

**LA RELATION ENTRE LE SCRS ET LA GRC
VUE SOUS L'ANGLE D'UNE
ENQUÊTE EN COURS**

(EXAMEN DE L'OSSNR N° 2019-04)

I	SOMMAIRE.....	2
II	FONDEMENT LÉGISLATIF	3
III	INTRODUCTION.....	3
IV	ANALYSE	5
	SCRS.....	5
		6
		8
	Démêlés avec la Cour fédérale	9
	Répercussions	10
	Répercussions sur les activités de collecte menées par le SCRS en vertu de mandats	11
	l'obligation de franchise du SCRS envers la Cour fédérale.....	11
	Répercussions sur l'enquête	12
		13
	État actuel de l'enquête.....	14
	Ressources et autres problèmes liés à l'enquête	14
	GRC.....	16
	Coordination et échanges d'informations entre le SCRS et la GRC	17
	Cadre de coopération Une vision 2.0.....	18
	Relation entre le SCRS et la GRC	20
	Résultats des communications	21
	Circulation des informations entre la SNPF	22
	Étude de cas :	23
	Obstacles pratiques à la résolution tactique des conflits entre et	24
	Modèle de	25
	Enquêtes criminelles au point mort.....	25
	Projet d'amélioration des opérations	26
	Avenir de l'enquête	28
V	CONCLUSION	30
	Cour fédérale et OSSNR	32
	ANNEXE A : Portée et méthode.....	33
	ANNEXE B : Séances d'information.....	34
	ANNEXE C :	35
	ANNEXE D : Constatations et recommandations	41

I SOMMAIRE

1. La relation entre le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC) est au cœur de l'architecture de sécurité nationale du Canada. Le SCRS est investi du vaste mandat de recueillir des renseignements et de conseiller le gouvernement sur les menaces qui pèsent sur la sécurité nationale, mais il n'est pas un service de police. La GRC enquête sur les activités criminelles liées à la sécurité nationale et recueille des éléments de preuve à l'appui de poursuites. Pour contrer efficacement les menaces pour la sécurité nationale, le SCRS et la GRC doivent travailler de concert.

2. Dans le présent examen, l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) a abordé l'état de la relation entre le SCRS et la GRC sous l'angle d'une enquête en cours. Il a étudié en profondeur les opérations des deux organismes, en accordant une attention particulière à la façon dont ils collaborent dans le cadre de cette enquête ces dernières années, tant qu'à l'Administration centrale (AC) du SCRS ou à la Direction générale (DG) de la GRC, à Ottawa. Bien que les conclusions de cet examen soient propres à l'enquête, l'OSSNR n'a aucune raison de croire que l'enquête en question est atypique, ce qui signifierait que l'examen présente donne une bonne idée de l'état général de la relation entre les deux organismes.

3. Il a également observé que l'enjeu de l'obligation de franchise envers la Cour fédérale et la mise au jour par cette dernière de problèmes juridiques de longue date liés aux activités des sources humaines ont eu une incidence sur les opérations du SCRS. En effet, les conséquences de la conduite du SCRS ont limité considérablement sa capacité de recueillir des renseignements sur la menace en question, engendrant des lacunes. L'OSSNR recommande que le SCRS investisse les ressources nécessaires pour diversifier ses moyens de collecte afin de réduire au minimum le risque de nuire davantage à l'enquête.

4. L'OSSNR a constaté qu' les organismes ont établi une relation forte qui favorise une résolution tactique efficace des conflits liés aux activités opérationnelles. Néanmoins, des contraintes technologiques rendent ce processus excessivement long et pénible. L'OSSNR recommande que le SCRS et la GRC priorisent le déploiement de systèmes de communication protégés utilisables et compatibles afin d'accroître l'efficacité du processus de résolution tactique des conflits dans les régions.

5. L'utilisation d'informations du SCRS par la GRC à l'appui de poursuites pénales est depuis longtemps limitée par les présumés risques d'associer le SCRS ou des informations du SCRS à une poursuite. Les exigences en matière de communication sont donc considérées comme susceptibles d'exposer les sources et les méthodes du SCRS. La nécessité absolue de protéger ces sources et ces méthodes complique, et peut même compromettre, les poursuites éventuelles. Cette compréhension commune du problème de l'« utilisation de renseignements en preuve » dicte la conduite tant du SCRS que de la GRC. En effet, l'OSSNR a observé que les deux organismes hésitent généralement à établir un lien entre une information du SCRS et une enquête de la GRC.

6. Le cadre qui régit actuellement la relation entre le SCRS et la GRC, « Une vision 2.0 », énonce les principes et les lignes directrices à respecter pour gérer les risques associés aux relations et à l'échange d'informations entre les deux organismes. Il n'a toutefois pas résolu les problèmes fondamentaux liés à l'utilisation de renseignements en preuve. Dans

l'enquête en question, malgré de fréquents échanges de vive voix entre l'AC du SCRS et la DG de la GRC, les communications officielles d'informations du SCRS ont été très limitées et n'ont pas toujours été utiles. La communication ou l'utilisation des renseignements du SCRS n'a pas fait beaucoup avancer les enquêtes de la GRC.

7. Dans l'ensemble, l'OSSNR estime que le SCRS et la GRC ont fait peu de progrès dans la lutte contre la menace visée par l'enquête. De plus, ils n'ont pas une vision ou une stratégie commune à long terme pour faire face à la menace. L'OSSNR recommande qu'ils se dotent d'une stratégie commune et qu'ils y affectent les ressources nécessaires pour contrer les activités criminelles liées à la menace. Cette stratégie devrait tenir compte de toute la gamme des outils dont les deux organismes disposent.

8. Un examen externe de la relation opérationnelle entre le SCRS et la GRC a été réalisé en 2019. Intitulé Projet d'amélioration des opérations (PAO), il contient des recommandations ambitieuses en vue d'améliorer la façon dont le SCRS et la GRC gèrent conjointement les menaces ainsi que les risques associés aux communications entre eux. Le PAO a l'appui des hauts dirigeants des deux organismes, et le travail d'évaluation et de mise en œuvre de ses recommandations est en cours. L'OSSNR recommande que les deux organismes continuent de prioriser la mise en œuvre rapide du PAO. Au moment opportun au cours des prochaines années, l'OSSNR examinera la mise en œuvre par le SCRS et la GRC des recommandations du PAO afin d'évaluer les progrès réalisés et de faire le point sur les résultats.

II FONDEMENT LÉGISLATIF

9. L'examen a été réalisé conformément aux alinéas 8(1)a) et 8(1)b) de la *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement*.

III INTRODUCTION

10. La relation entre le SCRS et la GRC est au cœur de l'architecture de sécurité nationale du Canada. Le SCRS est investi de vastes pouvoirs pour enquêter sur les menaces envers la sécurité du Canada et conseiller le gouvernement à cet égard, mais il n'est pas un service de police. La GRC a le mandat d'enquêter sur les activités criminelles liées à la sécurité nationale et de recueillir les éléments de preuve qui seront utilisés à l'appui de poursuites pénales. Pour contrer efficacement les menaces pour la sécurité nationale, le SCRS et la GRC doivent travailler de concert.

11. Le prédécesseur de l'OSSNR, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), ne pouvait examiner les relations bilatérales ou multilatérales que du point de vue du SCRS. En revanche, l'OSSNR dispose d'un mandat d'examen interministériel qui lui permet d'examiner les deux côtés des enquêtes liées à la sécurité nationale, celui du SCRS et celui de la GRC.

12. Dans le présent examen, l'OSSNR a mis l'accent sur la relation entre le SCRS et la GRC en étudiant en profondeur une enquête en cours à laquelle ils participent tous les deux.

13. Plus précisément, l'OSSNR a choisi l'enquête menée sur les extrémistes établis au Canada

.

14. Cet examen est l'un des premiers examens interorganismes effectué par l'OSSNR en vertu de son nouveau mandat.

IV ANALYSE

SCRS

L'enquête du SCRS sur _____ a commencé
L'enquête fluctue _____, mais en règle
générale le SCRS estime que le risque _____ un
attentat d'envergure

En 2015, le SCRS a observé une augmentation des activités liées à la menace

22. Dans l'enquête [REDACTED], la GRC est le principal partenaire canadien du SCRS. Les deux organismes collaborent fréquemment en se fondant sur le cadre bilatéral « Une vision 2.0 » pour orienter et structurer leurs échanges d'informations et la résolution des conflits entre leurs enquêtes respectives. Ce cadre et ses limites seront examinés en détail ci-après. Parmi les autres partenaires canadiens figurent l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), l'Agence du revenu du Canada (ARC) et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE). Le SCRS échange aussi des renseignements avec des partenaires étrangers

Démêlés avec la Cour fédérale

33.

Le SCRS a l'habitude
, dont bon nombre sont utiles précisément parce qu'elles sont impliquées dans des activités terroristes ou exposées à de telles activités. En vertu du *Code criminel*, cependant, il est illégal de soutenir des activités terroristes. Pendant des années, le SCRS a maintenu que la doctrine de l'immunité de l'État le protégeait d'éventuelles poursuites criminelles lorsqu'il se livre à de telles activités. Malgré tout, l'applicabilité au SCRS de la doctrine de l'immunité de l'État a été

En février 2018, dans le cadre d'un examen des risques juridiques associés aux activités des sources humaines du SCRS, les Services juridiques ministériels (SJM) du SCRS, qui font partie du Groupe litiges et conseils en matière de sécurité nationale (GLCSN) du ministère de la Justice,

⁴² Le CSARS a commencé son examen de l'enquête sur les combattants étrangers en 2015 et l'a terminée en 2016. CSARS *Enquête du SCRS sur les « combattants étrangers »* 27 mai 2016.

35. En avril 2018, pendant l'audition d'une demande de mandats du SCRS, la Cour fédérale

le SCRS avait utilisé des informations découlant d'activités en apparence illégales à l'appui de plusieurs demandes de mandats.

A aucun moment le SCRS n'a admis spontanément à la Cour que la légalité de certaines activités avait été remise en cause.

36.

la sous-directrice des Opérations (SDO) du SCRS a émis une directive annonçant qu'aucune nouvelle opération considérée comme comportant un « risque juridique élevé » (c.-à-d. très probablement illégale) ne serait approuvée, et exigeant que toutes les opérations de ce type en cours fassent l'objet d'un examen et soient modifiées afin d'en atténuer le niveau de risque juridique⁴⁹.

Répercussions

a donc soumis un nouveau plan opérationnel pour cette opération conformément à la nouvelle directive de la SDO⁵⁰.

a donc proposé un deuxième plan opérationnel de rechange, qui a finalement été approuvé

38.

⁴⁸ Avocat général principal auprès du directeur du SCRS

⁴⁹ SDO du SCRS, Directive provisoire sur la conduite d'opérations susceptibles d'impliquer la perpétration d'infractions criminelles 17 janvier 2019.

Répercussions sur les activités de collecte menées par le SCRS en vertu de mandats

39. Étant donné les problèmes juridiques associés
la SDO a ordonné que les informations déjà recueillies
soient isolées de la base de données opérationnelle du SCRS⁵⁴.
et tous les rapports qui avaient été
rédigés à partir de ces informations, n'étaient plus utilisables ou accessibles.

40. Comme elle avait toujours des questions sur les activités en apparence illégales du SCRS, la Cour a décidé de permettre un retour à la normale afin de réduire au minimum les risques pour la sécurité nationale.

l'obligation de franchise du SCRS envers la Cour fédérale

C'est dans ce contexte juridique tendu que les préoccupations liées à
ont émergé | En plus de compliquer sérieusement la gestion
de | par le SCRS ces craintes soulevaient des questions plus générales

42. En réponse à ces allégations, le SCRS a
faire le point sur toute la gamme des préoccupations

44. au cours de l'examen interne
par le SCRS | il
que le SCRS n'avait pas été transparent avec la Cour

Répercussions sur l'enquête

À ce moment-là, l'enquête du SCRS a atteint son
point le plus bas.

⁶³ Réponses du SCRS aux questions de l'OSSNR [courriel], 21 octobre 2020.

La *Loi de 2017 sur la sécurité nationale*, anciennement connue sous le nom de projet de loi C-59, qui a reçu la sanction royale le 21 juin 2019, prévoyait un nouveau cadre de justification des activités des sources humaines et visait à régler les problèmes juridiques qui s'étaient posés ⁶⁵. Sous ce régime, le SCRS et ses sources humaines seraient en mesure de reprendre toute la gamme des activités de collecte. Avant tout, cependant, les nouvelles dispositions législatives exigeaient que le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile détermine les catégories d'actes ou d'omissions qui constitueraient par ailleurs des infractions que les employés du SCRS seraient justifiés de commettre ou dont ils pourraient ordonner la commission par une autre personne (comme une source humaine). Le commissaire au renseignement, dont le poste venait d'être créé, devait ensuite examiner la détermination du ministre.

⁶⁵ *Loi de 2017 sur la sécurité nationale*: SCRS. OPS-1200 : Cadre de justification prévu à l'article 20.1. 15 juillet 2019.

État actuel de l'enquête

Ressources et autres problèmes liés à l'enquête

Au cours de conversations avec _____ et l'AC du SCRS, l'OSSNR a demandé pourquoi le SCRS _____

Il s'est fait répondre que _____

Au cours de conversations avec des enquêteurs de première ligne, l'OSSNR a été informé que le manque de ressources avait limité la portée de

54. Le SCRS est conscient de la vulnérabilité de son enquête

⁸¹ Séances d'information

⁸² Séances d'information

⁸³ Séances d'information

du 9 au 12 décembre 2019.

du 9 au 12 décembre 2019.

du 9 au 12 décembre 2019

55. **Constatation n° 1 : Depuis 2019, la collecte de renseignements sur la menace que représente effectuée par le SCRS présente des lacunes importantes.**

56. **Constatation n° 2 : La dépendance du SCRS son enquête**

Recommandation n° 1 : L'OSSNR recommande que le SCRS investisse les ressources nécessaires pour ne plus

GRC

57. Entre autres mandats, la GRC est chargée de prévenir les activités criminelles liées à la sécurité nationale et de mener des enquêtes afin d'assurer la sécurité de la population⁸⁷. À l'intérieur de son Programme de police fédérale, les enquêtes criminelles liées à la sécurité nationale sont supervisées et coordonnées par la Sécurité nationale de la Police fédérale (SNPF) à la DG de la GRC à Ottawa. La SNPF a pour objectif d'assurer la gestion centralisée des enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale afin de voir à ce qu'elles soient conformes à la loi, aux instructions du ministre et aux politiques internes⁸⁸.

58. La SNPF n'est pas un groupe d'enquête; les enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale sont plutôt menées par les divisions régionales de la GRC. Les divisions où davantage de ressources sont affectées à la sécurité nationale ont des Équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN), tandis que celles qui disposent de moins de ressources ont des Sections de la sécurité nationale (SSN). Certaines divisions n'ont ni EISN ni SSN, mais sont couvertes par des groupes des divisions voisines⁸⁹. La division de la GRC responsable criminelles relatives à la sécurité nationale. mène les enquêtes

La SNPF est responsable de tous les échanges d'informations relatives à la sécurité nationale avec des organismes étrangers ainsi qu'avec les ministères et organismes fédéraux qui ne sont pas des organismes d'application de la loi, comme le SCRS et CANAFE. Les EISN et les SSN s'occupent des échanges avec les organismes d'application de la loi canadiens⁹⁰.

Dans le cadre de l'enquête tous les échanges d'informations avec le SCRS sont assurés par Les partenaires étrangers comprennent des services de police

⁸⁷ *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, paragraphe 6(1). La GRC tient son pouvoir d'enquêter sur les infractions liées à la sécurité nationale de plusieurs autres lois, dont la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (article 18), la *Loi sur le SCRS*, la *Loi sur la protection de l'information* et le *Code criminel*.

⁸⁸ Le contrôle centralisé découle de l'instruction du ministre de 2003 selon laquelle il faut accroître la responsabilité opérationnelle en coordonnant centralement toutes les enquêtes relatives à la sécurité nationale : cité dans GRC, « Governance Framework: National Security Criminal Investigations », 8 janvier 2018, page 9.

⁸⁹ GRC, « Governance Framework: National Security Criminal Investigations », 8 janvier 2018, page 9.

⁹⁰ Les officiers responsables des opérations criminelles (OREC) sont chargés des échanges avec les organismes canadiens (provinciaux ou territoriaux, municipaux et non gouvernementaux) qui ne sont pas des organismes d'application de la loi.

⁹¹ La partenaire de la GRC fournit une quantité considérable d'informations sur | au Canada.

60. La GRC enquête sur _____ au Canada
. Lorsque l'OSSNR a visité _____ à l'automne 2019, _____ avait trois
enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale

Coordination et échanges d'informations entre le SCRS et la GRC

62. Les échanges d'informations entre les services de renseignement et de police sont essentiels pour assurer une réponse coordonnée et efficace aux menaces qui pèsent sur la sécurité nationale⁹⁷. Malgré tout, les différences entre les mandats et les façons d'agir du SCRS et de la GRC ainsi que l'expérience acquise dans plusieurs dossiers qui ont beaucoup fait parler d'eux au cours des dernières décennies ont renforcé leur aversion commune pour l'échange d'informations. Le SCRS hésite à communiquer officiellement des informations à la GRC de peur que ses méthodes et ses sources sensibles soient compromises si ces informations sont utilisées dans une future poursuite ou dans d'autres instances judiciaires. La réticence de la GRC à inclure les informations du SCRS dans ses dossiers d'enquête découle d'une crainte semblable, à savoir, que la participation du SCRS à une enquête criminelle complique ou même compromette les poursuites intentées contre les présumés criminels. Ces difficultés, qui ont été appelées problème de « l'utilisation de renseignements en preuve », remontent à la création du SCRS à titre d'entité distincte de la GRC en 1984.

63. (NC) Depuis les années 1980, le SCRS et la GRC ont signé plusieurs protocoles d'entente afin d'encourager l'échange d'informations, tout en assurant la séparation des enquêtes⁹⁸. Après le 11 septembre 2011, plus particulièrement, les deux organismes ont reconnu que, malgré les contraintes qu'impose le dilemme de l'utilisation de renseignements en preuve, leur tendance réciproque à ne pas dialoguer nuisait à leur efficacité, et qu'ils devaient trouver de meilleures façons de travailler ensemble pour protéger la sécurité publique.

⁹²

⁹³

⁹⁴

⁹⁵

⁹⁵

⁹⁷

opérations, mars 2019, page 55.

Projet d'amélioration des

⁹⁸ Le SCRS et la GRC ont conclu plusieurs protocoles d'entente, un en 1984, un en 1986,

et un en 1989. L'évolution des protocoles d'entente entre les deux organismes est décrite en

détail dans _____ Il a été signalé dans

l'examen du programme de la GRC relatif aux infractions liées à la sécurité nationale réalisé en 1999 que l'arrêt

R. c. Stinchcombe avait restreint encore la capacité du SCRS et de la GRC d'échanger des informations.

a aussi attiré l'attention sur la nécessité d'améliorer la collaboration. En 2012, les deux organismes ont lancé de concert le cadre de coopération Une vision. Ce cadre ne prétendait pas résoudre le problème de l'utilisation de renseignements en preuve, mais visait plutôt à faire en sorte que le SCRS et la GRC puissent échanger des informations et se tenir plus ou moins au courant des activités de l'autre afin de s'attaquer efficacement aux menaces pour la sécurité publique, tout en gérant la relation de façon à réduire au minimum le risque que des problèmes imprévus se posent.

64. Le cadre Une vision a été modifié à la fin de 2015 pour devenir Une vision 2.0¹⁰⁰. Cette entente officialisait davantage encore les échanges d'informations et la collaboration entre les deux organismes, en partie afin d'éviter que leurs enquêtes ne deviennent trop étroitement liées, et en partie afin que les échanges d'informations entre eux puissent être expliqués et défendus devant les tribunaux¹⁰¹.

Cadre de coopération Une vision 2.0

65. Le cadre de coopération Une vision 2.0 prévoit différents types de réunions au cours desquelles le SCRS et la GRC peuvent discuter et gérer les menaces qui pèsent sur la sécurité nationale et les activités criminelles. Parmi celles-ci figurent les réunions de « gestion stratégique de cas » entre l'AC du SCRS et la DG de la GRC, dont il existe deux variantes : les réunions à deux piliers, auxquelles ne participent que l'AC du SCRS et la DG de la GRC, et les réunions à quatre piliers, auxquelles participent également le bureau régional du SCRS et la division de la GRC concernés¹⁰².

66. Dans le cadre de l'enquête, le SCRS et la GRC tiennent des réunions de gestion stratégique de cas afin de se tenir au courant des informations obtenues de services partenaires et de faire le point sur leurs enquêtes, et afin de veiller à ce que les mesures prises par un organisme n'influent pas sur les enquêtes de l'autre ou sur la stratégie globale. Ces réunions servent aussi à déterminer quel organisme assumera la responsabilité de l'enquête sur certaines menaces ou personnes. Bien qu'il ne fasse pas officiellement partie du cadre Une vision 2.0, ce concept, appelé « primauté », est révélateur d'un désir général d'éviter le plus possible que les deux organismes mènent des enquêtes approfondies sur la même question chacun de leur côté. Des enquêtes parallèles sont toujours menées, mais l'OSSNR s'est fait dire qu'elles sont loin d'être idéales parce qu'elles sont inefficaces et qu'elles risquent de devenir étroitement liées, ce qui exposerait les informations du SCRS à un risque d'être mises au jour au cours d'une poursuite; il est plus facile de gérer ce risque lorsqu'il est clair qu'un seul organisme est responsable de l'enquête¹⁰³. Il ne peut y avoir

¹⁰⁰ *Cadre de coopération entre le SCRS et la GRC : Une vision 2.0*, 10 novembre 2015, signé par les deux parties le 24 novembre 2015.

¹⁰¹ SCRS et GRC, « Une vision 2.0 – Le renseignement et la preuve du point de vue opérationnel » [présentation PowerPoint], 26 et 27 janvier 2016.

¹⁰² *Cadre de coopération entre le SCRS et la GRC : Une vision 2.0*, 10 novembre 2015.

¹⁰³ Séance d'information conjointe de la GRC et du SCRS sur le Projet d'amélioration des opérations, 10 octobre 2019. Le cadre Une vision 2.0 prévoit des enquêtes parallèles, mais distinctes, afin de faire en sorte que le SCRS demeure un tiers et que la GRC ne soit pas obligée de divulguer les informations qu'il lui a communiquées. D'après l'arrêt rendu par la Cour suprême dans l'affaire *R. c. Stinchcombe* (1991), le ministère public est tenu de divulguer tous les « fruits de l'enquête ». Les dossiers du SCRS font partie de cette divulgation si le ministère public en est responsable – une situation qui peut se produire si les enquêtes du SCRS et de la GRC sont tellement étroitement liées qu'elles ne constituent plus qu'une enquête. Ministère de la Justice, « General Legal Principles Regarding Intelligence and Evidence » [présentation], septembre 2012.

de communications officielles d'informations du SCRS à la GRC ou de discussions des mesures de réduction de la menace que le SCRS songe à prendre qu'au cours de réunions de gestion stratégique de cas à deux piliers, sauf en situation d'urgence¹⁰⁴.

67. Le cadre Une vision 2.0 établit également les lignes directrices de la résolution tactique des conflits entre les régions du SCRS et les divisions de la GRC « sur le terrain », c'est-à-dire sans la participation de l'AC et de la DG. La résolution tactique des conflits vise à éviter le dédoublement des activités opérationnelles des deux organismes |

ce qui permet au SCRS de lui signaler des problèmes éventuels, l'objectif étant de voir à ce que les activités prévues n'entrent pas en conflit avec des enquêtes du SCRS en cours et que les enquêtes des deux organismes demeurent distinctes. De son côté, le SCRS informe parfois la GRC _____ . Les deux organismes se consultent _____ fin de s'assurer que leurs chemins ne se croiseront pas au cours _____¹⁰⁵.

68. Selon le cadre Une vision 2.0, les communications d'informations du SCRS à la GRC peuvent revêtir deux formes : 1) la lettre d'information, contenant des renseignements que la GRC peut utiliser pour obtenir des mandats ou encore peut utiliser en Cour; 2) la lettre de divulgation, contenant des renseignements destinés à fournir une piste à la GRC, de sorte que les enquêteurs puissent ensuite recueillir leurs propres éléments de preuve. Les lettres de divulgation ne doivent pas être utilisées dans des instances judiciaires¹⁰⁶.

69. Toutefois, les lettres de divulgation et d'information ne constituent pas les seuls échanges d'informations entre le SCRS et la GRC. Lorsqu'ils se rencontrent dans le cadre d'Une vision 2.0, le SCRS et la GRC discutent de leurs enquêtes respectives dans la mesure nécessaire pour résoudre les conflits. Ces discussions peuvent être très détaillées, tout comme les rapports de décision qui en découlent, les organismes dressant la liste des personnes sur lesquelles ils font enquête ou parlant franchement de lacunes ou d'autres facteurs susceptibles (par exemple) de faire de l'un d'eux le bon choix pour assumer la responsabilité de l'enquête sur une personne ou un enjeu donné¹⁰⁷.

70. Toutefois, afin d'éviter les fuites d'informations du SCRS dans des enquêtes de la GRC, seuls les membres de la SNPF ou les hauts dirigeants des divisions (qui ont au moins le grade d'inspecteur habituellement), selon le type de réunion, représentent la GRC aux discussions tenues conformément au cadre Une vision 2.0. Les rapports de décision des réunions de gestion stratégique de cas sont rédigés par la GRC et ensuite envoyés à la DG de la GRC, qui décide souvent de ne pas les transmettre aux divisions.

71. Les agents de la GRC qui participent directement aux enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale, et dont les dossiers et les justifications des décisions doivent être communiqués au cours d'une poursuite, sont donc délibérément exclus des conversations avec le SCRS ou de l'exposition aux informations du SCRS. La GRC protège ainsi les informations du SCRS en empêchant qu'elles entrent dans les dossiers ou qu'elles influencent le processus

¹⁰⁴ Il est entendu que si une menace pesait sur un agent de la GRC, par exemple, le bureau régional du SCRS pourrait en informer rapidement l'EISN plutôt que de passer par l'AC et la DG. DAC du SCRS, Directive de la DAC à l'intention des régions au sujet de l'échange d'informations avec la Gendarmerie royale du Canada – Une vision 2.0, 16 juillet 2016.

¹⁰⁵ Examen par l'OSSNR des rapports de décision découlant de réunions Une vision 2.0, de 2016 à 2020.

¹⁰⁶ Cadre de coopération entre le SCRS et la GRC : Une vision 2.0, 10 novembre 2015, page 2.

¹⁰⁷ Examen par l'OSSNR des rapports de décision découlant de réunions Une vision 2.0, de 2016 à 2020.

décisionnel de ses enquêteurs de première ligne, où elles pourraient se retrouver assujetties à l'obligation de communication au cours d'une poursuite¹⁰⁸.

Relation entre le SCRS et la GRC

72. Lors d'une discussion avec des employés du SCRS et de la GRC, l'OSSNR a appris qu'au cours des dernières années, et particulièrement depuis l'avènement du cadre Une vision 2.0, l'AC du SCRS et la DG de la GRC ont eu beaucoup plus de discussions franches.

L'OSSNR a aussi été informé que la relation _____ s'était considérablement améliorée, depuis deux ans surtout¹⁰⁹. Les hauts dirigeants des deux organismes ont priorisé l'établissement de liens solides, et le nombre de réunions de résolution tactique de conflits a augmenté.

73. L'OSSNR a cependant aussi entendu dire que l'amélioration constatée était due surtout aux relations individuelles, et que de sérieuses lacunes et difficultés limitaient toujours les échanges d'informations et l'efficacité globale de la collaboration entre les deux organismes dans les dossiers liés à la sécurité nationale. En effet, _____ ont abondé dans le même sens lorsqu'elles ont dit à l'OSSNR qu'elles s'arrangent pour que la relation fonctionne malgré les graves limites du cadre Une vision 2.0¹¹⁰.

74. Pour réaliser le présent examen, l'OSSNR a étudié plus de 60 rapports de décision découlant de réunions Une vision 2.0 relatives à _____ tenues de 2016 à 2020. Ces rapports ont été rédigés à la suite de réunions de gestion stratégique de cas à deux et à quatre piliers ainsi que de réunions de résolution tactique de conflits _____.

L'OSSNR a aussi examiné toutes les communications d'informations du SCRS à la GRC dans le contexte de l'enquête¹¹¹.

75. De 2016 à 2020, le SCRS a fourni à la GRC zéro lettre d'information et six lettres de divulgation relatives à l'enquête _____. Deux de ces lettres de divulgation visaient à aider la GRC à lancer une enquête criminelle sur un individu, tandis que les quatre autres visaient _____.

76. Cette même combinaison, relativement peu de lettres d'information, mais davantage de lettres de divulgation dans le cadre de l'enquête sur _____ se répète à l'échelle du SCRS. Dans l'ensemble de ses enquêtes, le SCRS a produit zéro lettre d'information et 35 lettres de divulgation en 2016; trois lettres d'information et 48 lettres de divulgation en 2017; quatre lettres d'information et 31 lettres de divulgation en 2018; huit lettres d'information et 27 lettres de divulgation en 2019¹¹³.

¹⁰⁸ Séance d'information conjointe de la GRC et du SCRS sur le Programme d'amélioration opérationnelle, 10 octobre 2019.

¹⁰⁹ Séances d'information _____ du 9 au 12 décembre 2019; séance d'information _____ | 10 décembre 2019.

¹¹⁰ Séances d'information _____ du 9 au 12 décembre 2019; séance d'information _____ | 10 décembre 2019.

¹¹³ Projet d'amélioration des opérations, mars 2019, page 55; statistiques fournies par le SCRS à l'OSSNR [courriel], 12 novembre 2020.

77. Lorsqu'il a examiné les cas précis où le SCRS et la GRC ont discuté de la possibilité de communications officielles d'informations à la GRC, l'OSSNR a noté une tendance générale à la réticence. Plusieurs fois, plutôt que de recevoir du SCRS des informations importantes qui auraient fait avancer son enquête, la GRC a cherché à obtenir ces informations d'un service de police partenaire, même si cela retardait son enquête. Par exemple, après avoir appris du SCRS

_____, la GRC a passé huit mois à essayer en vain d'obtenir l'information de _____ pour pouvoir l'utiliser comme motif pour lancer une enquête¹¹⁴.

l'OSSNR a été frappé par les moyens détournés employés par le SCRS pour essayer de fournir une aide tactique à la GRC sans lui communiquer officiellement des informations.

79. Ces cas montrent bien 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.

Résultats des communications

Dans les cas où le SCRS a bel et bien communiqué des informations à la GRC sur _____ les résultats ont été mitigés. Les lettres de divulgation du SCRS visent à orienter les enquêtes de la GRC en fournissant à cette dernière une piste pour l'aider à recueillir ses propres éléments de preuve¹¹⁶.

81. L'OSSNR a été informé par de hauts dirigeants de _____ que bon nombre des lettres de divulgation du SCRS étaient « inutiles »¹¹⁷. Non seulement la GRC doit-elle surmonter les tensions et les contradictions susmentionnées, mais en plus les informations que contiennent les lettres sont souvent délibérément clairessemées et sans contexte. Le contenu des lettres de divulgation est négocié à l'avance entre l'AC du SCRS et la DG de la GRC dans le but de réduire au minimum les liens permettant de remonter au SCRS. D'après _____ la SNPF

¹¹⁵ Séances d'information _____, du 9 au 12 décembre 2019.

¹¹⁶ La GRC ne peut pas utiliser en preuve des informations communiquées dans des lettres de divulgation du SCRS sans avoir consulté le SCRS au préalable. *Cadre de coopération entre le SCRS et la GRC : Une vision 2.0*, 10 novembre 2015, page 2.

¹¹⁷ Séance d'information _____, 10 décembre 2019.

n'a souvent pas la compréhension détaillée des enquêtes de la GRC nécessaire pour savoir quelles informations seraient utiles à

82. En toute justice, il faut signaler que l'OSSNR a relevé des cas dans lesquels la GRC a effectivement pris des mesures en réponse à des lettres de divulgation

En revanche, les deux lettres portant sur
n'ont pas semblé faire avancer son enquête¹¹⁹.

Circulation des informations entre la SNPF

83. L'OSSNR a également observé des problèmes liés à la circulation des informations entre la DG de la GRC et . Plus particulièrement, n'est souvent pas au courant des échanges effectués dans le cadre d'Une vision 2.0 entre l'AC du SCRS et la DG de la GRC. À la suite d'une réunion stratégique de gestion de cas à deux piliers (entre l'AC du SCRS et la DG de la GRC), les bureaux régionaux du SCRS ont accès au rapport de décision qui en découle. En revanche, la DG de la GRC, représentée par la SNPF, ne fournit habituellement pas ces documents aux divisions concernées. En effet, l'OSSNR a entendu parler de cas où ne savait même pas que des réunions avaient été tenues, même si ces réunions portaient sur une enquête à laquelle elle participait¹²⁰. Comme il a déjà été signalé, même lorsque des informations du SCRS circulent entre la SNPF et les divisions, elles sont habituellement conservées au niveau des hauts dirigeants – du moins par écrit – afin d'éviter que les enquêteurs de première ligne les consignent et qu'elles soient ensuite assujetties à l'obligation de divulgation dans une poursuite¹²¹.

84. De ses discussions avec des membres de l'OSSNR a conclu qu'ils sont excédés par le modèle de gouvernance actuel de la SNPF, qui ne leur laisse que les informations que la SNPF décide de leur communiquer. Ils estiment que leur exclusion des discussions stratégiques entre le SCRS et la GRC réduit l'utilité des échanges, parce que la SNPF ignore souvent leurs besoins et leurs préoccupations et est donc incapable d'obtenir l'assistance nécessaire du SCRS. La capacité de de faire avancer des enquêtes est donc limitée¹²². De plus, la SNPF n'est pas toujours au courant des ressources dont dispose et des contraintes auxquelles elle est soumise et promet parfois au cours de réunions à deux piliers un soutien que est incapable d'assurer. Les tensions internes qui en résultent nuisent au moral¹²³.

85. Dans le contexte de l'enquête , la combinaison du cadre Une vision 2.0 et du modèle de gouvernance de la SNPF fait que le SCRS est celui qui est le mieux informé de l'enquête globale, suivi par la SNPF, suivie par les hauts dirigeants de , alors que les enquêteurs de la GRC qui font concrètement enquête sur les individus soupçonnés de mener des activités sont ceux qui en savent le moins, et ce délibérément. En règle générale, ils n'ont droit qu'aux fruits de leurs propres enquêtes.

¹²⁰ Séance d'information , 10 décembre 2019; séances d'information de du 9 au 12 décembre 2019.

¹²¹ Séance d'information conjointe de la GRC et du SCRS sur le Projet d'amélioration des opérations, 10 octobre 2019.

¹²² Séance d'information 10 décembre 2019.

¹²³ Projet d'amélioration des opérations, point 2.2.3.1.3(39), mars 2019, page 57.

Étude de cas :

87. Ce qui est le plus frappant c'est que [redacted] n'a pas participé au processus décisionnel. Toutes les discussions qui ont mené à [redacted] et les décisions qui ont été prises l'ont été au cours de réunions de gestion stratégique de cas à deux piliers auxquelles [redacted] n'a pas participé¹³⁰. Lorsque [redacted] a reçu l'ordre de la SNPF de [redacted] elle ne comprenait pas vraiment ce qui se passait ni pourquoi. Elle n'était même pas certaine [redacted] bien que la SNPF lui ait promis que cette information suivrait.

88. [redacted] la SNPF a demandé au SCRS de remettre [redacted] par écrit à la GRC, c'est-à-dire de préparer une lettre de divulgation qui résumerait le rapport de décision d'une précédente réunion Une vision 2.0¹³¹. Le SCRS a refusé de produire cette lettre parce qu'il estimait qu'aucune communication officielle n'avait été faite et

¹²⁵ Rapport de décision de la réunion Une vision 2.0 à deux piliers du 28 mars 2018; rapport de décision de la réunion Une vision 2.0 à quatre piliers du 4 avril 2018.

¹²⁶ Rapport de décision de la réunion Une vision 2.0 à deux piliers du 12 avril 2018.

¹²⁷ Rapport de décision des réunions Une vision 2.0 à deux piliers des 11 et 12 avril 2018.

¹²⁸

¹²⁹ [redacted] conformément à l'article 487.11 du *Code criminel*. [redacted], « Weekly Investigation Report », 22 juin 2018.

¹³⁰ Quatre réunions Une vision 2.0 à deux piliers ont été tenues [redacted] : les

29 mars, 11 avril, 11 avril (deuxième réunion à deux piliers, au cours de laquelle [redacted] et 12 avril 2018. [redacted] ont participé à une réunion Une vision 2.0 à quatre piliers

le 4 avril 2018, mais la décision d'agir n'a pas été prise lors de cette réunion.

¹³¹ Rapport de décision de la réunion Une vision 2.0 à deux piliers du 3 mai 2018.

que cela créerait des liens inutiles
la lettre de divulgation qu'elle avait demandée au SCRS

¹³². La GRC n'a donc pas reçu

89. Certains membres _____ concernés ont dit à l'OSSNR qu'ils s'étaient sentis exposés personnellement parce _____ à la demande de la SNPF sans disposer de motifs écrits pour justifier leurs gestes, alors que d'autres étaient d'avis que les critères nécessaires avaient été respectés. Quoi qu'il en soit, les événements ont ébranlé le moral à _____ et exacerbé les tensions avec la SNPF¹³⁴. Les communications entre _____ et la SNPF sont tellement mauvaises que, presque trois semaines après _____, des membres de _____ ont dû demander à la SNPF si elle avait eu un quelconque effet¹³⁵. Lorsque l'OSSNR est passé en décembre 2019, tout le monde se rappelait très nettement la situation.

90. Les membres de la GRC se sont aussi dits d'avis qu'en _____, la GRC risquait de ne plus pouvoir _____ plus tard, parce que celui-ci _____ et parce qu'au cours de toute future _____ la GRC serait probablement obligée _____¹³⁶.

91. _____ montre bien les problèmes que la mise en œuvre du cadre Une vision 2.0 par la GRC peut causer, surtout lorsque des décisions sont prises par la SNPF sans participation de l'EISN ou presque.

Obstacles pratiques à la résolution tactique des conflits

L'OSSNR s'est fait dire tant _____ que la résolution des conflits dans la région prend énormément de temps. _____ Étant donné la distance physique entre les immeubles des deux organisations et la circulation dense typique de la _____ les réunions en personne ne sont pas efficaces et ne sont pas pratiques comme moyen d'avoir des discussions urgentes¹³⁸.

¹³²

¹³³ Séance d'information _____, 10 décembre 2019.

¹³⁴ Séance d'information _____, 10 décembre 2019.

¹³⁵ _____, « Weekly Investigation Report », 26 avril 2018.

¹³⁶ Séance d'information _____, 10 décembre 2019.

¹³⁷ Séances d'information _____, du 9 au 12 décembre 2019; séance d'information _____ 10 décembre 2019.

¹³⁸ Séances d'information _____, du 9 au 12 décembre 2019; séance d'information _____ 10 décembre 2019.

¹³⁹ Séances d'information _____, du 9 au 12 décembre 2019; examen par l'OSSNR des rapports de décision de réunions Une vision de 2016 à 2020.

¹⁴⁰

93. **Constatation n° 3 : L'absence d'outils de communication protégés utilisables et compatibles rend excessivement longue et pénible la résolution des conflits entre le SCRS et la GRC**

Recommandation n° 2 : L'OSSNR recommande que le SCRS et la GRC priorisent le déploiement de systèmes de communication protégés utilisables et compatibles afin d'accroître l'efficacité du processus de résolution des conflits dans les régions.

Modèle de l'EISN

94.

Une évaluation complète du modèle de l'EISN, de ses forces et de ses faiblesses dépassait cependant la portée du présent examen. L'OSSNR a l'intention d'effectuer un examen spécial de ce modèle au cours des prochaines années.

Enquêtes criminelles au point mort

95. Comme il sera expliqué ci-après, les enquêtes de _____ sur _____ ont du mal à progresser, à tel point qu'au milieu de 2020 la GRC a cessé de les prioriser et a avoué au SCRS que les accusations criminelles demeuraient très lointaines. Malgré les problèmes importants auxquels il se heurte dans sa propre enquête _____, le SCRS possède énormément de rapports sur _____.
Pourtant, peu de ces informations ont été communiquées à la GRC. Les réunions Une vision 2.0 ont permis à la GRC d'acquérir une compréhension globale de l'enquête du SCRS, mais les communications officielles ont été d'une utilité limitée et en règle générale ne se sont pas rendues jusqu'aux enquêteurs de la GRC sur le terrain. Bref, le SCRS et la GRC résolvent peut-être les conflits dans leurs activités, mais _____ à l'avancement des enquêtes de la GRC. Les enquêtes demeurent distinctes, et ce, intentionnellement.

141

142

143

144

96. Cette situation n'est pas due à une quelconque rupture dans les relations personnelles entre les principaux intervenants d'un côté ou de l'autre. Au contraire, l'OSSNR s'est fait dire à maintes reprises par les deux organismes que la relation est forte à l'heure actuelle. Il est aussi impossible d'affirmer que le SCRS est peu enclin à prendre des risques et qu'il fournit donc des réponses évasives aux demandes d'informations de la GRC, parce que c'est souvent la GRC qui décide de ne pas demander d'informations au SCRS. 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. Le SCRS a peur des résultats à long terme de ses communications, tout comme la GRC croit souvent que les informations du SCRS « ternissent » ses enquêtes.

97. Le cadre Une vision 2.0 visait à essayer de gérer ces problèmes d'utilisation du renseignement en preuve, pas de les surmonter. Par conséquent, si les enquêtes de la GRC progressent lentement pendant que le SCRS – malgré les difficultés auxquelles il se heurte dans sa propre enquête – continue de constituer une mine de renseignements, ce n'est pas parce que les deux organismes ne respectent pas la lettre et l'esprit du cadre Une vision 2.0. C'est plutôt le résultat du paradigme conceptuel global qui oriente la collaboration entre eux.

L'OSSNR a entendu des employés du SCRS et de la GRC excédés par cette situation; ils sont parfaitement conscients qu'elle empêche des dossiers liés à la sécurité nationale de progresser. les employés du SCRS se sont dits exaspérés de voir la GRC prendre des mesures d'enquête qu'ils savent être mal orientées. De leur côté, les enquêteurs de la GRC savent très bien que le SCRS (et parfois aussi la SNPF) ont des informations qui pourraient leur être utiles, mais qui ne peuvent pas leur être communiquées ou ne le seront pas: les enquêteurs n'ont qu'à continuer du mieux qu'ils peuvent. _____

Projet d'amélioration des opérations

99. Tant le SCRS que la GRC reconnaissent les défauts du cadre Une vision 2.0, et les hypothèses sous-jacentes. En 2018, les deux organismes ont entrepris de concert un Projet d'amélioration des opérations (PAO) afin de creuser le problème de l'utilisation de renseignements en preuve et de trouver des façons de sortir de l'impasse et d'améliorer la collaboration entre eux¹⁴⁵. Le PAO a été dirigé par un avocat et facilitateur indépendant, qui a réalisé des entrevues dans tout le pays avant de remettre son rapport final en mars 2019. Dans ce rapport, il tente de démontrer ce qu'il présente comme les mythes et les obstacles inutiles qui nuisent à une résolution efficace des conflits et à la collaboration entre les deux organismes. Il a fait 76 recommandations pour améliorer la gestion conjointe des menaces par le SCRS et la GRC¹⁴⁶.

100. Le PAO encourage le SCRS et la GRC à gérer les menaces de concert en utilisant toute la gamme des outils dont ils disposent. Cela comprend les poursuites, mais uniquement lorsqu'elles constituent la meilleure solution¹⁴⁷. Le PAO réfute ce qu'il considère comme une série de mythes courants qui restreignent la coopération entre les deux organismes, notamment et plus particulièrement la notion selon laquelle la communication d'informations par le SCRS à la GRC « ternit » automatiquement l'enquête policière, met en danger les sources et les méthodes du SCRS et doit donc être évitée à tout prix¹⁴⁸. En effet, au cours du présent examen,

¹⁴⁵ Séance d'information conjointe de la GRC et du SCRS sur le Projet d'amélioration des opérations, 10 octobre 2019.

¹⁴⁶ Projet d'amélioration des opérations, mars 2019.

¹⁴⁷ Projet d'amélioration des opérations, mars 2019, point 2.1.2.2, page 42

¹⁴⁸ Projet d'amélioration des opérations, mars 2019, points 2.2.1 et 2.2.2, pages 48 à 52.

l'OSSNR a constaté que cette hypothèse se vérifiait dans les agissements tant du SCRS que de la GRC dans toute l'enquête

101. Le PAO encourage les deux organismes à renoncer à ces idées fausses et à plutôt utiliser énergiquement toute la gamme des outils juridiques dont ils disposent pour gérer les risques de divulgation tout en faisant en sorte que les renseignements du SCRS puissent être utilisés plus souvent et plus efficacement par la GRC. Plus précisément, il recommande que le Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) joue un rôle plus important afin de mettre son expertise au service du processus décisionnel stratégique relatif à la communication d'informations, et à la gestion des risques connexes, dès le départ¹⁴⁹. Le PAO recommande aussi que les EISN participent plus souvent aux réunions stratégiques de gestion de cas, et que les rapports de décision découlant de réunions à quatre piliers soient transmis à tous les participants¹⁵⁰. L'OSSNR ne peut pas nier qu'au cours du présent examen il a constaté les problèmes que la décision de la SNPF de taire des informations aux EISN pouvait engendrer. Enfin, le PAO recommande que le gouvernement envisage certaines modifications législatives pour aider à protéger les informations sensibles contre la divulgation.

102. L'OSSNR a entendu des employés du SCRS et de la GRC, tant qu'à Ottawa, dire que le PAO décrit de façon généralement juste la réalité vécue de la relation. Il a aussi été informé que les activités d'évaluation et de mise en œuvre des recommandations du PAO ont l'appui des hauts dirigeants des deux organismes¹⁵¹. En effet, au cours du présent examen, l'OSSNR a pu observer certains changements de pratique qui semblent refléter l'esprit du PAO, dont l'établissement de nouveaux groupes de travail conjoints et un premier pas en vue d'une augmentation de la participation du SPPC.

103. L'OSSNR estime que le PAO est 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 pour la sécurité nationale ou d'en poursuivre les auteurs. Il sera sûrement difficile à mettre en œuvre; il nécessitera l'apport de modifications aux politiques et procédures, mais aussi de profonds changements dans la culture et la mentalité du SCRS et de la GRC.

104. **Constatation n° 4 : Malgré les difficultés persistantes liées aux structures d'échange d'informations et de gouvernance, ont développé une relation solide qui favorise la résolution tactique efficace des conflits**

105. **Constatation n° 5 : Le cadre Une vision 2.0 n'a pas résolu les problèmes fondamentaux liés à l'utilisation de renseignements en preuve. Dans le cas de malgré de fréquents échanges entre l'AC du SCRS et la DG de la GRC, les communications officielles d'informations du SCRS ont été limitées et n'ont pas toujours été utiles. Étant donné la façon dont ils ont été communiqués et utilisés, les renseignements du SCRS n'ont pas fait avancer tellement les enquêtes de la GRC.**

106. **Constatation n° 6 : Le Projet d'amélioration des opérations bénéficie de l'appui des hauts dirigeants du SCRS et de la GRC, et le travail est en cours pour évaluer et mettre en œuvre ses recommandations.**

¹⁴⁹ Projet d'amélioration des opérations, mars 2019; l'examen par l'OSSNR des rapports de décision des réunions Une vision 2.0 relatives à l'enquête en question, de 2016 à 2020, a permis de constater qu'aucun conseiller juridique de la GRC n'avait participé aux réunions; le conseiller du SCRS a assisté à toutes les réunions sauf une.

¹⁵⁰ Projet d'amélioration des opérations, mars 2019, recommandations 14 et 15, page 80.

¹⁵¹ Séance d'information conjointe de la GRC et du SCRS sur le Projet d'amélioration des opérations, 10 octobre 2019; séances d'information , du 9 au 12 décembre 2019; séance d'information | 10 décembre 2019.

Recommandation n° 3 : L'OSSNR recommande que le SCRS et la GRC continuent de prioriser la mise en œuvre rapide des recommandations du Projet d'amélioration des opérations afin d'aider à corriger les faiblesses opérationnelles signalées par celui-ci et étayées par le présent examen.

Avenir de l'enquête

107. Comme il a déjà été mentionné, le SCRS et la GRC enquêtent sur le SCRS et recueille énormément de renseignements. Tout cela est en grande partie dû aux efforts de

Au cours des dernières années, la GRC a fait enquête sur plusieurs fronts. Elle a notamment essayé d'étoffer des dossiers

Pourtant, aucune de ces activités n'a encore porté ses fruits. De plus, _____ a avoué au SCRS à l'automne 2019 qu'elle avait de la difficulté à démarrer ses enquêtes

De même, en décembre 2019, _____ a indiqué sans détour à l'OSSNR que ses enquêtes en étaient encore au stade embryonnaire et n'étaient pas très solides¹⁵⁴. En octobre 2020, il était indiqué dans des documents du SCRS que _____ a toujours un dossier ouvert _____, mais que ses enquêteurs n'y consacrent pas de temps à l'heure actuelle parce qu'ils n'avancent pas et qu'ils manquent de ressources en raison de priorités concurrentes¹⁵⁵. Au cours de discussions avec le SCRS, la GRC a dit qu'elle ne croit plus

De son côté, le SCRS a constaté que _____ est incapable de faire des progrès _____

109. Le SCRS n'est pas un organisme d'application de la loi, mais il dispose d'outils pour gérer les menaces envers la sécurité nationale. Au début de _____, des employés du SCRS ont discuté d'une série de mesures de réduction de la menace qui pourraient être prises

¹⁵²

¹⁵⁴ Séance d'information

, 10 décembre 2019.

Au _____ les employés du SCRS ont de nouveau discuté de ces mesures avec des représentants de la GRC

110. Les employés du SCRS ont eu de la difficulté à faire approuver leurs plans et à les mettre en œuvre. Au total, _____ le SCRS a élaboré des plans pour six mesures de réduction de la menace liées à l'enquête. De ce nombre, quatre n'ont pas été approuvés, principalement en raison de préoccupations d'ordre juridique, et un seul a été mis en œuvre.

En| _____ des employés du SCRS élaboraient une proposition de stratégie pour faire face à _____ qui là encore prévoyait une série de mesures de réduction de la menace. Cette stratégie est actuellement à l'état d'ébauche en attendant l'approbation de la haute direction. Les mesures qu'elle prévoit sont celles qui ont été déjà proposées et deux nouvelles.

115. **Constatation n° 7 : Le SCRS et la GRC n'ont pas une vision ou une stratégie commune à long terme pour faire face à la menace pour la sécurité nationale que représente**

Recommandation n° 4 : L'OSSNR recommande que le SCRS et la GRC se dotent d'une stratégie commune et qu'ils y affectent les ressources nécessaires pour neutraliser la menace que représente

Conformément à la vision énoncée dans le Projet d'amélioration des opérations, cette stratégie doit tenir compte de toute la gamme des outils dont les deux organismes disposent.

V CONCLUSION

116. À l'étape de la planification du présent examen, il a été décidé d'examiner l'état général de la relation entre le SCRS et la GRC, et plus particulièrement la façon dont les deux organismes gèrent le problème de l'utilisation de renseignements en preuve au moyen du

cadre Une vision 2,0, sous l'angle des enquêtes
SCRS et la GRC

menées par le

117. Comme chaque fois qu'il est décidé de choisir un sous-ensemble donné d'activités, il est entendu que l'échantillon peut ne pas être parfaitement représentatif de l'ensemble. Néanmoins, l'examen couvre un large éventail d'activités opérationnelles sur plusieurs années et comprend une analyse de la dimension de la relation liée à l'AC et à la DG à Ottawa. À aucun moment, l'OSSNR n'a été informé que la relation entre le SCRS et la GRC était exceptionnelle ou inhabituelle, en mieux ou en pire, que celles qui existent ailleurs au Canada.

118. Il ne fait aucun doute que chaque province et chaque enquête a sa propre dynamique et ses propres difficultés, et que la force et l'efficacité de la relation entre le SCRS et la GRC dans les différentes régions fluctuent en fonction des personnes en place au fil du temps. Toutefois, l'OSSNR n'a aucune raison de croire que les enjeux de haut niveau qu'il a observés sont propres ou à l'enquête

119

Malgré tout la situation soulève la question de savoir pourquoi
Une réponse complète à cette question
dépassait la portée du présent examen, mais l'OSSNR a été informé de plusieurs difficultés
auxquelles l'enquête se heurte qui y ont probablement contribué.

- **Ressources**

a dit à l'OSSNR qu'elle ne doit prioriser que les
les plus urgentes. De son côté, a aussi fait observer qu'elle
manquait de ressources pour monter des enquêtes soutenues et d'envergure sur des
questions comme qui ne semblent pas faire peser de
menaces de mort urgentes au Canada.

- **Utilisation de renseignements en preuve :** Malgré ses récents problèmes avec le SCRS continue de recueillir des renseignements sur les activités liées à la menace . Il tient la GRC généralement informée de son enquête au moyen des réunions Une vision 2.0, mais il lui communique officiellement très peu d'informations, et les enquêteurs de première ligne de la GRC tirent peu d'avantages de son travail. Comme il a déjà été mentionné, ce n'est la « faute » ni du SCRS ni de la GRC, mais cela témoigne plutôt d'une crainte commune que les informations du SCRS n'exposent les enquêtes de la GRC à un risque d'échec à l'étape des poursuites étant donné le besoin de protéger les sources et les méthodes du SCRS.

120. Un Canadien ordinaire serait en droit de s'étonner face à un système dans lequel un organisme gouvernemental à Ottawa accumule une multitude de renseignements sur une menace, tandis que de l'autre côté de la ville un autre organisme gouvernemental – celui qui est chargé d'enquêter et d'arrêter les présumés criminels – ne reçoit pas ces renseignements ou ne croit pas qu'il peut les utiliser le plus souvent. Il est sûrement possible de faire mieux.

121. Les problèmes liés à l'utilisation de renseignements en preuve auxquels le SCRS et la GRC se heurtent se posent depuis longtemps, et il est plus que temps que des améliorations soient apportées. L'actuel Projet d'amélioration des opérations est un réexamen ambitieux des hypothèses qui sous-tendent depuis longtemps la relation entre le SCRS et la GRC. L'OSSNR demeure saisi du dossier de l'utilisation de renseignements en preuve et de ses conséquences. Au moment opportun au cours des prochaines années, il examinera la mise en œuvre par le SCRS et la GRC des recommandations du Projet d'amélioration des opérations afin d'évaluer les progrès réalisés et de faire le point sur les résultats.

Cour fédérale et OSSNR

En mai 2020, la Cour fédérale a rendu une décision dans laquelle elle concluait que le SCRS avait manqué à son obligation de franchise en ne lui révélant pas

123. Dans sa décision de mai 2020, la Cour a recommandé qu'un organisme de surveillance enquête sur les lacunes et les déficiences systémiques, culturelles et liées à la gouvernance qui ont eu pour conséquence que le SCRS

et a manqué à son obligation de franchise¹⁶⁷. En réponse, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et le ministre de la Justice ont soumis la question à l'OSSNR conformément à l'alinéa 8(1)c) de la *Loi sur l'OSSNR*¹⁶⁸. L'OSSNR a depuis commencé cet examen, à la fois parce qu'elle a été saisie de la question par les ministres et en vertu de son propre pouvoir d'examen indépendant. L'examen est dirigé par deux membres de l'OSSNR, l'honorable Marie Deschamps et le professeur Craig Forcece.

124. L'OSSNR considère la situation dans laquelle le SCRS se retrouve avec comme étroitement liée aux lacunes plus générales citées par la Cour fédérale dans sa récente décision. L'examen de l'OSSNR portera sur la culture et les pratiques du SCRS en matière de franchise, en ce qui a trait plus particulièrement.

¹⁶⁷ 2020 CF 616, 15 mai 2020.

¹⁶⁸ *Déclaration commune du ministre de la Sécurité publique et du ministre de la Justice et procureur général du Canada concernant la question en assemblée plénière de la Cour fédérale*, 16 juillet 2020.

ANNEXE A : Portée et méthode

1. L'OSSNR a décidé d'ancrer son examen dans les activités de renseignement liées à la sécurité nationale d'une région donnée du SCRS,

Après une série de séances d'information préliminaires, il a choisi l'enquête de _____ comme angle sous lequel aborder les relations de travail du SCRS avec ses principaux partenaires canadiens. Cette décision a été prise en partie parce que l'enquête sur _____ est une des plus grandes enquêtes et en partie parce que le SCRS collabore beaucoup avec d'autres organismes dans le cadre de cette enquête.

2. En fin de compte, l'OSSNR a choisi de mettre l'accent sur la relation entre le SCRS et la GRC, non seulement parce que la GRC est le principal partenaire du SCRS dans l'enquête, mais aussi parce que leur relation est régie par un cadre détaillé et parce que la relation entre les deux organismes est importante, comme cela a été souligné dans

Il était donc dans l'intérêt du public d'effectuer une étude de cas approfondie pour comprendre comment la relation fonctionne à l'heure actuelle.

3. L'OSSNR s'est appuyé sur plusieurs sources de données afin de s'assurer que les constatations de l'examen seraient soutenues par différents points de vue dans la mesure du possible. L'équipe d'examen a soumis des demandes d'informations et de documents au SCRS et à la GRC et a analysé tous ces documents. Au SCRS, l'équipe d'examen a cherché, extrait et examiné elle-même des documents dans les bases de données du SCRS, afin de s'assurer de disposer d'un relevé clair et complet des activités.

4. Les séances d'information ont commencé en mai 2019 et ont pris fin en mars 2020; elles sont énumérées à l'annexe B, ci-après. En décembre 2019, l'équipe de l'OSSNR est allée _____ pour plusieurs jours de réunions avec

5. L'examen portait essentiellement sur la période allant du 1^{er} janvier 2017 au 31 octobre 2020, mais l'équipe a aussi examiné des documents ne datant pas de cette période lorsqu'elle a estimé que c'était nécessaire pour bien comprendre les questions pertinentes.

6. Certaines possibilités d'examen ont été restreintes par la pandémie de COVID-19, qui a limité la capacité de l'équipe d'avoir accès à des documents classifiés à partir de mars 2020. L'OSSNR reviendra sur ces points dans de futurs examens.

7. L'équipe de l'OSSNR a profité de son passage dans _____ pour rencontrer directement en entrevue des employés des secteurs opérationnels du SCRS au sujet des répercussions du _____ sur leurs opérations courantes. Comme le présent examen ne portait pas essentiellement sur _____, le compte rendu de ces discussions figure à l'annexe C.

ANNEXE B : Séances d'information

- 1^{er} novembre 2018 : Séance d'information du Secrétariat du Bureau de la sous-directrice des opérations du SCRS
- 16 mai 2019 : Séance d'information du SCRS
- 9 juillet 2019 : Séance d'information de la Direction de l'évaluation du renseignement du SCRS
- 12 juillet 2019 : Séance d'information du SCRS sur la relation entre le SCRS et la GRC
- 16 septembre 2019 : Séance d'information du SCRS sur l'enquête à l'étude
- 17 septembre 2019 : Séance d'information de l'Agence des services frontaliers du Canada sur sa relation opérationnelle avec le SCRS, particulièrement
- 10 octobre 2019 : Séance d'information conjointe de la GRC et du SCRS sur le Projet d'amélioration des opérations
- 21 octobre 2019 : Séance d'information de la GRC sur les enquêtes connexes et sur la relation entre la GRC et le SCRS
- 28 novembre 2019 : Séance d'information du SCRS sur les mandats liés à l'enquête à l'étude
- 2 décembre 2019 : Séance d'information du SCRS sur
- 9, 11 et 12 décembre 2019 : Séances d'information
- 10 décembre 2019 : Séance d'information
- 27 février 2020 : Séance d'information de la du SCRS
- 11 mars 2020 : Séance d'information de la Direction de l'évaluation du renseignement du SCRS

ANNEXE C :

1. *Observation* : Le _____ a été mis en œuvre sans que ses répercussions sur les employés et les opérations du SCRS aient été bien prises en considération. La perturbation interne qu'il a engendrée

Introduction

2. Au cours du présent examen, l'OSSNR s'est notamment penché sur les répercussions _____ sur les employés et les opérations du SCRS, particulièrement

3. Son prédécesseur, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), avait examiné _____ en 2017. Comme le nouveau modèle venait d'être mis en place et commençait à peine à être mis en œuvre à ce moment-là, il était impossible de tirer des conclusions définitives sur ses conséquences¹⁶⁹. En avril 2019, une évaluation interne du SCRS portant sur _____ comprenait de longues observations sur _____ et ses répercussions¹⁷⁰. L'OSSNR a lu ce rapport et s'est inspiré des données qu'il contenait pour évaluer lui-même la question. Un examen approfondi dépassait toutefois le cadre du présent examen.

4. L'OSSNR a assisté à une séance d'information sur _____ à l'AC et a profité de son voyage dans _____, dans le cadre du présent examen, pour réaliser des entrevues avec des employés des secteurs opérationnels du SCRS afin de se faire sa propre idée sur la question. Plus précisément, l'équipe de l'OSSNR a rencontré en entrevue différents groupes d'employés des secteurs opérationnels du SCRS ainsi que leurs gestionnaires pour discuter expressément _____. Les résultats de ces entrevues étaient à peu près les mêmes que ceux de l'évaluation interne du SCRS.

Contexte

_____ est issu du Projet de modernisation des opérations (PMO) du SCRS de 2010, qui portait sur la possibilité d'apporter des modifications au modèle courant à l'époque

Les délibérations internes suscitées par le PMO ont débouché sur la proposition d'un nouveau modèle pour les opérations du SCRS

¹⁶⁹

¹⁷⁰

¹⁷¹

¹⁷²

7. Ce nouveau modèle a été mis à l'essai par dans le cadre d'un projet pilote de six mois Le rapport interne sur les résultats du projet pilote était généralement positif, mais signalait plusieurs secteurs dans lesquels plus de travail était nécessaire. La rétroaction interne recommandait une mise en place progressive et insistait sur la nécessité de changements plus vastes pour tenir compte du nouveau modèle. En fin de compte, a été mis en place rapidement dans toutes les régions à la fin de 2015 sans que les nombreuses questions soulevées aient obtenu de réponses¹⁷⁴.

Conséquences

21. Les bouleversements qui ont commencé à la suite de la mise en place soudaine ne sont pas totalement calmés. L'évaluation interne du SCRS et les entrevues réalisées par l'équipe de l'OSSNR elle-même confirment que a causé de la colère et de la frustration chez de nombreux AR. Des cas isolés donnent à penser que a vraiment miné le moral de bon nombre de ceux qui ont été touchés.

Réaction du SCRS

Les dirigeants du SCRS sont conscients que n'a pas atteint ses objectifs. Dans une note de service datée du 13 septembre 2019 qu'ils ont tous signée, les directeurs généraux de chacun des bureaux régionaux du SCRS (les directeurs généraux régionaux ou DGR) ont concédé que n'avait pas apporté les avantages escomptés

23. Les DGR recommandaient donc que des changements soient apportés pour régler les problèmes les plus urgents , tout en retenant les aspects positifs. Plus particulièrement, ils proposaient

_____ L'OSSNR croit comprendre que certaines régions ont adopté ces changements depuis.

25.

Les changements récents pourraient avoir atténué certaines des préoccupations plus pressantes _____, mais d'importants problèmes généraux ne sont toujours pas réglés. Nul ne sait pas au juste pourquoi devait être mis en œuvre aussi rapidement, _____

_____ Une mise en œuvre plus mûrement réfléchie aurait sans doute permis d'éviter les problèmes initiaux causés par _____ ou à tout le moins de les prévoir et de les atténuer en amont.

26.

_____ À ce titre, les problèmes liés _____ mis au jour par cet examen préoccupent l'OSSNR. À l'avenir, l'OSSNR pourrait entreprendre un examen exhaustif _____ et des problèmes qui y sont liés afin d'évaluer les progrès du SCRS dans le règlement de ces problèmes en suspens.

ANNEXE D : Constatations et recommandations

Constatations

1. Depuis 2019, la collecte de renseignements sur la menace que représente effectuée par le SCRS présente des lacunes importantes.
2. La dépendance du SCRS à l'égard son enquête rend

L'absence d'outils de communication protégés utilisables et compatibles rend excessivement longue et pénible la résolution des conflits entre le SCRS et la GRC
4. Malgré les difficultés persistantes liées aux structures d'échange d'informations et de gouvernance, ont développé une relation solide qui favorise la résolution tactique efficace des conflits
5. Le cadre Une vision 2.0 n'a pas résolu les problèmes fondamentaux liés à l'utilisation de renseignements en preuve. Dans le cas de _____ malgré de fréquents échanges entre l'AC du SCRS et la DG de la GRC, les communications officielles d'informations du SCRS ont été limitées et n'ont pas toujours été utiles. Étant donné la façon dont ils ont été communiqués et utilisés, les renseignements du SCRS n'ont pas fait avancer tellement les enquêtes de la GRC.
6. Le Projet d'amélioration des opérations bénéficie de l'appui des hauts dirigeants du SCRS et de la GRC, et le travail est en cours pour évaluer et mettre en œuvre ses recommandations.
7. Le SCRS et la GRC n'ont pas une vision ou une stratégie commune à long terme pour faire face à la menace pour la sécurité nationale que représente

Recommandations

1. L'OSSNR recommande que le SCRS investisse les ressources nécessaires pour ne plus
2. L'OSSNR recommande que le SCRS et la GRC priorisent le déploiement de systèmes de communication protégés utilisables et compatibles afin d'accroître l'efficacité du processus de résolution des conflits dans les régions.
3. L'OSSNR recommande que le SCRS et la GRC continuent de prioriser la mise en œuvre rapide des recommandations du Projet d'amélioration des opérations afin d'aider à corriger les faiblesses opérationnelles signalées par celui-ci et étayées par le présent examen.
4. L'OSSNR recommande que le SCRS et la GRC se dotent d'une stratégie commune et qu'ils y affectent les ressources nécessaires pour neutraliser la menace que

Conformément à la vision énoncée dans le Projet d'amélioration des opérations, cette stratégie doit tenir compte de toute la gamme des outils dont les deux organismes disposent.