral pourrait envisager de divulguer dans le domaine public des renseignements actuels sur les menaces intérieures et non étatiques à la sécurité nationale en période d'urgence doivent être soigneusement évaluées. Une telle utilisation sans précédent (pour le Canada) du renseignement devrait tenir compte de toute une série de considérations. Il en existe au moins huit, et d'autres peuvent être envisagées.

La première consisterait simplement à souligner qu'une telle utilisation du renseignement public devrait être examinée au cas par cas et strictement limitée aux manifestations de protestation qui représentent des menaces évidentes pour la sécurité nationale et qui se livrent à une désinformation importante. La deuxième est de savoir si le gouvernement possède des renseignements sur une menace pour la sécurité nationale en lesquels il a pleinement confiance et qu'il est prêt à défendre publiquement. La troisième serait de savoir si ces renseignements peuvent être déclassifiés en toute sécurité sans menacer les sources et les méthodes de renseignement ou interférer avec les enquêtes criminelles en cours. Une quatrième question serait de savoir si la diffusion des renseignements peut être gérée de sorte qu'elle ne soit pas considérée comme de la propagande ou comme destinée à promouvoir les intérêts politiques du gouvernement en place. Cette diffusion devrait provenir d'une source officielle « fiable ». Une cinquième considération, très importante, serait de savoir si l'utilisation des renseignements dans le domaine public serait considérée comme une violation de la Charte, menaçant les droits à la liberté d'expression et de réunion. Une sixième considération serait celle des répercussions éventuelles sur les droits à la vie privée des personnes nommément citées, en particulier les dirigeants d'un mouvement de protestation. Une septième considération consisterait à déterminer si une telle intrusion du gouvernement dans la production de rapports nationaux aurait de graves répercussions sur la couverture médiatique et déformerait celle-ci. Enfin, la dernière considération porterait sur l'effet de « retour de flamme ». Une telle utilisation publique des renseignements ne ferait-elle qu'exacerber les tensions et les divisions entourant un mouvement de protestation?

Il s'agit là d'obstacles importants, qui s'ajoutent au fait qu'une telle utilisation pourrait créer un précédent. Chaque considération doit être soigneusement évaluée.

Pour envisager une telle action, deux choses doivent être déterminées pour en limiter correctement la portée. La première est que toute divulgation publique des renseignements doit être strictement fondée sur des faits. Cela ne devrait pas être entrepris comme une « opération d'information » au sens militaire du terme. La seconde serait de cibler la désinformation et d'en faire la principale raison – pour « garder une longueur d'avance sur les mensonges » [traduit par nos soins]. De telles restrictions rendent l'idée de l'utilisation publique du renseignement moins farfelue et plus conforme au type de campagne d'information publique qu'une force de police pourrait utiliser régulièrement (et dans le cas du SPO, il l'a fait).

Quels en seraient les avantages? Une telle utilisation du renseignement dépendrait fortement du RSO, et renforcerait l'importance du RSO parmi les sources de collecte de renseignements. L'idée que les renseignements puissent être utilisés dans le domaine public pourrait imposer une rigueur supplémentaire dans le processus concernant le renseignement, afin de garantir l'exactitude du renseignement et de répondre aux normes de contestabilité. La divulgation publique de renseignements serait un signal clair de son importance pour la prise de décision aux niveaux les plus élevés. La connaissance et le débat publics pourraient en être renforcés. Un mouvement de protestation qui constitue une menace pour la sécurité nationale pourrait être sapé.

Cette évaluation est purement hypothétique dans le contexte de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Rien n'indique que la divulgation publique de renseignements a été envisagée, que ce soit avant le 14 février ou à la suite de la proclamation d'un état d'urgence.

Ce bref examen des divulgations potentielles de renseignements au public est stimulé par la confusion et la discorde qui ont entouré l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Sa justification est tournée vers l'avenir. Plus notre démocratie est fragilisée par diverses menaces pour la sécurité nationale, certaines ouvertes, d'autres plus cachées, plus il devient nécessaire de mettre le renseignement dans le domaine public, avec les garanties et le processus décisionnel appropriés.

À propos de l'examen et de la responsabilité :

Dans le cadre d'une allocution présentée par le Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale en février 2021, le directeur du SCRS, David Vigneault, a fait remarquer ce qui suit : « Pour garder le Canada en sécurité, il faut avoir une population bien informée des questions de sécurité nationale. Par là, je veux dire que les citoyens doivent comprendre les dilemmes importants auxquels le Canada est confronté et être conscients qu'il faut s'adapter et répondre de façon réfléchie, significative et opportune. »²²⁰

Le travail et les rapports d'organes d'examen indépendants constituent l'un des principaux moyens pour une population compétente en matière de sécurité nationale d'atteindre ses objectifs.

La Commission sur l'état d'urgence est un puissant outil d'examen et de responsabilisation, qui a été mis en place par la législation de 1988. Elle trouve sa place aux côtés des éléments clés du nouveau système d'examen du Canada – le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement, et le commissaire au renseignement (un organisme de surveillance à proprement parler) – pour donner aux Canadiens et Canadiennes des réponses aux questions

importantes sur l'utilisation des pouvoirs du gouvernement. Comme le système d'examen, la Commission devra trouver son propre équilibre entre les questions de conformité et d'efficacité, entre la légalité et le rendement. Comme le système d'examen, la Commission formulera des recommandations d'amélioration.

La Commission et le système d'examen ont tous deux une question commune alors que le Canada fait face à un nouveau monde de menaces – cette question est la suivante : quel est le rôle du renseignement dans la protection de la démocratie? Ce n'est pas une question que les Canadiens et Canadiennes ont l'habitude de poser ces dernières années²²¹. Comme l'ont démontré les aspects troublants du « Convoi de la liberté », l'environnement de sécurité nationale a été assailli par la désinformation et la mésinformation, par les théories du complot, par l'ingérence étrangère, par les préoccupations concernant les menaces d'EVCI, par une méfiance virulente à l'égard du gouvernement, par des attaques contre les infrastructures essentielles, par le traumatisme et la division de la société causés par les répercussions de deux années d'une crise de santé publique sans précédent. Tous ces éléments exigent que nous cherchions des réponses et que nous apportions les ajustements nécessaires à notre réflexion sur le renseignement, en nous éloignant des craintes que les pratiques de renseignement constituent une menace pour la démocratie elle-même, pour nous rapprocher de l'idée que le renseignement peut être une protection pour la démocratie, s'il est utilisé de façon appropriée.

Le système de renseignement était-il prêt et capable de servir de garde-fou en réponse aux événements de la manifestation du « Convoi de la liberté »? Les Canadiens et Canadiennes méritent une réponse complète à cette question, notamment pour préparer l'avenir.

Conclusion : Résultats et questions à examiner

La compréhension du rôle joué par les rapports de renseignement sur les menaces potentielles posées par les manifestations du « Convoi de la liberté » devrait être au cœur des travaux de la Commission sur l'état d'urgence et de la réflexion future sur les besoins du Canada en matière de sécurité nationale²²². Le mandat de la Commission lui impose « d'examiner et de produire un rapport sur les circonstances qui ont conduit à la déclaration d'état d'urgence... ». Il n'y a pas de « circonstance » plus importante que l'exercice de la fonction de renseignement. Le renseignement aurait dû servir de base à une prise de décision éclairée en réponse au « Convoi de la liberté » à tous les niveaux, des forces de l'ordre locales à la table du Cabinet.

Il faut se poser la question suivante : y a-t-il eu défaillance du renseignement en ce qui concerne la compréhension des intentions, des capacités et des opérations de la manifestation du « Convoi de la liberté »?

Il y a échec du renseignement lorsqu'il y a échec de l'alerte précoce, ce qui permet à une menace surprise de prendre forme et d'avoir des répercussions, ou lorsqu'il y a échec de

l'évaluation précise d'une situation de menace, ce qui entraîne un échec dans la réponse. Comme l'indique la vaste documentation sur les échecs du renseignement, des échecs peuvent survenir à chaque étape du cycle du renseignement, notamment lors de la collecte, de l'analyse et de l'établissement de rapports – ils peuvent également être le résultat d'échecs en cascade dans l'ensemble du cycle²²³. Les échecs de la police face à une manifestation sont indissociables des échecs du renseignement, car l'un alimente l'autre.

Toute réponse à la question de l'échec du renseignement doit être nuancée et reposer sur l'hypothèse qu'il existait une possibilité réaliste de fournir une alerte précoce et des évaluations situationnelles précises et prospectives. Si la manifestation du « Convoi de la liberté » a simplement évolué et muté, à toute vitesse, hors du contrôle de ses organisateurs et des éléments en son sein, et selon aucun plan établi, alors cette possibilité réaliste n'existe pas. On ne peut attendre d'un système de renseignement qu'il prédise l'imprévisible ou qu'il connaisse l'inconnaissable. Il ne s'agit pas de lire dans une boule de cristal.

Toute conclusion concernant l'échec du renseignement fondée uniquement sur les documents publics existants au moment de la rédaction du présent rapport risque d'être partielle et peut-être même erronée. Toutefois, il y a des aspects troublants au niveau du rendement du système de sécurité nationale et de renseignement en réponse au « Convoi de la liberté ».

Le plus frappant est qu'il n'y a pas eu de capacité manifeste d'évaluer les capacités et les intentions ayant animé le « Convoi de la liberté ». Les rapports de renseignement ont simplement laissé les décideurs dans l'incertitude.

Certaines des opérations du « Convoi de la liberté », notamment ses succès en matière de collecte de fonds en ligne, son utilisation tactique d'équipements lourds et la « militarisation » des camions, ses fermetures de frontières, la présence d'enfants parmi les manifestants, et la façon dont ses messages se sont répandus partout au Canada et au-delà, ont pris le système de sécurité nationale et de renseignement par surprise et l'ont forcé à réagir.

Il y avait un flux de rapports sur les menaces, et les efforts pour rassembler un maximum de données de renseignement, comme l'indiquent les dossiers du Groupe d'intervention en cas d'incident (GII), arrivaient très tard dans la journée.

Le renseignement de sources ouvertes (RSO), en tant que méthodologie de renseignement, n'a pas donné les résultats escomptés pour des raisons qui méritent un examen plus approfondi. Cela aurait pu et aurait dû être une riche ressource de renseignement, étant donné la dépendance des leaders et des partisans du « Convoi de la liberté » à l'égard des messages sur les médias sociaux. Mais le RSO requiert des ressources, une capacité technologique et des compétences analytiques qui n'étaient peut-être pas disponibles. Il doit être valorisé par le système de sécurité nationale et renseignement (SNR) et par les décideurs. Les préoccupations relatives aux limites des pouvoirs du système de SNR peuvent également avoir constitué un obstacle.

Dans ses rapports sur les menaces, le système de sécurité nationale et de renseignement a mis l'accent sur les préoccupations relatives à l'extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI). Bien qu'elle soit conforme aux mandats légaux, la façon dont cette priorité restreinte a été mise en œuvre a considérablement réduit la valeur du renseignement.

En général, les rapports sur les menaces n'ont pas tenu compte de l'importance de la vulnérabilité des infrastructures essentielles, en particulier à la frontière, et de la perspective de perturbations importantes de la chaîne d'approvisionnement.

La gouvernance collective au niveau du Cabinet, représentée par le GII, est intervenue trop tard dans la crise et a encouragé la réflexion dans l'urgence.

Les opérations au niveau du sous-cabinet dans le cadre du système de comités de la SNR ont peut-être permis d'avoir une meilleure idée des menaces posées par le « Convoi de la liberté », mais tant que les dossiers du Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale (CSMAOSN) n'auront pas été examinés, il ne s'agit que de spéculations. Tout ce que l'on peut dire, c'est que l'intention initiale était là, exprimée par le désir, selon les termes du secrétaire adjoint du Cabinet, d'avoir « une structure et une gouvernance sur cette question... »²²⁴.

L'idée d'utiliser le renseignement public comme moyen d'informer le public et de préparer le terrain pour les réponses du gouvernement fédéral n'a jamais été envisagée. Une telle action aurait été sans précédent. Elle aurait également pu être utile.

Les rapports sur les menaces ont accordé peu d'attention à toute menace subversive à laquelle s'opposait le « Convoi de la liberté ».

S'il s'agit d'indicateurs d'échec, ils doivent être mis en balance avec les éléments de réussite, afin de dresser un tableau équilibré. Le SCRS, le CIET, la GRC et le Secrétariat de l'organisation des mesures d'urgence semblent tous avoir été prudents dans leur évaluation de la nature de la menace d'EVCI posée par le « Convoi de la liberté », attirant l'attention sur la possibilité d'incitation à la violence au moyen de discours extrémistes, particulièrement en ligne, et sur la possibilité d'attaques par des acteurs isolés. Le système de renseignement prêtait attention aux discours extrémistes en ligne diffusés par des éléments de la manifestation du « Convoi de la liberté ».

Le fait que le « Convoi de la liberté » n'ait jamais été dépeint comme une menace terroriste est une réussite. Il s'agissait plutôt d'un mouvement de protestation devenu illégal et contenant les germes possibles de la violence. L'idée que le « Convoi de la liberté » puisse générer une quelconque attaque terroriste coordonnée ou dangereuse dans la Cité parlementaire a été écartée.

En bref, le système de SNR a évité de créer une image exagérée de la menace terroriste, ce qui est tout à son honneur. Le système de SNR s'est avéré moins apte à fournir une compréhension

plus globale des volets anti-autorités/antidémocratiques, subversifs, économiques et d'ingérence étrangère de la menace du « Convoi de la liberté ».

L'accent manifeste et étroit mis par le système de SNR sur les menaces d'EVCI découle des limites des mandats d'organismes tels que le SCRS, le CIET et la GRC. Cela soulève la question de la capacité globale du système canadien de sécurité nationale et de renseignement à s'adapter aux menaces potentielles qui pèsent sur notre démocratie. En particulier, cela pourrait nécessiter une nouvelle réflexion sur la création d'un centre de renseignement autonome de sources ouvertes, découplé de la *Loi sur le SCRS* et doté de son propre pouvoir législatif et réglementaire, soutenu de façon déterminante par la transparence de sa mission, de ses capacités de collecte et de ses objectifs. Il serait nécessaire de donner à un tel centre une « licence sociale » suffisante, car il ne manquerait pas de susciter des inquiétudes quant à la surveillance de masse et aux intrusions dans la vie privée²²⁵. Le dossier des critiques publiques antérieures sur l'espionnage présumé des mouvements de protestation par le SCRS, la GRC et le Centre des opérations du gouvernement, documenté dans le présent rapport, souligne ce besoin. Un tel centre devrait faire l'objet d'un examen public clair et d'un régime de responsabilité.

La création d'un centre de RSO autonome refléterait les leçons tirées de l'expérience du « Convoi de la liberté » concernant l'importance de cette méthode de renseignement et les défis à relever pour en assurer l'efficacité, notamment les défis de gouvernance liés à l'intégration. Les flux de rapports sur les menaces fondés sur le RSO, comme on l'a vu pendant le mouvement de protestation, ne sont pas efficaces et peuvent seulement servir à réduire l'incidence et l'appréciation d'une telle source de renseignements. Ils peuvent également créer un effet de « chambre d'écho » dans lequel les évaluations deviennent redondantes, surtout s'il n'y a pas de système de remise en cause intégré.

Étant donné le rôle joué par la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) auprès du premier ministre, comme l'ont démontré les événements du « Convoi de la liberté », il serait préférable de créer un centre de sources ouvertes au Bureau du Conseil privé (BCP), qui serait sous sa responsabilité.

La création d'un tel centre de RSO serait une façon de s'assurer que le système canadien de sécurité nationale et de renseignement dispose des capacités, des ressources, des structures de gouvernance et des pouvoirs nécessaires pour répondre de façon appropriée aux menaces générales futures contre la démocratie. Mais ce ne sera que dans un sens et l'expérience des réponses du système de SNR au « Convoi de la liberté » renforce la nécessité d'un examen complet des capacités et des pouvoirs du système de SNR dans son ensemble. Aucun examen aussi complet n'a jamais été entrepris dans l'histoire du système canadien de SNR.

Les échecs du renseignement sont toujours importants. Dans le contexte de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, un échec présumé du renseignement peut avoir privé le gouvernement fédéral d'un temps de décision, réduit les possibilités d'envisager des politiques alternatives, et réduit la souplesse. Il peut avoir entraîné une prise de décision réactive et

contribué à ouvrir la voie à une mesure de « dernier recours ». Ce sont là des conséquences importantes.

Le caractère central de la *Loi sur le SCRS* et de sa définition des menaces à la sécurité du Canada était évident lors de l'établissement de ses rapports sur le « Convoi de la liberté », notamment dans l'accent mis sur les préoccupations relatives à l'EVCI. La définition des menaces à la sécurité du Canada contenue dans la *Loi sur le SCRS* et son mandat opérationnel à l'article 12 datent de 38 ans et sont le produit d'une expérience historique antérieure et déchirante pour le Canada, d'un contexte de la menace très différent et d'une époque où les méthodes de renseignement étaient très différentes. La *Loi sur le SCRS* doit faire l'objet d'un examen approfondi, afin de s'assurer qu'elle confère au Service un mandat moderne et adapté, tout en respectant les lois et les normes démocratiques canadiennes.

Outre les questions relatives à l'échec du renseignement et aux solutions possibles, il y a une question connexe : de quelle façon le texte de la *Loi sur les mesures d'urgence* de 1988 doit-il être modernisé pour garantir qu'il reste pertinent à l'avenir, alors que nous faisons face à des environnements de menace qui n'auraient pas pu être imaginés il y a 34 ans? En particulier, les menaces à la sécurité nationale doivent-elles être redéfinies dans la loi et la protection des infrastructures essentielles, la sécurité économique et les préjudices aux relations internationales doivent-ils être intégrés à la déclaration d'un état d'urgence²²⁶?

Comme l'a déclaré le directeur du SCRS lors d'une allocution à la suite des manifestations du « Convoi de la liberté » : « **Il ne saurait être question de perdre le combat pour la démocratie.** »²²⁷

Le système de sécurité nationale et de renseignement doit être équipé pour livrer ce combat, de sorte que le public canadien ait une occasion de débattre, de comprendre et d'accepter ce combat. Les éléments de preuve disponibles et le jugement provisoire sont que le système de SNR n'était pas prêt et entièrement équipé lorsque le « Convoi de la liberté » s'est abattu sur Ottawa et les infrastructures essentielles à la frontière. S'il y a une déclaration qui témoigne de ce manque de préparation et de l'absence de prévision en matière de renseignement, c'est bien celle de la commissaire Lucki, de la GRC. Le 10 mai, la commissaire Lucki a témoigné ce qui suit : « Quand les gens sont venus à Ottawa, ils pensaient honnêtement qu'ils allaient faire leur travail durant la fin de semaine et repartir après le premier jour de la reprise des travaux au Parlement. Manifestement, ce n'est pas ce qui s'est passé »²²⁸, a-t-elle déclaré.

NOTES DE FIN DE DOCUMENT

¹ Allocution du conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre, « Les défis en matière de sécurité nationale au 21^e siècle », Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, 8 juin 2021, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/conseil-privé/services/conseiller-securite-nationale-renseignement-defis.html>.

² La question de l'échec des services de renseignement est également soulevée par Kent Roach, « The February Emergency: Intelligence, Policing and Governance Failures and the Future of Charter-Proofed Emergencies », *The Criminal Law Quarterly*, vol. 70, n° 2, p. 195-229.

³ Allocution de David Vigneault, directeur du SCRS, à l'Université de la Colombie-Britannique, « Protéger la sécurité nationale en partenariat avec tous les Canadiens », 4 mai 2022, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/nouvelles/2022/05/allocution-de-m-david-vigneault-directeur-du-scrs-a-luniversite-de-la-colombiebritannique.html>.

⁴ Le rapport annuel 2018 du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), publié sous sa forme caviardée en avril 2019, a noté que « Les Canadiennes et Canadiens ne semblent pas bien comprendre quels sont le mandat et les activités de chaque organisation faisant partie de l'appareil de la sécurité et du renseignement, la manière dont elles collaborent ou le rôle de leurs organismes d'examen », p. 25, en ligne : https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2019-04-09/2019-04-09_annual_report_2018_public_fr.pdf.

⁵ Les rapports de la GRC sur les menaces font état d'allégations d'activités « sous faux pavillon » menées par des manifestants, voir IMCIT Special Threat Advisory, Update 5, 3 février 2022, ATIP release package A-2021-00438. Copie en la possession de l'auteur. Pour lire un tel récit par un « bureau du renseignement » autoproclamé destiné au « Convoi de la liberté », consulter une entrevue avec Tom Quiggin, Saskatchewan Today, 5 août 2022, en ligne : <https://www.sasktoday.ca/south/local-news/protests-at-police-stations-could-turn-violent-military-expert-5663148>.

⁶ La théorie universitaire de la sécurisation est née des écrits de l'École de relations internationales de Copenhague dans les années 1990. Voir Barry Buzan, Ole Waever et Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1998). Pour une application récente aux études sur la désinformation, voir Nicole Jackson, « The Canadian Government's response to foreign disinformation: Rhetoric, stated policy intentions and practices », *International Journal*, vol. 76, n° 4, 2021, p. 544-63, en ligne : <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/00207020211076402>.

⁷ Aaron Shull et Wesley Wark, « Reimagining a Canadian National Security Strategy », rapport spécial du CIGI, Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, 2021, p. 11-19, en ligne : https://www.cigionline.org/static/documents/NSS_Special-Report_web_eX1LDtj.pdf.

⁸ Je suis très reconnaissant envers les journalistes canadiens qui ont bien voulu me fournir des copies des documents qui leur ont été communiqués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

⁹ Quelques jours avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, j'ai écrit sur la législation, attirant l'attention sur certains de ses défis, et j'ai fait valoir que le gouvernement fédéral devait mener la riposte face au « Convoi de la liberté ». Voir Wesley Wark, « Is it Time for the Emergencies Act », Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), Options politiques, 11 février 2022, en ligne : <https://policyoptions.irpp.org/magazines/february-2022/is-it-time-for-the-emergencies-act/>; réimprimé dans *The Ottawa Citizen*, en ligne : <https://ottawacitizen.com/opinion/wark-is-it-time-for-the-federal-emergencies-act>.

¹⁰ Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale (avril 2004), p. 17, en ligne : <https://publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-77-2004F.pdf>.

¹¹ SCRS, « Cycle du renseignement », en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/organisation/publications/rapport-public-2019/cycle-du-renseignement.html>.

¹² Peter Gill et Mark Pythian, *Intelligence in an Insecure World*, 2^{ème} édition (Cambridge, Polity Press, 2012), p. 31.

¹³ Erik J. Dahl, *Intelligence and Surprise Attack: Failure and Success from Pearl Harbor to 9/11 and Beyond* (Georgetown University Press, 2013).

¹⁴ Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale (avril 2004), p. vii, en ligne : <https://publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-77-2004F.pdf>.

¹⁵ David Omand, *Securing the State*, (NY: Columbia University Press, 2010), p. 9.

¹⁶ Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale (avril 2004), p. 1, en ligne : <https://publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-77-2004F.pdf>.

- ¹⁷ Florian Schaurer et Jan Storger, « The Evolution of Open Source Intelligence », *The Intelligencer*, (Association of Former Intelligence Officers), vol. 19, n° 3 (Winter/Spring 2013), en ligne: https://www.afio.com/publications/Schauer_Storger_Evo_of_OSINT_WINTERSPRING2013.pdf; Stephen Mercado, « Sailing the Sea of OSINT in the Information Age », *Studies in Intelligence*, vol. 48, n° 3, en ligne: <https://www.cia.gov/static/0d0665eca92d70a850752052c4e5c552/Sailing-the-Sea-OSINT.pdf>.
- ¹⁸ Sir Mark Rowley, « Open Source Intelligence – the Cinderella of the Investigative Family? » *The Police Foundation*, 28 octobre 2021, en ligne : <https://www.police-foundation.org.uk/2021/open-source-intelligence-the-cinderella-of-the-investigative-family/>; Pour une étude détaillée dans un contexte britannique, voir Ardi Janjeva, Alexander Harris et Joe Byrne, « The Future of Open Source Intelligence for UK National Security », Royal United Services Institute (USI), Occasional Paper, juin 2022, en ligne : https://static.rusi.org/330_OP_FutureOfOpenSourceIntelligence_FinalWeb0.pdf.
- ¹⁹ Sir Mark Rowley, « Open Source Intelligence ».
- ²⁰ US Intelligence Community Directive, ICD 301, juillet 2006, en ligne: <https://irp.fas.org/dni/icd/icd-301.pdf>.
- ²¹ Stevyn D. Gibson, « Exploring the role and value of open source intelligence », dans Christopher Andrew et al., éd., *Secret Intelligence: A Reader* (London: Routledge, 2^{ème} édition, 2020), p. 95.
- ²² David Omand, Jamie Bartlett et Carl Miller, « Introducing social media intelligence (SOCMINT) », dans *Secret Intelligence: A Reader*, p. 77-94.
- ²³ Gibson, p. 100-101.
- ²⁴ Holly Porteous, « L'importance grandissante du renseignement de sources ouvertes pour la sécurité nationale », Bibliothèque du Parlement, *Hill Notes*, 17 février 2022, en ligne : <https://notesdelacolli.ca/2022/02/17/limportance-grandissante-du-renseignement-de-sources-ouvertes-pour-la-securite-nationale/>.
- ²⁵ Erika Ibrahim, *La Presse canadienne*, « Freedom Convoy' organizers discussed play "race card" with Metis heritage », 9 juillet 2022, en ligne: <https://toronto.citynews.ca/2022/07/09/freedom-convoy-organizers-race-card-metis-heritage/>.
- ²⁶ Ryan Broderick, *The Verge*, 19 février 2022, en ligne: <https://www.theverge.com/2022/2/19/22941291/facebook-canada-trucker-convoy-gofundme-groups-viral-sharing>.
- ²⁷ *Ibid.*
- ²⁸ Ben Collins, *NBC News*, « As U.S. "trucker convoy" picks up momentum, foreign meddling adds to the fray », 11 février 2022, en ligne: <https://www.nbcnews.com/tech/internet/us-trucker-convoy-picks-momentum-foreign-meddling-adds-fray-rcna15932>.
- ²⁹ Ryan Broderick, *The Verge*, 19 février 2022, en ligne: <https://www.theverge.com/2022/2/19/22941291/facebook-canada-trucker-convoy-gofundme-groups-viral-sharing>.
- ³⁰ Grid News, « The hacked account and suspicious donations behind the Canadian trucker protests », 8 février 2022, en ligne: <https://www.grid.news/story/misinformation/2022/02/08/the-hacked-account-and-suspicious-donations-behind-the-canadian-trucker-protests/>.
- ³¹ Canadian Anti-Hate Network, « The 'Freedom Convoy' is nothing but a vehicle for the far right », 27 janvier 2022, en ligne : <https://www.antihate.ca/the-freedom-convoy-is-nothing-but-a-vehicle-for-the-far-right>.
- ³² Greg Fyffe, « Prepared: Canadian intelligence for the Dangerous Decades », Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, rapport n° 6, « Reimagining a Canadian National Security Strategy », 2021, en ligne : https://www.cigionline.org/static/documents/NSS_Report6.pdf.
- ³³ Rapport du Groupe de travail sur la sécurité nationale, « Une stratégie de sécurité nationale pour les années 2020 », École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa, mai 2022, en ligne : https://www2.uottawa.ca/faculty-social-sciences/sites/g/files/bhrsksd371/files/2022-09/ns_report_esapi_mai2022_fr.pdf.
- ³⁴ Wesley Wark, « No more polls: Canadians want more information about spying », *The Hill Times*, 26 janvier 2022, en ligne : <https://www.hilltimes.com/2022/01/26/no-more-polls-canadians-want-more-information-about-spying/339904>; Le rapport annuel 2018 du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), publié sous sa forme caviardée en avril 2019, a noté que « les Canadiennes et Canadiens ne semblent pas bien comprendre quels sont le mandat et les activités de chaque organisation faisant partie de

l'appareil de la sécurité et du renseignement, la manière dont elles collaborent ou le rôle de leurs organismes d'examen », p. 25.

³⁵ Bureau du Conseil privé, « La collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement », en ligne : <https://publications.gc.ca/collections/Collection/CP32-74-2001F.pdf>.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), rapport annuel 2018, publié sous forme caviardée en avril 2019, p. 21, en ligne : https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2019-04-09/2019-04-09_annual_report_2018_public_fr.pdf.

³⁸ Comités du Cabinet, en ligne : <https://pm.gc.ca/fr/mandat-et-composition-des-comites-du-cabinet#securite>.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Il y a des indications dans le document disponible que le Comité chargé de la sécurité et des urgences a également intervenu. Voir courriel de Mike MacDonald envoyé à la CSNR et à d'autres, le 26 janvier 2022, qui indique que le SPC du BCP (Secrétariat de la protection civile) présentera des rapports « à l'intention des ministres chargés de la sécurité et des urgences ». ATIP release package, A-2021-00438. Copie en la possession de l'auteur.

⁴¹ Une copie de l'organigramme du BCP est disponible en ligne à l'adresse suivante :

<https://www.canada.ca/fr/conseil-privé/organisation/structure-organisationnelle.html>.

⁴² Greg Fyffe, « Le Bureau du Conseil privé », dans Stephanie Carvin, Thomas Juneau et Craig Forcese, éd., *Top Secret Canada: Understanding the Canadian Intelligence and Security Community* (Toronto: University of Toronto Press, 2020).

⁴³ Aaron Shull et Wesley Wark, « Reimagining a Canadian National Security Strategy », rapport spécial, Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, novembre 2021, p. 4, en ligne :

https://www.cigionline.org/static/documents/NSS_Special-Report_web_eX1LDtj.pdf;

Greg Fyffe, « Prepared: Canadian intelligence for the Dangerous Decades », Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, rapport n° 6, « Reimagining a Canadian National Security Strategy », 2021, p. 12-16, en ligne : https://www.cigionline.org/static/documents/NSS_Report6.pdf;

Rapport du Groupe de travail sur la sécurité nationale, « Une stratégie de sécurité nationale pour les années 2020 », École supérieure d'affaires publiques et internationales, mai 2022, p. 22-24, en ligne :

https://www2.uottawa.ca/faculty-social-sciences/sites/g/files/bhrskd371/files/2022-09/ns_report_esapi_mai2022_fr.pdf.

⁴⁴ Pour une discussion complète, voir le texte de référence de Craig Forcese et Leah West, *National Security Law*, 2^{ème} édition (Irwin Law, 2020); voir aussi Craig Forcese et Kent Roach, *False Security: The Radicalization of Canadian Anti-Terrorism* (Irwin Law, 2015).

⁴⁵ On trouvera une discussion sur le fondement législatif des pouvoirs de l'ASFC dans le rapport annuel 2019 du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, chapitre 3, « Les activités de l'Agence des services frontaliers du Canada relatives à la sécurité nationale et au renseignement », p. 131-136, en ligne :

https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2020-03-12-ar/annual_report_2019_public_fr.pdf.

⁴⁶ Comme le décrit Craig Forcese dans la première édition de *National Security Law*, « La Loi sur les infractions en matière de sécurité fédéralise les poursuites et le rôle de la police dans les crimes mettant en cause la sécurité nationale. » [traduit par nos soins] La Loi sur les infractions en matière de sécurité charge également la GRC de prévenir la perpétration d'infractions à la sécurité nationale, conférant ainsi à la GRC une fonction préventive et insistant sur les services de police axés sur le renseignement. Voir Forcese, *National Security Law*, 1^{ère} édition (Irwin Law, 2008), p. 88.

⁴⁷ Voir le précieux examen du « cadre » des priorités du renseignement, Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, rapport annuel 2018, chapitre 3, « Examen du processus d'établissement des priorités en matière de renseignement », en ligne : https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2019-04-09/2019-04-09_annual_report_2018_public_fr.pdf.

⁴⁸ Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada, en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/S-6.9.pdf>.

⁴⁹ Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR), « L'examen de l'OSSNR et du CPVP des communications d'information par des institutions fédérales au titre de la Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada en 2020 », 17 décembre 2021, en ligne : <https://www.nsira-ossnr.gc.ca/wp-content/uploads/NSIRA-and-the-OPC-SCIDA-2020-FINAL-FR.pdf>; Premier

rapport annuel de l'OSSNR sur la LCISC, en ligne : <https://www.nsira-ossnr.gc.ca/wp-content/uploads/2020/12/SCIDA-NSIRA-FR-Final.pdf>.

⁵⁰ *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-23.pdf>.

⁵¹ Lors de son témoignage devant le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) en 2015, le directeur général du SCRS pour la région de la Colombie-Britannique a noté qu'à sa connaissance, le Service n'avait pas mené d'enquête sur la subversion depuis 20 à 25 ans. Rapport SIRC 1500-481, 2017, publié par la British Columbia Civil Liberties Association, dans sa série « Protest Papers », vol. 1, en ligne :

<https://bccla.org/secret-spy-hearings/#protest-papers>.

⁵² *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-23.pdf>.

⁵³ *Loi antiterroriste*, 2001 (modifiée), en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A-11.7.pdf>.

⁵⁴ Pour trouver des arguments sur les implications de la *Loi sur le SCRS* et la définition dans le *Code criminel* de revendications, de protestations ou de manifestations d'un désaccord, voir Kent Roach, « The February Emergency: Intelligence, Policing and Governance Failures and the Future of Charter-Proofed Emergencies », *The Criminal Law Quarterly*, vol. 70, n° 2 (2022), particulièrement p. 217, 221; voir également Craig Forcese et Kent Roach, *False Security: The Radicalization of Canadian Anti-Terrorism* (Irwin Law, 2015), p. 56-57.

⁵⁵ *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-23.pdf>.

⁵⁶ *Loi sur les mesures d'urgence*, en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/E-4.5.pdf>.

⁵⁷ Décret, 14 février 2022, en ligne : <https://orders-in-council.canada.ca/attachment.php?attach=41560&lang=fr> ; <https://www.canada.ca/fr/services/police/urgences/declare-etat.html>.

⁵⁸ Proclamation déclarant l'état d'urgence, 15 février 2022, en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/SOR-2022-20.pdf>.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Copies des procès-verbaux caviardés des réunions du GII publiés par la Cour fédérale, en possession de l'auteur. Tiré des procès-verbaux du GII.

⁶¹ Procès-verbal du GII, 10 février 2022.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Couverture médiatique du *National Post*, 12 février 2022, en ligne : <https://nationalpost.com/news/canada/live-updates-todays-coverage-of-freedom-convoy-protests-across-canada>.

⁶⁴ Procès-verbal du GII, 12 février 2022. Selon un courriel de Mike MacDonald à la CSNR, daté du 25 janvier 2022, ATIP release package A-2021-00438, les sous-ministres se sont rencontrés pour discuter du « Convoi de la liberté » dès le 25 janvier. Copie en la possession de l'auteur.

⁶⁵ Procès-verbal du GII, 12 février 2022.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Procès-verbal du GII, 13 février 2022.

⁶⁹ Procès-verbal de la réunion du Cabinet, 13 février 2022, 8 h 30.

⁷⁰ ATIP request file A-2022-00191. Texte caviardé dans son intégralité à titre de document confidentiel du Cabinet.

⁷¹ Procès-verbal de la réunion du Cabinet, 13 février 2022, 8 h 30.

⁷² Bill Curry et Marsha Mcleod, « Trudeau government invoked Emergencies Act despite “potential for a breakthrough” with convoy protesters, documents show », *The Globe and Mail*, 1 août 2022, en ligne : <https://www.theglobeandmail.com/politics/article-emergencies-act-trucker-convoy-protests/>; CBC News, « Cabinet told of possible “breakthrough” with protesters night before Emergencies Act was invoked », 11 août 2022, en ligne : <https://www.cbc.ca/news/politics/canada-cabinet-justin-trudeau-freedom-convoy-emergencies-act-court-documents-1.6548739>.

⁷³ Bill Curry et Marsha Mcleod, « Trudeau government invoked Emergencies Act despite “potential for a breakthrough” with convoy protesters, documents show », *The Globe and Mail*, 11 août 2022, en ligne : <https://www.theglobeandmail.com/politics/article-emergencies-act-trucker-convoy-protests/>.

⁷⁴ Ashley Burke, CBC News, « Trudeau's intelligence adviser backs use of Emergencies Act to clear Ottawa convoy protest », 10 mars 2022, en ligne : <https://www.cbc.ca/news/politics/jody-thomas-overthrow-federal-government-1.6379881>; Aucune transcription de l'allocation de M^{me} Thomas n'a été mise à disposition. Les remarques de M^{me} Thomas ont été formulées en réponse à une question du public lors d'un débat animé par

Richard Fadden, un ancien CSNR. Un clip en direct de ses remarques (4:12 minutes) est disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.ctvnews.ca/politics/convoy-organizers-had-extreme-aims-says-pm-s-national-security-adviser-1.5814097>.

⁷⁵ Courriel de Mike MacDonald envoyé aux fonctionnaires du CSNR/BCP, 24 janvier 2022. ATIP release package A-2021-00438. Copie en la possession de l'auteur.

⁷⁶ Courriel de Mike MacDonald envoyé aux fonctionnaires du CSNR/BCP, 26 janvier 2022.

⁷⁷ Courriel de Mike MacDonald envoyé aux fonctionnaires du CSNR/BCP, 2 février 2022.

⁷⁸ Aucun rapport du SER sur le « Convoide la liberté » n'a été publié dans le domaine public.

⁷⁹ Royaume-Uni « National Risk Register, 2020 edition », en ligne :

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/952959/6.69_20_CO_CCS_s_National_Risk_Register_2020_11-1-21-FINAL.pdf.

⁸⁰ Procès-verbal du GII, 10 février 2022.

⁸¹ Procès-verbal du GII, 10 février 2022.

⁸² Procès-verbal du GII, 12 février 2022.

⁸³ Procès-verbal du GII, 12 février 2022.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Les évaluations des moyens sont une caractéristique courante du travail de renseignement militaire, souvent appelé renseignement en « ordre de bataille ».

⁸⁶ CSNR, M^{me} Thomas s'exprime lors d'une conférence à Ottawa, le 10 mars 2022, en ligne :

<https://www.ctvnews.ca/politics/convoy-organizers-had-extreme-aims-says-pm-s-national-security-adviser-1.5814097>.

⁸⁷ Dans son discours d'ouverture du GII, le 12 février, le premier ministre a déclaré qu'« il s'est entretenu avec un certain nombre de partenaires internationaux qui sont tous préoccupés par le Canada et par notre capacité à gérer la situation ». [traduit par nos soins]

⁸⁸ Voir discussion et recommandations dans Aaron Shull et Wesley Wark, « Reimagining a Canadian National Security Strategy », Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, rapport spécial, 2021, p. 23-24, en ligne : https://www.cigionline.org/static/documents/NSS_Special-Report_web_eX1LDtj.pdf.

⁸⁹ Voir la discussion de Greg Fyffe, « The Privy Council Office », dans Stephanie Carvin, Thomas Juneau et Craig Forcese, *Top Secret Canada: Understanding the Canadian Intelligence and National Security Community*, (University of Toronto Press, 2020), p. 15-28.

⁹⁰ Communication privée. Le premier coordonnateur de la Sécurité et du renseignement, nommé en 1985, était un diplomate canadien chevronné, Blair Seaborn. Voir Greg Donaghy, article nécrologique, *The Globe and Mail*, 20 novembre 2019, en ligne : <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-canadian-diplomat-blair-seaborn-carried-out-a-secret-mission-during/>.

⁹¹ Bureau du Conseil privé, « Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale », avril 2004, p. 11, en ligne : <https://publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-77-2004F.pdf>.

⁹² Rapport annuel 2018 du CPSNR, chapitre 2, « Aperçu fonctionnel de l'appareil de la sécurité et du renseignement », en ligne : https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2019-04-09/2019-04-09_annual_report_2018_public_fr.pdf.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Rapport annuel 2018 du CPSNR, chapitre 3, « Examen du processus d'établissement des priorités en matière de renseignement », en ligne : https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2019-04-09/2019-04-09_annual_report_2018_public_fr.pdf.

⁹⁵ Vincent Rigby, CSNR, allocution au Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, « Les défis en matière de sécurité nationale au 21^e siècle », 8 juin 2021, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/conseil-privé/services/conseiller-securite-nationale-renseignement-de-fis.html>.

⁹⁶ Navid Hassibi, « Canada needs a better national security policy », Institut de recherche en politiques publiques, Options politiques, 15 mars 2021, en ligne : <https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/march-2021/canada-needs-a-better-national-security-policy/>.

⁹⁷ La *Loi sur le SCRS* fait la distinction entre le « renseignement de sécurité », qui n'est pas limité géographiquement, et le « renseignement étranger », que le SCRS ne peut recueillir que sur le territoire canadien.

⁹⁸ Rapport public du SCRS 2019, « Cycle du renseignement », en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/organisation/publications/rapport-public-2019/cycle-du-renseignement.html>.

-
- ⁹⁹ Témoignage des témoins du SCRS, consigné dans le rapport du CSARS, plainte du BCCLA 1500-481, 2017, p. 20-21, 26, publié par la British Columbia Civil Liberties Association, dans sa série « Protest Papers », vol. 1, en ligne : <https://bccla.org/secret-spy-hearings/#protest-papers>.
- ¹⁰⁰ Rapport public du SCRS 2019, « Cycle du renseignement », en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/organisation/publications/rapport-public-2019/cycle-du-renseignement.html>.
- ¹⁰¹ *Ibid.*
- ¹⁰² Étude du CSARS, 2017-03, « Étude de l'enquête du SCRS sur l'extrémisme de droite », novembre 2017, en ligne : <http://www.sirc-csars.gc.ca/opbapb/lrslse/2017/2017-03-fra.html>.
- ¹⁰³ *Ibid.*
- ¹⁰⁴ Rapport public du SCRS 2021, p. 8, 24, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/organisation/publications/rapport-public-2021.html>.
- ¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 24.
- ¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 25.
- ¹⁰⁷ Examen de l'OSSNR n° 2019-04, « La relation entre le SCRS et la GRC [caviardé] vue sous l'angle d'une enquête en cours », sommaire, en ligne : <https://www.nsira-ossnr.gc.ca/wp-content/uploads/Redacted-Regional-NSIRA-Review-f-Updated.pdf>; Jim Bronskill, « CSIS info-sharing with RCMP in extremist probe "very limited" security watchdog says », CTV News, 16 novembre 2021, en ligne : <https://www.ctvnews.ca/politics/csis-info-sharing-with-rcmp-in-extremist-probe-very-limited-security-watchdog-says-1.5668718>.
- ¹⁰⁸ Examen de l'OSSNR n° 2019-04.
- ¹⁰⁹ Projet de loi C-59, *Loi concernant des questions de sécurité nationale*, partie 4, en ligne : <https://www.parl.ca/DocumentViewer/fr/42-1/projet-loi/C-59/sanction-royal>.
- ¹¹⁰ Examen de l'OSSNR n° 2019-04, « La relation entre le SCRS et la GRC [caviardé] vue sous l'angle d'une enquête en cours », alinéa 95, en ligne : <https://www.nsira-ossnr.gc.ca/wp-content/uploads/Redacted-Regional-NSIRA-Review-f-Updated.pdf>.
- ¹¹¹ *Ibid.*, par. 107-08.
- ¹¹² Examen d'amélioration opérationnelle, rapport final, « Modernizing the Canadian National Security Response », chapitre 1, « Overview », copie en possession de l'auteur, mise à disposition en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.
- ¹¹³ Examen de l'OSSNR n° 2019-04, « La relation entre le SCRS et la GRC [caviardé] vue sous l'angle d'une enquête en cours », alinéa 103, en ligne : <https://www.nsira-ossnr.gc.ca/wp-content/uploads/Redacted-Regional-NSIRA-Review-f-Updated.pdf>.
- ¹¹⁴ OSSNR (recommandations) et SCRS-GRC (réponses), en ligne : <https://www.nsira-ossnr.gc.ca/wp-content/uploads/NSIRA-RECOMMENDATIONS-ET-SCRS-GRC-REPONSES-f.pdf>.
- ¹¹⁵ *Ibid.*
- ¹¹⁶ Examen de l'OSSNR n° 2018-05, « Examen de l'utilisation par le SCRS de l'outil de collecte de données de géolocalisation [caviardé] », en ligne : <https://www.nsira-ossnr.gc.ca/wp-content/uploads/Geolocation-Review-Translation-FR-updated-Completed-1.pdf>.
- ¹¹⁷ BCCLA, « Backgrounder – Secret Spying Court Challenge », 8 juillet 2019, en ligne : <https://bccla.org/wp-content/uploads/2019/07/CSIS-FAQ-Final.pdf>.
- ¹¹⁸ Rapport du CSARS, plainte de la BCCLA 1500-481, 2017, p. 57, et section E, « Analysis », publié par la British Columbia Civil Liberties Association, dans sa série « Protest Papers », vol. 1, en ligne : <https://bccla.org/secret-spy-hearings/#protest-papers>.
- ¹¹⁹ BCCLA, « Backgrounder – Secret Spying Court Challenge », 8 juillet 2019, en ligne : <https://bccla.org/wp-content/uploads/2019/07/CSIS-FAQ-Final.pdf>.
- ¹²⁰ Allocution de David Vigneault, directeur du SCRS, au Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, 9 février 2021, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/nouvelles/2021/02/allocution-de-m-david-vigneault-directeur-du-scrs-au-centre-pour-linnovation-dans-la-gouvernance-internationale.html>.
- ¹²¹ SCRS, « Protéger la sécurité nationale en partenariat avec tous les Canadiens », en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/organisation/publications/protoger-la-securite-nationale-en-partenariat-avec-tous-les-canadiens.html>.
- ¹²² Allocution de David Vigneault, directeur du SCRS, au Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, 9 février 2021, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement->

[securite/nouvelles/2021/02/allocation-de-m-david-vigneault-directeur-du-scrs-au-centre-pour-linnovation-dans-la-gouvernance-internationale.html](https://www.canada.ca/fr/service-enseignement-securite/nouvelles/2021/02/allocation-de-m-david-vigneault-directeur-du-scrs-au-centre-pour-linnovation-dans-la-gouvernance-internationale.html).

¹²³ Allocution de David Vigneault, directeur du SCRS, à l'Université de la Colombie-Britannique, 4 mai 2022, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-enseignement-securite/nouvelles/2022/05/allocation-de-m-david-vigneault-directeur-du-scrs-a-luniversite-de-la-colombiebritannique.html>.

¹²⁴ Allocution de David Vigneault, directeur du SCRS, au Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, 9 février 2021, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-enseignement-securite/nouvelles/2021/02/allocation-de-m-david-vigneault-directeur-du-scrs-au-centre-pour-linnovation-dans-la-gouvernance-internationale.html>.

¹²⁵ Rapport public du SCRS 2021, « Modernisation des pouvoirs », p. 45, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-enseignement-securite/organisation/publications/rapport-public-2021.html>.

¹²⁶ Parlement du Canada, Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise (DEDC), Témoignages, 10 mai 2022, (témoignage de David Vigneault, p. 10, à 19 h 29), en ligne : <https://parl.ca/DocumentViewer/fr/44-1/DEDC/reunion-7/temoignages>.

¹²⁷ *Ibid* (témoignage de David Vigneault, p. 26, à 20 h 53), en ligne : <https://parl.ca/DocumentViewer/fr/44-1/DEDC/reunion-7/temoignages>.

¹²⁸ Proclamation déclarant un état d'urgence, 15 février 2022, en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/SOR-2022-20.pdf>.

¹²⁹ Parlement du Canada, Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise (DEDC), Témoignages, 14 juin 2022, (ministre Blair, p. 19, à 20 h 22), en ligne : <https://parl.ca/DocumentViewer/fr/44-1/DEDC/reunion-10/temoignages>.

¹³⁰ *Ibid* (ministre Blair, p. 31 à 21 h 21).

¹³¹ *Ibid* (ministre Blair, p. 32 à 21 h 27).

¹³² Bureau du Conseil privé, « Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale », avril 2004, en ligne : <https://publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-77-2004F.pdf>.

¹³³ *Ibid*, p. 13.

¹³⁴ *Ibid*, p. 21.

¹³⁵ Ce passage est basé sur des connaissances personnelles et confidentielles, dont certaines ont été acquises alors que je faisais partie du Conseil consultatif de la sécurité nationale du premier ministre entre 2005 et 2009, et sur des discussions avec les premiers dirigeants du CIET.

¹³⁶ Bureau du Conseil privé, « Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale », avril 2004, p. 36, en ligne : <https://publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-77-2004F.pdf>.

¹³⁷ SCRS, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-enseignement-securite/centre-integre-devaluation-du-terrorisme.html>.

¹³⁸ Pour une brève description du rôle actuel du CIET, voir Stephanie Carvin, *Stand on Guard: Reassessing Threats to Canada's National Security* (University of Toronto Press, 2021), p. 285; Carvin fournit une analyse plus approfondie du CIET dans un chapitre dans Stephanie Carvin, Thomas Juneau et Craig Forcese, eds., *Top Secret Canada: Understanding the Canadian Intelligence and National Security Community* (University of Toronto Press, 2020), chapitre 5.

¹³⁹ Carvin, « The Integrated Terrorism Assessment Centre », dans *Top Secret Canada*, p. 101.

¹⁴⁰ Rapport du CIET, Demande d'information, « Violent Extremist Threats to Four Specific Ministers », 31 janvier 2022.

¹⁴¹ Justin Ling, « Canada was warned before protests that violent extremists infiltrated convoy », *The Guardian*, 17 février 2022, en ligne : <https://www.theguardian.com/world/2022/feb/17/ottawa-protests-anti-terror-agency-warned-violent-extremists>; Ce rapport a conduit l'analyste du terrorisme à la retraite du SCRS, Phil Gurski, un commentateur fréquent, à affirmer que le SCRS avait fait son travail correctement, bien qu'il ait admis n'avoir eu accès à aucun des rapports de renseignement, « Canada's spies were right about the "Freedom Convoy" », *The Ottawa Citizen*, 21 février 2022, en ligne : <https://ottawacitizen.com/opinion/gurski-canadas-spies-were-right-about-the-freedom-convoy>. Cet article s'est retrouvé dans les documents du CIET.

¹⁴² Pour la couverture médiatique de ce document de l'AIPRP, voir Jim Bronskill, « Intelligence report flagged possible "violent revenge" after Ottawa protest shutdown », CBC News, 17 août 2022, en ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/ottawa/intelligence-report-freedom-convoy-police-breakup-warning-1.6553466>.

- ¹⁴³ Copie de la trousse de l'AIPRP en la possession de l'auteur. ATIP files 117-2021-729, 117-2021-730, 117-2021-731. Ci-après cité comme trousse AIPRP du CIET.
- ¹⁴⁴ ITAC Threat Highlight, « Canada, Ottawa: Possibility of IMVE-driven opportunistic violence on the margins of truck convoy protest », 26 janvier 2022, TH 22/08-E, ITAC ATIP package.
- ¹⁴⁵ ITAC Threat Highlight, « Canada: Extremists may attempt to seize the opportunity of public protest », 27 janvier 2022, TH 22/08-A, ITAC ATIP package.
- ¹⁴⁶ 4Chan est un forum de discussion anonyme. Il n'est ni modéré ni censuré, et comporte des fils de discussion dédiés. Les messages sont supprimés après un certain temps (généralement après quelques jours).
- ¹⁴⁷ Service de police d'Ottawa, « Renseignement et mises à jour sur les manifestations illégales », réunion d'information, 28 janvier 2022, en ligne : <https://www.ottawapolice.ca/fr/news-and-community/weekend-demonstration-information-and-updates.aspx#Notes-dallocution-du-chef-Peter-Sloly>.
- ¹⁴⁸ *Ibid.*
- ¹⁴⁹ ITAC Threat Highlight, « Canada: IMVE threats in the context of public protest », 3 février 2022, TH 22/10-E, ITAC ATIP package.
- ¹⁵⁰ ITAC Threat Highlight, « Canada: IMVE threats in the midst of anti-vaccine protests in the NCR and across the country », 7 février 2022, TH-Generic, ITAC ATIP package.
- ¹⁵¹ *Ibid.* L'évaluation de la menace a noté la participation de la complotiste Romana Didulo (mal orthographiée Roman Didulo).
- ¹⁵² Service de police d'Ottawa, « Renseignement et mises à jour sur les manifestations illégales », réunion d'information, 4 février 2022, en ligne : <https://www.ottawapolice.ca/fr/news-and-community/weekend-demonstration-information-and-updates.aspx#Le-Service-de-police-dOttawa-met-en-uvre-de-nouvelles-mesures-pour-assurer-la-protection-des-quartiers-du-centre-ville-4-fvrier-2022>.
- ¹⁵³ ITAC Threat Highlight, « Canada: Update: Threat to uniformed personnel unchanged despite increase in online violent rhetoric », 10 février 2022, TH 22/12-E, ITAC ATIP package.
- ¹⁵⁴ ITAC Threat Highlight, « Canada: Update: Threat to uniformed personnel unchanged despite increase in online violent rhetoric », 11 février 2022, TH 22/12-Corrected, ITAC ATIP package.
- ¹⁵⁵ Service de police d'Ottawa, « Renseignement et mises à jour sur les manifestations illégales », réunion d'information, 10 février 2022, en ligne : <https://www.ottawapolice.ca/fr/news-and-community/weekend-demonstration-information-and-updates.aspx#Le-Service-de-police-dOttawa-met-en-uvre-de-nouvelles-mesures-pour-assurer-la-protection-des-quartiers-du-centre-ville-4-fvrier-2022>.
- ¹⁵⁶ ITAC Threat Highlight, « Threats to Canadian political figures and government locations in the context of protests and emergency response mechanisms », 24 février 2022, TH 22/13-E, ITAC ATIP package.
- ¹⁵⁷ ITAC Threat Highlight, « Threats to Canadian political figures and government locations in the context of protests and emergency response mechanisms », 24 février 2022, TH 22/13-E, ITAC ATIP package.
- ¹⁵⁸ ITAC, Threat Highlight, « Canada: IMVE threats in the midst of anti-vaccine protests in the NCR and across the country », 7 février 2022, TH-Generic, ITAC ATIP package.
- ¹⁵⁹ ITAC Update 1: « Ideological Extremism (Anti-Authoritarianism and Anti-Government) », 17 février 2022, ITAC ATIP package.
- ¹⁶⁰ Rapport du Groupe de travail sur la sécurité nationale, « Une stratégie de sécurité nationale pour les années 2020 », École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa, mai 2022, p. 28, en ligne : https://socialsciences.uottawa.ca/public-international-affairs/sites/socialsciences.uottawa.ca/public-international-affairs/files/rapport_secnat_esapi_mai2022.pdf;
Une proposition faite en 2004 dans ce sens a été rejetée par un haut fonctionnaire du PCO (connaissance privée).
- ¹⁶¹ Programme des enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale de la GRC, en ligne : <https://www.rcmp-grc.gc.ca/ns-ci-ecsn/index-fra.htm>.
- ¹⁶² CSIS-RCMP Framework for Cooperation, One Vision 2.0, en ligne : <https://secretlaw.omeka.net/items/show/21>.
- ¹⁶³ Points de discussion de la CSNR, réunion hebdomadaire des sous-ministres, 9 février 2022, dossier d'information de l'AIPRP A-2021-00438. Copie en possession de l'auteur.
- ¹⁶⁴ Parlement du Canada, Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise (DEDC), *Témoignages*, 10 mai 2022 (commissaire Lucki de la GRC, p. 9, à 18 h 50), en ligne : <https://parl.ca/DocumentViewer/fr/44-1/DEDC/reunion-7/temoignages>.

-
- ¹⁶⁵ Équipe de renseignement sur la criminalité à caractère idéologique de la GRC (ci-après dénommée ERCCI), « Special Threat Advisory: Freedom Convoy 2022: Converging in Ottawa January 28/29 2022 », 25 janvier 2022. Dossier d'information de l'AIPRP A-2021-00438. Copie en possession de l'auteur.
- ¹⁶⁶ *Ibid.*
- ¹⁶⁷ Avis de menace spéciale de l'ERCCI, mise à jour 1, 26 janvier 2022.
- ¹⁶⁸ *Ibid.*
- ¹⁶⁹ Avis de menace de l'ERCCI, mise à jour 3, 28 janvier 2022; l'émission d'un NOTAM est contenue dans la mise à jour du 31 janvier 2022 des opérations nationales du Secrétariat de l'organisation des mesures d'urgence.
- ¹⁷⁰ Avis de menace spéciale de l'ERCCI, mise à jour 4, 31 janvier 2022.
- ¹⁷¹ Avis de menace spéciale de l'ERCCI, mise à jour 5, 3 février 2022.
- ¹⁷² Avis de menace spéciale de l'ERCCI, mise à jour 6, 10 février 2022.
- ¹⁷³ *Ibid.*; Voir également Catharine Tunney, CBC News, « RCMP feared that Mounties might leak operational plans to convoy protesters : documents », 4 septembre 2022, en ligne : <https://www.cbc.ca/news/politics/rcmp-insider-threats-convoy-covid-pandemic-ottawa-1.6569502>.
- ¹⁷⁴ Avis de menace spéciale de l'ERCCI, mise à jour 6, 10 février 2022.
- ¹⁷⁵ *Ibid.*; (commissaire Lucki de la GRC, p. 23, à 20 h 38); GRC, « La GRC de l'Alberta procède à des arrestations au blocus frontalier de Coutts », 14 février 2022, en ligne : <https://www.rcmp-grc.gc.ca/fr/nouvelles/2022/grc-lalberta-procede-a-des-arrestations-au-blocus-frontalier-coutts>; CTV News, « Alberta RCMP arrest 13 people at Coutts border blockade », 14 février 2022, en ligne : <https://calgary.ctvnews.ca/alberta-rcmp-arrest-13-people-at-coutts-border-blockade-seize-weapons-1.5780676>; CBC News, « Threat was very serious: RCMP provide update on Coutts arrests after blockade ends », 15 février 2022, en ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/calgary/coutts-protest-blockade-arrests-rcmp-tuesday-1.6352128>.
- ¹⁷⁶ Canadian Anti-Hate Network, « Diagon Movement and Militant Accelerationism », 6 juin 2022, en ligne : https://www.antihate.ca/diagon_movement_militant_accelerationism.
- ¹⁷⁷ Carrie Tait, « RCMP used undercover operatives, emergency wiretaps to target border blockade in Coutts, Alta: court docs », *The Globe and Mail*, 7 septembre 2022, en ligne : <https://www.theglobeandmail.com/canada/alberta/article-rcmp-emergency-wiretaps-coutts-blockade/>.
- ¹⁷⁸ Colin Freeze, « RCMP's counterterrorism centre in Ottawa serves as intersection of information » *The Globe and Mail*, 23 octobre 2016, en ligne : <https://www.theglobeandmail.com/news/politics/rcmps-counterterrorism-centre-in-ottawa-serves-as-intersection-of-information/article32487336/>.
- ¹⁷⁹ Marsha McLeod, « MPs press RCMP on use of surveillance tools », *The Globe and Mail*, édition imprimée, 9 août 2022, en ligne : <https://www.theglobeandmail.com/politics/article-rcmp-offers-limited-answers-for-its-use-of-tools-meant-to-secretly/>; Marsha McLeod, « Ottawa should disclose spyware source, researcher says », *The Globe and Mail*, édition imprimée, 10 août 2022, en ligne : <https://www.theglobeandmail.com/politics/article-security-researcher-slams-federal-government-for-refusing-to-identify/>.
- ¹⁸⁰ Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, « Plainte déposée par le président et enquête d'intérêt public sur les interventions de la GRC lors des manifestations contre le gaz de schiste dans le comté de Kent (N.-B.) », rapport final, novembre 2020, en ligne : <https://www.crc-cetp.gc.ca/fr/RFCa-contre-gaz-schiste-comte-Kent>.
- ¹⁸¹ Réponse de la commissaire de la GRC, 17 juin 2020, en ligne : <https://www.crc-cetp.gc.ca/fr/reponse-du-commissaire-comte-de-kent>.
- ¹⁸² « Sommaire », *ibid.*
- ¹⁸³ Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, « Rapport final de la Commission sur les agissements des membres de la GRC relativement aux audiences de l'Office national de l'énergie tenues en Colombie-Britannique », 15 décembre 2020, en ligne : <https://www.crc-cetp.gc.ca/fr/rapport-final-commission-agissements-des-membres-grc-relativement-audiences-Office-national-energie-CB>.
- ¹⁸⁴ GRC, Vérification de l'information de sources ouvertes, rapport épuré, janvier 2021, en ligne : <https://www.rcmp-grc.gc.ca/fr/verification-linformation-sources-ouvertes>.
- ¹⁸⁵ « Conclusion », *ibid.*
- ¹⁸⁶ Annexe C, « Plan d'action de la direction », *ibid.*
- ¹⁸⁷ *Ibid.*
- ¹⁸⁸ Une discussion sur le fondement législatif des pouvoirs de l'ASFC figure dans Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, Rapport annuel 2019, chapitre 3, « Les activités de l'Agence des services

frontaliers du Canada relatives à la sécurité nationale et au renseignement », p. 120-123, en ligne : https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2020-03-12-ar/annual_report_2019_public_fr.pdf.

¹⁸⁹ ASFC, documents d'information, *Comité permanent de la sécurité publique et nationale*, 25 février 2022, en ligne : <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/transparency-transparence/pd-dp/bbp-rpp/secu/2022-02-25/overview-aperçu-fra.html>.

¹⁹⁰ Wesley Wark, « Is it Time for the Emergencies Act », Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), Options Politiques, 11 février 2022, en ligne : <https://policyoptions.irpp.org/magazines/february-2022/is-it-time-for-the-emergencies-act/>; réimprimé dans *The Ottawa Citizen*, en ligne : <https://ottawacitizen.com/opinion/wark-is-it-time-for-the-federal-emergencies-act>.

¹⁹¹ Le gouvernement fédéral a récemment lancé une série de consultations publiques à l'été 2022 sur la modernisation de la stratégie en matière d'infrastructures essentielles, voir en ligne : <https://parlonsinfrastructuresessentielles.ca/>.

¹⁹² John Pyrik, « The Financial Transactions and Reports Analysis Centre », dans Stephanie Carvin, Thomas Juneau et Craig Forcese, éd., *Top Secret Canada : Understanding the Canadian Intelligence and National Security Community*, (University of Toronto Press, 2020), p. 106-123.

¹⁹³ *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, Partie 3, CANAFE, alinéa 40(b), en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/p-24.501/page-7.html#h-389394>.

¹⁹⁴ CANAFE, Renseignement stratégique, « CANAFE, organismes d'application de la loi et partenaires du renseignement : Échange de renseignements, l'union fait la force », en ligne : <https://fintrac-canafe.canada.ca/intel/general/1-fra>.

¹⁹⁵ CANAFE, « Bulletin spécial sur le mode de financement des activités terroristes des adeptes de l'extrémisme violent à caractère idéologique », juillet 2021, en ligne : <https://fintrac-canafe.canada.ca/intel/bulletins/imve-fra.pdf>.

¹⁹⁶ Sécurité publique Canada, Entités inscrites actuellement, en ligne : <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/ntnl-scrnt/cntr-trrrsm/lstd-ntts/crnt-lstd-ntts-fr.aspx>.

¹⁹⁷ CANAFE, « Bulletin spécial sur le mode de financement des activités terroristes des adeptes de l'extrémisme violent à caractère idéologique », juillet 2021, en ligne : <https://fintrac-canafe.canada.ca/intel/bulletins/imve-fra.pdf>.

¹⁹⁸ La description fournie dans un rapport du vérificateur général de 2009 sur la gestion des urgences indiquait que le COG « tient les autres ministères informés de la situation en temps réel et les avise si la situation s'aggrave » [traduit par nos soins]. À cette époque, il produisait régulièrement des rapports de situation et fonctionnait 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Dans l'ensemble, le rapport de 2009 du vérificateur général critiquait le ministère de la Sécurité publique pour son manque de leadership dans la coordination des activités de gestion des urgences, mais les développements au sein du COG étaient considérés comme un point positif.

¹⁹⁹ Sécurité publique Canada, Gestion des urgences, Centre des opérations du gouvernement, « Intervention et surveillance », en ligne : <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rspndng-mrgnc-vnts/gvrnmnt-prtns-cntr/rspns-mntrng-fr.aspx>.

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ Message par voie électronique, Mike MacDonald à la CSNR et autres destinataires, 25 janvier 2022, dossier d'information de l'AIPRP, A-2021-00438, copie en possession de l'auteur.

²⁰² *Ibid.*, p. 14; compte rendu de la réunion du GII, 12 février 2022, p. 15.

²⁰³ Lettre de mandat du président du Conseil privé du Roi pour le Canada et ministre de la Protection civile, décembre 2021, en ligne : <https://pm.gc.ca/en/mandate-letters/2021/12/16/president-queens-privy-council-canada-and-minister-emergency>.

²⁰⁴ Courriel de Mike MacDonald à la CSNR, 26 janvier 2022, dossier d'information de l'AIPRP, A-2021-00438. Copie en possession de l'auteur.

²⁰⁵ Voir Secrétariat de l'organisation des mesures d'urgence, « National Operations Update », du 27, 28 et 29 janvier, du 31 janvier, du 1^{er} février, du 2 février [qui, par erreur, porte la date du 1^{er} février] et du 3 février. La répétition de ce message a pris fin avec la mise à jour du 4 février. Dossier d'information de l'AIPRP A-2021-00438, copie en possession de l'auteur.

²⁰⁶ Couverture médiatique de CBC News, en ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/francois-legault-quebec-emergency-measures-act-1.6351270>.

- ²⁰⁷ Couverture médiatique du *National Post*, en ligne : <https://nationalpost.com/news/politics/unprecedented-sledgehammer-conservatives-attack-trudeau-for-emergencies-act-declaration>.
- ²⁰⁸ Jagmeet Singh, déclaration à la Chambre des communes, 17 février 2022, en ligne : https://www.npd.ca/nouvelles/discours-de-jagmeet-singh-sur-la-loi-sur-les-mesures-durgence?_gl=1*1946h3*_ga*MTg0Njc0NDUwNS4xNjY3ODMxMDUz*_ga_97QLYMLC56*MTY2NzgZMTA1NS4xLjEUMTY2NzgZMTA2MS4wLjAuMA.
- ²⁰⁹ *Ibid.*
- ²¹⁰ *Ibid.*
- ²¹¹ Couverture médiatique du *Toronto Star*, en ligne : <https://www.thestar.com/opinion/editorials/2022/02/14/invoking-the-emergencies-act-is-a-shocking-admission-of-failure.html>.
- ²¹² À titre d'exemple de la vaste couverture médiatique en lien avec l'annonce du 14 février, voir en ligne : <https://www.cbc.ca/news/politics/trudeau-premiers-cabinet-1.6350734>.
- ²¹³ Karla Adam, « How U.K. intelligence came to tweet the lowdown on the war in Ukraine », *The Washington Post*, 22 avril 2022, en ligne : <https://www.washingtonpost.com/world/2022/04/22/how-uk-intelligence-came-tweet-lowdown-war-ukraine/>; Neveen Shaaban Abdalla et al., « Intelligence and the War in Ukraine: Part 1 », *War on the Rocks*, 11 mai 2022, en ligne : <https://warontherocks.com/2022/05/intelligence-and-the-war-in-ukraine-part-1/>.
- ²¹⁴ BBC News, « Russia-Ukraine Tensions: UK warns of plot to install pro-Moscow ally », 23 janvier 2022, en ligne : <https://www.bbc.com/news/uk-60095459>.
- ²¹⁵ Ministère de la Défense du Royaume-Uni, « Intelligence Update », 17 février 2022, en ligne : https://mobile.twitter.com/DefenceHQ/status/1494315294382297091?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etwem%7Ctwtterm%5E1494325839462236173%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es3_&ref_url=
- ²¹⁶ Ministère de la Défense du Royaume-Uni, « Intelligence Update », 31 août 2022, en ligne : <https://twitter.com/DefenceHQ/status/1564843163839258624>.
- ²¹⁷ Jonathan Beale, « Ukraine War: predicting Russia's next step in Ukraine », BBC News, 12 août 2022, <https://www.bbc.com/news/world-europe-62520743>.
- ²¹⁸ Discours du directeur du GCHQ sur la sécurité mondiale relativement à la guerre en Ukraine, Australian National University, Canberra, 31 mars 2022, en ligne : <https://www.gchq.gov.uk/speech/director-gchq-global-security-amid-russia-invasion-of-ukraine>.
- ²¹⁹ *Ibid.*
- ²²⁰ Allocution de David Vigneault, directeur du SCRS, au Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, 9 février 2021, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/nouvelles/2021/02/allocution-de-m-david-vigneault-directeur-du-scrs-au-centre-pour-linnovation-dans-la-gouvernance-internationale.html>.
- ²²¹ Les questions relatives à l'utilisation des renseignements et à la légalité ont occupé une place importante dans les travaux de la Commission McDonald, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, qui ont contribué à la création du Service canadien du renseignement de sécurité. Pour un aperçu, voir Reg Whitaker, Gregory S. Kealey et Andrew Parnaby, *Secret Service: Political Policing in Canada from the Fenians to Fortress America* (University of Toronto Press, 2012).
- ²²² Bureau du Conseil privé, Décret en conseil, PC 2022-392, Mandat de la Commission sur l'état d'urgence, 25 avril 2022, en ligne : <https://publicorderemergencycommission.ca/files/documents/Order-in-Council-Décret-2022-0392.pdf>.
- ²²³ Parmi les études clés, citons Erik J. Dahl, *Intelligence and Surprise Attack: Failure and Success from Pearl Harbor to 9/11 and Beyond* (Georgetown University Press, 2013); Thomasingar, *Reducing Uncertainty: Intelligence Analysis and National Security* (Stanford University Press, 2011); Peter Gill et Mark Pythian, *Intelligence in an Insecure World*, 2^e édition, chap. 7, « Why does intelligence fail? », (Polity Press, 2012); Robert Jervis, *Why Intelligence Fails: Lessons from the Iranian Revolution and the Iraq War* (Cornell University Press, 2010); Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War* (Cambridge University Press, 1996).
- ²²⁴ Courriel de Mike MacDonald aux responsables du CSNR et du BCP, 24 janvier 2002. Dossier d'information de l'AIPRP A-2021-00438. Copie en possession de l'auteur.
- ²²⁵ Rapport du Groupe de travail sur la sécurité nationale, « Une stratégie de sécurité nationale pour les années 2020 », École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa, mai 2022, en ligne :

https://socialsciences.uottawa.ca/public-international-affairs/sites/socialsciences.uottawa.ca/public-international-affairs/files/rapport_secnat_esapi_mai2022.pdf.

²²⁶ Wesley Wark, « The Emergencies Act under scrutiny », Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), Options politiques, 27 mai 2022, en ligne : <https://policyoptions.irpp.org/magazines/may-2022/the-emergencies-act-under-scrutiny/>.

²²⁷ Allocution du directeur du SCRS, David Vigneault, « Protéger la sécurité nationale en partenariat avec tous les Canadiens », Université de la Colombie-Britannique, 4 mai 2022, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/nouvelles/2022/05/allocution-de-m-david-vigneault-directeur-du-scrs-a-luniversite-de-la-colombiebritannique.html>.

²²⁸ Parlement du Canada, Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise (DEDC), *Témoignages*, 10 mai 2022 (commissaire Lucki de la GRC, p. 26, à 20 h 57), en ligne : <https://parl.ca/DocumentViewer/fr/44-1/DEDC/reunion-7/temoignages>.