



**National Security
and Intelligence
Review Agency**

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

Examen du Programme de gestion des sources humaines de la Gendarmerie royale du Canada

OSSNR // Examen 21-20 TRÈS SECRET // RAC

TRÈS SECRET // RAC

Table des matières

Sigles et acronymes	ii
Glossaire	iii
Sommaire	iv
1. Introduction	1
Fondements législatifs	1
Portée de l'examen	1
Méthodologie	2
Énoncés généraux	3
2. Contexte	3
3. Constatations, analyse et recommandations	6
Chapitre I – Gestion des risques	6
Partie 1 – Mise en œuvre de la politique	6
Partie 2 – Gouvernance des politiques : évaluation des risques	9
Chapitre II – Obligation de diligence	14
Partie 1 – Agents : obligation de diligence et consentement éclairé	15
Partie 2 – Informateurs confidentiels : obligation de diligence et consentement éclairé	17
Chapitre III – Responsabilité ministérielle	20
Partie 1 – Instructions du ministre : enquêtes liées à la sécurité nationale dans les secteurs exigeant des précautions spéciales	20
4. Conclusion	25
Annexe A. Constatations et recommandations	26

TRÈS SECRET // RAC

Sigles et acronymes

GRC	Gendarmerie royale du Canada
GRS	Groupe de recrutement des sources
IC	Informateur confidentiel
OSSNR	Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement
PSH	Programme des sources humaines
SNPF	Sécurité nationale de la Police fédérale

TRÈS SECRET // RAC

Glossaire

- Agent source (AS)** Agent que la police charge de collecter des preuves dans le contexte d'une enquête. Un agent peut être contraint de comparaître en tant que témoin, et son identité n'est pas protégée par la loi.
- Gestionnaire de sources (GS)** Policier agissant en tant que principal contact d'un informateur confidentiel ou d'un agent source.
- Informateur confidentiel (IC)** Personne dont la confidentialité est garantie par la police en échange de quoi cette personne fournit de l'information permettant de faire avancer une enquête. L'identité d'un informateur confidentiel est protégée par le privilège de l'informateur prévu par la common law.
- Institution fondamentale canadienne (IFC)** Catégorie qui regroupe les intervenants du milieu universitaire, de la scène politique, des institutions religieuses, des médias et des organisations syndicales.

TRÈS SECRET // RAC

Sommaire

L'examen de l'OSSNR portant sur le Programme des sources humaines de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) est le dernier d'une série d'examens axés sur les programmes des sources humaines en corrélation avec la sécurité nationale. Avant le présent examen ayant trait au Programme des sources humaines de la GRC, l'OSSNR a réalisé deux autres examens portant sur des programmes des sources humaines à savoir, celui du ministère de la Défense nationale/Forces armées canadiennes et celui de l'Agence des services frontaliers du Canada.

Le présent examen a été l'occasion de se pencher sur les cadres juridiques et stratégiques qui régissent les activités de gestion des sources humaines de la GRC. L'examen s'est concentré sur trois questions principales : 1) la gestion et l'évaluation des risques; 2) la manière dont la GRC s'est acquittée de son obligation de diligence envers ses sources; et 3) le caractère suffisant des instructions du ministre et des mesures de responsabilisation en lien avec le Programme. Ensemble, ces trois secteurs sont garants de l'aptitude de la GRC à exercer ses activités de gestion des sources dans le respect des lois, des règles d'éthique et du principe de responsabilisation.

Il arrive souvent que les sources humaines détiennent de l'information pertinente qu'il serait difficile, voire impossible d'obtenir par d'autres moyens. En ce sens, leur apport peut très bien changer le cours d'une enquête. Lorsqu'elles sont l'objet d'une gestion et d'un contrôle adéquats, les sources humaines ont la possibilité de faire avancer des enquêtes. En outre, la GRC fait appel à deux catégories de sources humaines : les agents sources et les informateurs confidentiels.

En cours d'examen, l'OSSNR a relevé un certain nombre de questions préoccupantes pour ce qui concerne, notamment, le recrutement et l'utilisation des informateurs confidentiels. En l'occurrence, l'OSSNR a constaté ce qui suit :

- Les politiques et procédures générales qui régissent le recrutement et l'utilisation des sources humaines de même que les exigences s'appliquant aux autorités responsables en matière de sécurité nationale méritent qu'on leur accorde une attention accrue. Une actualisation du Programme des sources humaines de la GRC sera requise pour veiller à ce que les contrôles nécessaires soient exercés et à ce que des structures adéquates de responsabilisation soient mises en place.
- En outre, le cadre d'évaluation des risques liés aux informateurs confidentiels s'avère inadéquat. En effet, les évaluations des risques réalisées actuellement ne sont pas convenablement documentées et à ce titre, elles ne fournissent pas aux décideurs une information qui soit complète ou fiable. La GRC mise trop sur la garantie de confidentialité qui est accordée aux sources dans le but d'atténuer les

TRÈS SECRET // RAC

risques. De plus, la GRC se concentre principalement sur la sécurité des opérations et sur les risques pesant sur l'enquête au détriment des risques courus par les informateurs confidentiels.

En outre, les Instructions du ministre pour 2003 demandent que la GRC fasse preuve d'une « diligence particulière » lorsqu'elle mène des enquêtes de sécurité nationale visant des institutions fondamentales canadiennes. L'OSSNR a d'ailleurs constaté :

- que la GRC n'avait pas fait preuve d'une diligence particulière lorsqu'elle faisait appel à des sources humaines dans les institutions fondamentales canadiennes;
- que la GRC disposait d'un cadre qui ne permettait pas d'avoir une idée juste de l'incidence cumulative des enquêtes de sécurité nationale dans les institutions fondamentales canadiennes.

Certes, un processus a été mis en place pour l'approbation des recours aux sources humaines dans les institutions fondamentales canadiennes, mais l'OSSNR a constaté que ce processus ne rendait pas complètement compte de l'incidence que les sources humaines peuvent avoir sur une institution ou sur la communauté environnante.

TRÈS SECRET // RAC

1. Introduction

Fondements législatifs

1. Le présent examen a été réalisé en application des pouvoirs énoncés à l'alinéa 8(1)b) de la *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement* (Loi sur l'OSSNR).

Portée de l'examen

2. Le présent examen s'inscrit dans une série d'examens que l'OSSNR mène sur les programmes de gestion des sources humaines de trois ministères : le ministère de la Défense nationale/Forces armées canadiennes (MDN/FAC), l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC).
3. Les programmes des sources humaines doivent être adaptés aux circonstances et au mandat de chaque organisation, et doivent, de surcroît, permettre à ces organisations de respecter leurs obligations juridiques respectives. L'OSSNR a soulevé des questions importantes pour chacune des organisations tout en cernant trois thèmes communs : 1) la gestion des risques; 2) l'exercice, par chacune des organisations, de l'obligation de diligence à l'égard des sources humaines; et 3) l'incidence des instructions ministérielles sur les programmes. Ensemble, ces secteurs permettent aux organisations de mener leurs activités de gestion des sources humaines dans le respect des lois, de l'éthique et du principe de responsabilisation.
4. Le présent examen s'est penché sur le recours de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) aux sources humaines dans le cadre d'enquêtes en matière de sécurité nationale. En l'occurrence, les examinateurs ont analysé la façon dont la GRC se servait de modèles d'évaluation des risques, s'acquittait de son obligation de diligence et mettait en œuvre les instructions ministérielles en ce qui concerne les institutions fondamentales canadiennes (secteurs exigeant des précautions spéciales).
5. L'examen a été l'occasion d'étudier les activités faisant appel à des sources humaines de même que les cadres stratégiques applicables. En l'occurrence, les modifications – apportées aux structures ainsi qu'aux politiques et procédures s'appliquant aux mesures de recrutement des sources humaines dans un contexte de sécurité nationale – qui ont été effectuées avant la période visée par l'examen ont une incidence directe sur l'appréciation de la façon dont la GRC gère les risques associés avec ces types de sources.

TRÈS SECRET // RAC

6. La GRC gère des sources humaines depuis longtemps déjà. Or, les politiques et procédures générales qui régissent le recours aux sources humaines relativement aux questions de sécurité nationale sont les mêmes pour toutes les sources humaines, à quelques exceptions près. Les enquêtes en matière de sécurité nationale sont peu nombreuses comparativement à l'ensemble des activités d'enquête exercées par la GRC et elles présentent des caractéristiques qui leur sont propres. Il faut comprendre que souvent, les enquêtes de la GRC en matière de sécurité nationale s'avèrent complexes et exigeantes en termes de ressources, et touchent des institutions fondamentales canadiennes qui nécessitent une surveillance accrue. Il s'ensuit que le recours aux sources humaines aux fins d'enquêtes en matière de sécurité nationale nécessite une analyse particulière.

Méthodologie

7. L'OSSNR s'est penché sur des enquêtes de sécurité nationale ayant nécessité des mesures de gestion de sources humaines qui ont été prises entre [REDACTED] et [REDACTED]. L'information examinée se trouvait dans des politiques, des procédures, du matériel de formation, les instructions ministérielles applicables, du matériel informatif, des opinions juridiques et les rapports faisant suite aux examens réalisés précédemment à l'égard du programme. L'OSSNR a aussi examiné les dossiers de sources humaines associés aux enquêtes de sécurité nationale hautement prioritaires qui étaient en cours pendant la période visée par la présente. L'OSSNR a réalisé des entrevues avec les Équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) de la Division [emplacement] et de la Division [emplacement], avec l'officier responsable des Enquêtes criminelles (OREC) de la Division [REDACTED] et avec le personnel des opérations et des politiques de la Direction générale de la GRC.
8. En tout, [REDACTED] enquêtes de sécurité nationale hautement prioritaires (niveau 1 et niveau 2) ont été reconnues comme étant actives pendant la période visée par l'examen. Parmi ces enquêtes de sécurité nationale, environ 10 p. cent ([REDACTED] enquêtes) ont été reconnues comme ayant fait appel à un agent source (également désigné par la simple appellation « agent ») ou à un informateur confidentiel (également désigné par la simple appellation « informateur » ou par le sigle « IC »). Dans le cadre de ces [REDACTED] enquêtes, [REDACTED] sources humaines ont été reconnues par la GRC comme ayant été mobilisées. Ce sont ces [REDACTED] sources humaines qui ont constitué l'échantillon que l'OSSNR a examiné.
9. Dans l'échantillon des [REDACTED] sources humaines, [REDACTED] étaient mobilisées directement en tant qu'agents, [REDACTED] étaient en voie de passer de l'état d'IC à celui d'agent et les [REDACTED] autres ont été mobilisées en tant qu'IC. L'OSSNR a examiné ces dossiers dans le but de vérifier si, dans l'exercice de ses activités, la GRC avait agi en conformité

TRÈS SECRET // RAC

avec la loi, les Instructions du Ministre, les directives internes ainsi que les politiques et procédures applicables. L'OSSNR a également analysé le caractère raisonnable et nécessaire des activités de sources humaines menées par la GRC aux fins des enquêtes en matière de sécurité nationale.

Énoncés généraux

10. L'OSSNR a constaté que la GRC avait répondu partiellement aux attentes sur le plan de la réactivité pendant le déroulement de l'examen. D'ailleurs, la mobilisation de membres de la haute direction a été nécessaire afin de résoudre certains problèmes relatifs à la disposition de la GRC à fournir du matériel de façon proactive et en temps voulu. De plus, la GRC a interprété de façon stricte les demandes d'information, ce qui a retardé l'exploration de problèmes abordés subséquemment par un certain nombre de demandes d'information. Les problèmes ont été résolus, mais seulement après un certain nombre de difficultés : reports d'échéance, soumissions tardives, annonces de lettres d'avis et avertissement de lettre d'avis.
11. L'OSSNR a constaté que la GRC avait répondu partiellement aux attentes sur le plan de la vérification des demandes d'information liées au présent examen. La GRC n'a fourni d'accès direct ni aux systèmes ni aux données de sorte que l'information n'a pas pu être interrogée ni vérifiée directement et en toute indépendance. La GRC a fourni un accès contrôlé à son environnement classifié depuis lequel le personnel de l'OSSNR pouvait visualiser certains dossiers administratifs et opérationnels ainsi que des ensembles de données qui avaient été préalablement sélectionnés par la GRC. L'OSSNR note que le caractère décentralisé des fonds d'information de la GRC ainsi que la désuétude de l'infrastructure de GI/TI ont posé des difficultés lorsqu'il s'est agi de vérifier si toute l'information pertinente avait été fournie. L'OSSNR a eu recours à des méthodes de vérification par recoupement pour vérifier la complétude et l'exactitude de l'information fournie. En l'occurrence, l'OSSNR a interrogé des membres du personnel des opérations et de la Direction générale, a effectué des suivis à la suite des demandes de vérification et a effectué des demandes d'information additionnelle et confirmative.

2. Contexte

12. La GRC a la responsabilité première d'appliquer la loi en vertu du paragraphe 6(1) de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* lorsqu'il s'agit d'enquêter sur les infractions découlant de conduites constituant une menace envers la sécurité du

TRÈS SECRET // RAC

Canada au sens de l'article 2 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (c.-à-d. l'espionnage, les activités influencées par l'étranger, le terrorisme et la sédition). En tant qu'organe d'application de la loi, la GRC exerce certains pouvoirs en vertu de la common law. En l'occurrence, le Programme de sécurité nationale de la GRC prévoit, comme principale sphère de responsabilité, les enquêtes sur les infractions liées à la sécurité nationale. La plupart des mesures d'enquêtes criminelles sur la sécurité nationale nécessitent que l'on soupçonne ou que l'on croie que le crime a ou aura lieu. Or, ces enquêtes doivent se conformer à trois instructions ministérielles : une sur la responsabilité et la responsabilisation, une autre sur les ententes et la coopération, et une troisième sur les enquêtes visant les secteurs exigeant des précautions spéciales [institutions fondamentales canadiennes].

13. Le contexte du travail policier exige également que l'OSSNR prenne en compte le principe d'indépendance de la police, lequel est essentiel à la primauté du droit et [traduction] « représente un principe fondamental et directeur de la Constitution¹ ». De façon générale, l'indépendance de la police met les enquêtes policières à l'abri de toute influence politique. Toutefois, l'indépendance de la police n'est pas absolue. Dans le contexte particulier des enquêtes en matière de sécurité nationale, des mécanismes de responsabilisation sont requis pour veiller à ce que les activités policières n'échappent pas au principe de primauté du droit en tentant de se réfugier sous le couvert de l'indépendance policière.
14. La notion de « services de police axés sur le renseignement » tient un rôle important dans la stratégie moderne d'application de la loi. En outre, cette notion s'appuie sur des méthodes de perturbation et de prévention, lesquelles misent sur une gestion stratégique de même que sur une information exacte provenant de sources diverses, notamment le renseignement d'origine humaine. Cet aspect est important, car les services policiers axés sur le renseignement mettent l'accent sur l'intégration des évaluations des risques de même que sur des approches proactives et ciblées, plutôt que de simplement réagir après qu'un événement a eu lieu. Cela incite les services de police à se montrer prospectifs lorsqu'ils s'appuient

¹ Canada, Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC touchant la sécurité nationale* (Ottawa, Sécurité publique Canada, 2006), p. 459 [Enquête sur l'affaire Arar, Rapport sur la politique] citant *R c. Campbell*, [1999] 1 RCS 565, paragr. 18.

TRÈS SECRET // RAC

sur des analyses de données, sur du renseignement criminel et sur des cadres décisionnels.

15. La GRC fait appel à des sources humaines lorsqu'il s'agit d'enquêter sur des infractions en matière de sécurité nationale. D'ailleurs, l'utilité des sources humaines pour l'exercice des fonctions de police a été reconnue par les tribunaux. Le recours aux sources humaines présente [traduction] « l'avantage social reconnu d'avoir [des membres de la communauté] qui soutiennent l'application de la loi [...], ce qui incite les autres à faire de même² ».
16. La GRC a recours à deux catégories de sources humaines : les agents sources et les IC, qui disposent de statuts juridiques distincts. Les agents sources sont chargés, par les services de police, de prendre part secrètement à des scénarios et de réaliser diverses tâches, par exemple, s'insinuer dans les bonnes grâces de suspects faisant l'objet d'une enquête, obtenir des informations particulières ou préparer le terrain à un agent d'infiltration. En considération de sa participation à des activités d'enquête, l'agent devient un témoin contraignable, mais son identité n'en demeure pas moins soigneusement protégée. Toutefois, lorsque des accusations sont portées, la communication des preuves à l'accusé finit par révéler l'identité de l'agent.
17. À l'inverse, les IC fournissent à la police de l'information sous la promesse de confidentialité. Lors d'un procès, le privilège de l'informateur interdit de divulguer l'identité d'un IC ou toute information permettant de l'identifier sauf lorsque l'innocence est en jeu. Les IC ne sont pas chargés par la police de partir à la recherche d'une information particulière, mais sont formés pour procéder à des observations passives utiles à l'enquête pendant qu'ils vaquent à leurs activités courantes. C'est ce que l'on appelle souvent la méthode voulant qu'on se contente d'être « tout yeux tout oreilles ».

² R c. Leipert, paragr. 9 et 10, citant *Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 RCS 60, p. 105. R c. *Durham Regional Crime Stoppers*, 2017 CSC 45, paragr. 1.

3. Constatations, analyse et recommandations

Chapitre I – Gestion des risques

Partie 1 – Mise en œuvre de la politique

Constatation 1. L'OSSNR a constaté qu'en raison de sa désuétude, la politique de la GRC sur les sources humaines fournit un cadre qui n'est pas en mesure de garantir une application uniforme de la méthodologie préconisée par le Groupe de recrutement des sources en matière de recrutement proactif des sources humaines.

18. Le Programme des sources humaines (PSH) aurait été mis sur pied pour servir de centre responsable des opérations faisant appel à des sources humaines. À ce titre, le Programme offre des conseils en matière de recrutement, de formation et de soutien ainsi que des directives devant permettre aux unités opérationnelles de gérer adéquatement les sources humaines. Il est également chargé d'exercer une surveillance dans une optique de responsabilisation. Toutefois, la politique sur les sources humaines est demeurée essentiellement inchangée depuis 2011 et n'a fait l'objet d'aucune mise à jour importante malgré les quelques réorganisations majeures qui ont eu lieu au sein du Programme de sécurité nationale de la Direction générale de la GRC. De plus, le Programme des sources humaines n'exerce aucun suivi quant à la conformité aux termes de la politique. Ce suivi est plutôt délégué à nombre d'intervenants des divisions ou du fédéral.
19. Qui plus est, les enquêtes en matière de sécurité nationale sont assujetties à des exigences voulant que l'autorité responsable relève de la Sécurité nationale de la Police fédérale. Toutefois, la gestion des sources humaines qui sont utiles aux enquêtes relève du Programme des sources humaines. Cette séparation des responsabilités comporte certains avantages, mais accroît le degré de complexité des processus liés aux responsabilités et aux approbations.
20. Dans le présent contexte, le recrutement d'une source humaine peut être décrit comme étant réactif ou proactif. Dans le cas du recrutement réactif, une personne fournit de l'information à la police de son propre chef. Dans le cas du recrutement proactif, la police repère une personne censément en mesure de combler une lacune sur le plan du renseignement, puis demande à cette personne de lui prêter assistance. Bien que tout policier soit légalement autorisé à recruter une source humaine, la politique de la GRC sur les sources humaines exige que cette activité soit réservée aux policiers qui ont suivi la formation appropriée. Cependant, le PSH ne peut pas empêcher les unités de faire du recrutement proactif, même si celles-ci n'ont pas suivi la formation avancée. En l'occurrence, le PSH ne peut que

TRÈS SECRET // RAC

formuler des recommandations pour ce qui a trait au droit de regard sur les techniques à employer.

Méthodologie du Groupe de recrutement des sources

21. La politique sur les sources humaines fait état d'un sous-ensemble du recrutement proactif plus spécialisé, lequel recrutement est réservé à ceux qui ont réussi ladite formation avancée. Cette méthode de recrutement est reconnue comme étant la méthodologie du Groupe de recrutement des sources (GRS). Elle est [REDACTED] employée pour le recrutement des sources qu'il conviendra de mobiliser aux fins d'enquêtes en matière de sécurité nationale.
22. D'abord constitués dans la foulée des événements du 11 septembre, la méthodologie et le programme du GRS ont été mis en œuvre par la GRC dans le but de renforcer la capacité du Canada à générer et à collecter du renseignement ayant particulièrement trait à la sécurité nationale. L'application de la méthodologie du GRS dans le contexte de la sécurité nationale est désormais laissée à la discrétion de la division au sein de laquelle l'enquête a lieu. D'ailleurs, on note d'importantes variations dans les mesures de recrutement et dans la façon dont les fonctions de recrutement des sources sont exercées actuellement.
23. Les enquêtes en matière de sécurité nationale sont menées par une équipe d'enquête divisionnaire qui relève du programme Sécurité nationale de la Police fédérale. Lorsqu'on a reconnu une lacune sur le plan du renseignement, l'équipe d'enquête peut faire appel au GRS et lui demander de recruter une source humaine. Le partage de l'autorité responsable est considéré comme une pratique exemplaire et comporte un avantage potentiel en ce qu'il incorpore une part d'objectivité dans l'évaluation des sources éventuelles et assure une protection [REDACTED] de l'identité des sources. L'OSSNR a d'ailleurs constaté la valeur de cette pratique dans l'une des enquêtes. En l'occurrence, le processus de recrutement d'une source potentielle [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
24. Une fois qu'il a pris acte de la demande, le GRS évalue les candidats et choisit les personnes dont il y a lieu de croire qu'elles sont aptes à combler les lacunes sur le plan du renseignement. En outre, il recense les sources humaines potentielles et, lorsque plusieurs candidats sont admissibles, il examine plus en profondeur le dossier de chacun. [information contextuelle sur l'évaluation et le processus de recrutement]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

TRÈS SECRET // RAC

[REDACTED]

Recommandation 1. L'OSSNR recommande que la GRC actualise sa politique sur les sources humaines de sorte qu'elle comprenne, à tout le moins, les éléments suivants.

- Un cadre central exigeant que le centre de décision du Programme des sources humaines établisse :
 - des seuils et des directives clairement définis quant aux critères qu'il conviendra d'appliquer aux mesures de recrutement proactif aux fins des enquêtes en matière de sécurité nationale;
 - un renforcement de la surveillance et de la responsabilisation en s'appuyant sur un suivi rigoureux de la conformité à la politique.
 - Des principes méthodologiques garantis concernant, notamment, le recours à une approche normalisée en matière d'évaluation des risques courus par les sources humaines dans le cadre de chacune des enquêtes en matière de sécurité nationale.
-

TRÈS SECRET // RAC

Partie 2 – Gouvernance des politiques : évaluation des risques

Les agents

Constatation 2. L'OSSNR a constaté que l'évaluation des risques courus par les agents était adéquate dans la mesure où elle s'avère complète et présente en détail des mesures de gestion des risques axées sur le partage des responsabilités entre plusieurs intervenants indépendants.

25. Le recours à un agent comporte un risque important, à la fois pour la source humaine et pour les responsables de l'application de la loi. En prévision de possibles recours aux tribunaux, les agents potentiels sont l'objet d'une surveillance accrue, ce qui permet de veiller à ce qu'ils puissent servir de témoins crédibles et de faire en sorte que leur participation à l'enquête ne porte pas atteinte à la réputation de l'appareil de justice. L'agent a notamment pour fonction de s'impliquer directement dans un contexte de criminalité grave ou violente. Or, pour atténuer les risques, les agents [REDACTED] aptes à recevoir et à suivre des directives.
26. Pour la GRC, le processus de recrutement est complexe. Plusieurs groupes et centres de responsabilité distincts prennent part aux diverses étapes du processus et font valoir leur expertise en divers points décisionnels. Pensons, notamment, au Programme de protection des témoins ou au Service des poursuites pénales du Canada. Les agents potentiels ont également la possibilité de retenir les services d'un avocat indépendant.
27. Le processus de recrutement des agents commence dès lors que les enquêteurs et les contrôleurs potentiels procèdent à une évaluation préliminaire de [REDACTED] d'un agent, [détails additionnels concernant l'évaluation] [REDACTED]. Les résultats de cette évaluation sont ensuite soumis à l'attention du Groupe de recrutement des sources, qui est chargé d'administrer les activités liées aux sources humaines à l'échelle de la division. Ensuite, le Groupe réalise [REDACTED] [REDACTED] auxquels les agents potentiels pourraient être exposés, et ce, à partir de nombreux facteurs, [REDACTED] [REDACTED]. L'agent potentiel est également appelé à prendre part à [REDACTED] [détails additionnels concernant l'évaluation] [REDACTED].
28. Cette évaluation des risques vise à recenser toutes les personnes qui pourraient être touchées par l'opération [REDACTED] [détails concernant les résultats attendus] [REDACTED]. Les évaluations des risques doivent prendre en compte, à tout le moins, [détails concernant les résultats attendus] [REDACTED] [REDACTED].

TRÈS SECRET // RAC

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] L'évaluation formelle des risques pesant sur les agents est divisée en diverses catégories de risques : [REDACTED]
[REDACTED]

29. Avant de mobiliser un agent en vue d'une opération, les modalités s'appliquant à cette mobilisation doivent être documentées dans une lettre d'entente, laquelle constitue un mécanisme servant à faire état de l'obligation de diligence dont la GRC doit s'acquitter. La lettre d'entente est le fruit d'une négociation entre le négociateur responsable des sources humaines, l'agent et, s'il y a lieu, l'avocat de l'agent.
30. La GRC paie les honoraires d'un avocat indépendant appelé à conseiller l'agent potentiel pendant le processus d'évaluation. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
31. En outre, la participation du Programme de protection des témoins donne lieu à une autre forme de contrôle indépendant des risques liés à la mobilisation. Les fondements et paramètres juridiques sur lesquels s'appuie le Programme de protection des témoins sont énoncés dans la *Loi sur le programme de protection des témoins*.
32. L'évaluation de l'admissibilité d'une personne au Programme de protection des témoins se fait en toute indépendance par rapport aux enquêtes et aux enquêteurs. Plusieurs critères déterminent l'admissibilité au Programme, notamment la probabilité que la personne soit apte à s'adapter de même que le degré de maturité, le jugement et les caractéristiques personnelles de cette même personne. [détails additionnels concernant le processus] [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Les relations familiales et personnelles de la personne ont également une incidence sur la décision menant à l'admission ou au rejet de sa candidature à la fonction d'agent.
33. Le Programme de protection des témoins ne partage avec le Programme des sources humaines ou avec les enquêteurs aucune information concernant les évaluations qu'il a réalisées, et ce, pour préserver son indépendance à l'égard des enquêtes et pour se conformer aux dispositions relatives à la protection des renseignements personnels énoncées à l'article 11 de la *Loi sur le programme de*

TRÈS SECRET // RAC

protection des témoins et dans la politique de la GRC. [REDACTED]

[détails additionnels concernant le processus] [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

34. Un agent peut être mobilisé à diverses étapes de l'enquête et pour de multiples raisons. [détails concernant les rôles] [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Les informateurs confidentiels

Constatation 3. Le cadre d'évaluation des risques courus par les informateurs confidentiels est inadéquat. Actuellement, les évaluations des risques :

- ne sont pas bien documentées et, à ce titre, ne fournissent pas une information adéquate ou fiable aux preneurs de décisions;
- se concentrent principalement sur la sécurité des opérations et sur les risques qui pèsent sur celles-ci, au détriment des risques courus par les informateurs confidentiels.

35. La prise en compte des risques courus par les IC commence dès lors que le recrutement est envisagé et se concentre principalement sur les risques pour l'enquête. La gestion des risques passe [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED] Comme il a été dit précédemment, l'identité des IC est protégée et ne peut être révélée en cour. L'élément primordial à prendre en compte lors du processus de recrutement est de savoir si l'IC potentiel [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

36. L'évaluation d'un IC déclenche le processus de codification de cet IC et prévoit l'enregistrement de renseignements de base concernant la source ainsi qu'une évaluation préliminaire des risques. Dans plusieurs cas, il s'agit là de la seule évaluation qui soit documentée dans le dossier de l'IC. Cette étape est le moment

TRÈS SECRET // RAC

où les enquêteurs déterminent [REDACTED]
[REDACTED] Cette évaluation aborde la question de la garantie de confidentialité, mais sans aborder directement les risques pour l'IC. [REDACTED]

[REDACTED] la garantie de confidentialité [REDACTED]
[REDACTED]

37. L'un des éléments distinctifs du recrutement proactif [REDACTED]
[REDACTED] La GRC a indiqué que des personnes qui n'avaient pas été recrutées de façon proactive se sont avancées de leur propre chef pour fournir un tuyau découlant de l'observation d'une source de préoccupation. Les personnes deviennent des IC parce qu'elles souhaitent fournir de l'information à la police sans devoir être appelées comme témoins ou sans avoir à divulguer leur identité.
38. À la GRC, on estime que les risques pour les IC sont considérablement atténués grâce à la protection de l'identité de la source. La GRC protège l'identité de la source par l'intermédiaire de [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] En interne, la GRC exerce un contrôle sur les renseignements nominatifs de ses sources. Les personnes qui connaissent ces renseignements nominatifs sur les IC sont peu nombreuses et leur identité est enregistrée.
39. Pendant la durée de l'enquête, une attention soutenue est accordée aux difficultés liées à l'utilisation de l'information provenant d'un IC. Il peut même arriver que l'information exploitable soit sous-utilisée en raison du risque que l'identité d'une source confidentielle soit révélée. Même en déployant un effort maximum, il demeure possible que l'identité d'une source soit compromise.
40. L'information recueillie auprès d'un IC est enregistrée dans le calepin de l'agent contrôleur de la source et est conservée à l'écart de l'enquête. L'information est alors diffusée dans des rapports de débriefage de l'IC, où elle est énoncée de sorte à dissimuler l'identité de cet IC. Or, cette information peut être utilisée dans une demande de mandat. Dans ce cas, l'information est soigneusement vérifiée de sorte à protéger l'identité de la source. Avant que l'information provenant de l'IC soit utilisée ou diffusée, les contrôleurs sont consultés afin de déterminer les risques d'attribution.
41. La GRC a reconnu que ses intervenants pourraient être obligés d'intervenir pour garantir la sûreté d'un IC. En l'occurrence, les mesures que la GRC prend pour protéger l'identité des IC parviennent à atténuer le risque d'attribution. Toutefois, la protection de l'identité des sources n'atténue pas l'intégralité des risques auxquels s'exposent les personnes qui agissent en tant qu'IC.

TRÈS SECRET // RAC

42. La GRC estime que le risque pour les IC s'estompe dès que l'on tient pour acquis que leur conduite et leur environnement demeurent inchangés. La plupart des évaluations des risques examinées par l'OSSNR se concentrent principalement sur la sécurité des opérations et sur les risques pour l'enquête. Les autres risques auxquels s'exposent les IC ne sont pas le principal point d'intérêt. À cet égard, la position de la GRC est que l'atténuation des risques pour l'enquête sert également à atténuer *tous* les risques pour les IC.
43. Cette approche est préoccupante sachant que les IC se trouvent fréquemment dans des situations dont ils n'ont pas suffisamment compris ou anticipé les exigences ou les écueils potentiels. Compte tenu de sa formation et de son expérience, l'agent contrôleur de la source est l'intervenant le plus à même de comprendre les risques, mais cette caractéristique n'est pas toujours communiquée à l'IC. Qui plus est, la relation inhérente au rôle d'IC peut prolonger l'exposition de la personne concernée à l'environnement de risque. Ainsi, ladite personne s'expose davantage aux risques à la suite de son recrutement en tant qu'IC.
44. Dans la documentation, les IC faisant partie de l'échantillon étaient largement décrits par la GRC comme étant motivés par [détails concernant le profil des IC]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted] En outre, les sources peuvent faciliter certains accès [redacted]
[redacted] Les personnes de [redacted]
[redacted] il ne faut pas s'attendre à ce qu'elles aient une compréhension approfondie des risques associés aux enquêtes en matière de sécurité nationale.
45. Le fait de se concentrer uniquement sur la confidentialité à l'égard des IC évacue tout un éventail de risques courus par ces mêmes IC. L'échantillon utilisé pour l'examen a fourni des exemples où, une fois réalisées, les évaluations des risques ont révélé d'importantes sources de préoccupation relativement à l'utilisation faite de ces personnes. Selon toute vraisemblance, ces évaluations devraient être réalisées lors de la phase initiale de mobilisation de chacun de ces IC potentiels, quelle que soit l'implication du GRS.
46. Le modèle d'évaluation des risques employé par le GRS se fonde sur des catégories de risques plutôt générales. Ces évaluations tiennent compte des risques observables dans un certain nombre de catégories. Pendant ces évaluations, la possibilité qu'il y ait des risques permanents pour la source humaine est plus formellement analysée, malgré le danger qui existe déjà. Toutefois, des contraintes s'exercent encore actuellement sur la façon dont les

TRÈS SECRET // RAC

évaluations des risques du GRS sont réalisées à ce jour. Bien qu'elles soient amorcées tôt dans le processus d'enquête et bien qu'elles soient menées de façon plus globale, les évaluations des risques du GRS n'en demeurent pas moins superficielles et ne font pas suffisamment état des risques pour la personne concernée.

Recommandation 2. L'OSSNR recommande que la GRC revoie son cadre d'évaluation des risques s'appliquant aux informateurs confidentiels, pour que les agents de police puissent rendre compte de tous les risques que pourraient courir les informateurs confidentiels, mais aussi pour rassembler et consigner ces risques, ce qui permettrait de dresser un portrait juste de la situation.

Chapitre II – Obligation de diligence

47. La mobilisation d'une source humaine donne lieu à un certain nombre d'obligations juridiques, notamment celle de faire preuve de diligence dans le traitement et la gestion de ladite source humaine. Le respect de l'obligation de diligence envers une source humaine s'impose lorsque les actions de la GRC donnent lieu à des risques prévisibles pour les personnes mises dans des situations où il est nécessaire d'établir des relations étroites et directes.
48. Dans le contexte du contrôle des sources humaines, l'exécution de l'obligation de diligence par la GRC comporte tout un éventail de responsabilités. Pensons notamment à la protection de l'identité de la personne, à la gestion des risques, à la préservation de la sécurité opérationnelle ou au consentement éclairé.
49. Dans ce contexte, le consentement éclairé doit faire en sorte que les sources humaines comprennent la nature de leur relation avec la GRC et seront adéquatement informées quant au rôle qu'elles doivent tenir, aux contraintes qu'elles doivent respecter et aux risques qu'elles doivent courir en raison de leur mobilisation. Pour qu'il y ait consentement éclairé, les personnes concernées doivent être préalablement informées de ces limites et de ces risques grâce à une information accessible qui a été formulée de telle sorte que ces personnes seront en mesure de comprendre les implications de leur participation. Aux fins du présent examen, l'OSSNR s'est concentré sur les mesures que la GRC avait mises en place pour promouvoir et maintenir le consentement éclairé.

TRÈS SECRET // RAC

Partie 1 – Agents : obligation de diligence et consentement éclairé

Constatation 4. La façon dont la GRC a exécuté son obligation de diligence est satisfaisante dans la mesure où le processus actuellement en place :

- prend en compte un large éventail de risques;
 - veille à ce que les obligations en matière de consentement éclairé soient respectées;
 - rend compte des mesures d'atténuation des risques;
 - prévoit des entrevues administratives;
 - comprend des évaluations indépendantes réalisées par des tiers.
-

50. Bien que le terme « consentement éclairé » ne soit pas explicitement employé par la GRC, il existe tout de même une politique, des directives et de la formation portant sur les tenants et les aboutissants de ce consentement, lesquelles permettent de favoriser une compréhension de la notion tout au long du processus de recrutement. La GRC dispose de mesures complètes garantissant que les obligations liées aux agents en matière de consentement éclairé seront exécutées comme il se doit.
51. Avant d'impliquer un agent dans une opération, il faut veiller à ce que les conditions applicables soient énoncées dans une lettre d'entente. Cette lettre énonce les termes de la relation entre l'agent et la police, et constitue une entente exécutoire entre la GRC et l'agent. Elle établit les conditions spécifiques, les rôles et responsabilités, les objectifs et les attentes à l'égard du rendement, ainsi que le montant de l'indemnisation que l'agent recevra.
52. La GRC fait appel à un policier ayant reçu une formation spécialisée pour définir dans les moindres détails les conditions de la lettre d'entente. Cet intervenant est chargé de rencontrer et évaluer les agents potentiels, de leur présenter les risques et les processus à suivre, et de négocier des termes qui satisferont les deux parties. Les lettres d'entente comportent une déclaration indiquant que l'agent reconnaît son droit de consulter un avocat indépendant, d'en retenir les services et de le mandater s'il y a lieu. L'agent doit signer la lettre d'entente avant d'être affecté ou de prendre part à une enquête.
53. Lorsqu'ils jugent qu'un IC devrait plutôt tenir un rôle actif dans le contexte d'une enquête, les responsables de la GRC peuvent tenter de recruter cet IC en tant qu'agent. Si la personne est disposée à changer de rôle, le policier de la GRC qui a été désigné pour négocier les conditions de la lettre d'entente doit vérifier si cette personne consent à ce que son identité soit révélée à l'accusé advenant que la police intente des poursuites en lien avec l'enquête.

TRÈS SECRET // RAC

54. L'OSSNR a examiné les lettres d'entente consignées aux dossiers des agents. En l'occurrence, les attestations signées par les agents étaient complètes et montraient que ces agents avaient bien compris le rôle qu'ils étaient appelés à tenir ainsi que l'exigence quant au témoignage qu'ils pourraient devoir livrer devant un tribunal.
55. Une fois que l'agent est en poste, il faut savoir que plusieurs rôles autres que ceux de l'équipe d'enquête exercent des responsabilités permettant d'assurer un encadrement efficace de l'agent. Ces responsabilités sont exécutées par le contrôleur de l'agent, le responsable de la couverture de l'agent et le responsable de la surveillance de l'agent. Le contrôleur est le principal point de contact de l'agent pendant la durée de l'enquête. En outre, le contrôleur est responsable de l'agent [REDACTED]
56. Le responsable de la couverture de l'agent encadre l'opération d'infiltration et fournit toutes les directives opérationnelles à l'agent. [détails concernant les rôles] [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
57. L'intervenant indépendant qui est responsable de la surveillance de l'agent fait un suivi de la relation entre l'agent et le contrôleur et de la conformité à la politique. [REDACTED]
[détails concernant les rôles] [REDACTED]
[REDACTED]
58. « L'entrevue annuelle » avec les sources humaines est une autre mesure visant à s'assurer que la relation entre une source et son contrôleur demeure stable. Ces entrevues administratives donnent à la source humaine l'occasion de discuter de ses préoccupations, voire de problèmes possibles, et servent à vérifier si tous les versements prévus en vertu de l'entente ont été reçus. Les entrevues sont planifiées à l'approche de l'une des échéances suivantes : [REDACTED] mois se sont écoulés et de l'information a été fournie à [REDACTED] reprises ou le montant des indemnisations a atteint [REDACTED]
59. La politique de la GRC stipule que les interviewers doivent être reconnus comme ayant de l'expérience en tant que contrôleurs de sources humaines. Ils n'agissent pas en tant que contrôleurs des sources humaines (sauf dans ces circonstances exceptionnelles et sur approbation de l'officier responsable des Enquêtes criminelles) et proviennent d'unités distinctes. Les interviewers doivent également interroger le contrôleur et les cocontrôleurs, lorsque des incohérences ont été relevées pendant l'entrevue avec la source humaine.
60. L'OSSNR a examiné les notes d'entrevues se trouvant dans les dossiers d'agents. Dans les documents fournis (ceux ayant trait aux [REDACTED] sources humaines faisant

TRÈS SECRET // RAC

partie de l'échantillon de l'examen) seulement une entrevue a été enregistrée au dossier. Il semblerait que dans certains cas, des agents n'auraient pas atteint un seuil à partir duquel il y a lieu de tenir une entrevue. Le compte rendu d'entrevue ne consiste en fait qu'en un bref récapitulatif que l'interviewer a dressé au sujet de l'expérience de l'agent. Les réponses se résumaient à des propos tels que [traduction] « aucune source de préoccupation n'a été soulevée [...] » ou « a indiqué qu'il/elle souhaitait que l'on accélère le processus lui permettant de devenir agent source ». L'échantillon montre qu'il y a bien peu de détails dans les dossiers, ce qui a une incidence sur la capacité de la GRC à faire un suivi adéquat du mieux-être de l'agent.

61. On a relevé des exemples où le Groupe divisionnaire des sources humaines exerçait un suivi des exigences liées aux entrevues. En outre, l'OSSNR estime que la conformité et le suivi des entrevues constituent des pratiques exemplaires.

Recommandation 3. L'OSSNR recommande que la GRC ajuste les paramètres s'appliquant à la conduite des entrevues avec les agents de sorte que la rétroaction des agents soit plus descriptive lorsque ceux-ci traitent de leur expérience et soit documentée plus fréquemment.

Partie 2 – Informateurs confidentiels : obligation de diligence et consentement éclairé

Constatation 5. L'OSSNR a constaté que la GRC se fiait trop à la garantie de confidentialité et ne prenait pas suffisamment en compte les risques pesant sur les informateurs confidentiels.

62. Dans le cadre du processus, la GRC cherche à obtenir le consentement éclairé de la part des IC potentiels dès lors que la GRC leur offre la garantie de confidentialité. La décision d'offrir la garantie de confidentialité nécessite un accord entre les enquêteurs, le Groupe divisionnaire des sources humaines et/ou le GRS, et n'a lieu qu'une fois que les risques ont été évalués par rapport aux avantages recherchés. Préalablement à cette décision, et de manière à éviter les garanties implicites de confidentialité, les responsables sont formés de telle sorte qu'ils affirment explicitement que pour l'heure, la personne ne jouira d'aucun degré de confiance à l'égard de son identité ou de l'information qu'elle fournira à la police.
63. Il n'existe que très peu de documents qui indiquent le moment propice pour offrir une garantie de confidentialité. Quant à l'information qui existe à ce sujet, le manuel de l'agent contrôleur donne des éléments de compréhension permettant d'établir les circonstances où il est à propos d'offrir une garantie de confidentialité.

TRÈS SECRET // RAC

Dans le cadre des formations de la GRC, on enseigne quand il est propice d'offrir la garantie de confidentialité. Dans ces formations, on indique également que les IC devraient être [REDACTED] lorsqu'ils apprennent à prendre des décisions éclairées.

64. Ainsi, pour agir en tant qu'IC il faut suivre des règles de base qui devraient être adéquatement expliquées et il faut comprendre que la GRC n'interviendrait pas en faveur de l'IC si celui-ci en venait à commettre une infraction. Pendant la formation, on apprend également qu'il faut tenir une discussion permettant de définir les limites de ce que l'IC peut faire en vue de collecter de l'information. En outre, on conseille aux IC de collecter de l'information à partir de ce qu'ils voient et entendent.
65. De par leur formation, les agents de la GRC ne cessent de rappeler que les IC sont tout aussi responsables de maintenir la confidentialité quant à la relation et sont tenus au courant des protocoles de sécurité opérationnelle. Le matériel de formation qui a été fourni suit une approche normalisée permettant d'obtenir le consentement éclairé d'une personne appelée à devenir IC. La formation axée sur les scénarios comprend des conseils sur la façon de se comporter en diverses circonstances applicables à chacun des IC, ce qui, en outre, peut donner lieu à une approche personnalisée. Malgré tout, la formation ne contient pas suffisamment de conseils concernant les circonstances où la personne pourrait être tenue d'adopter une approche sur mesure afin d'obtenir un consentement éclairé.
66. Le consentement éclairé est une condition permanente. La politique de la GRC exige que les risques et les restrictions s'appliquant au rôle d'IC soient renforcés en plusieurs aspects de la relation. Les contrôleurs de sources sont incités à communiquer de l'information aux IC sur une base régulière. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
67. Dans sa version actuelle, le processus d'évaluation des risques pesant sur les IC se concentre presque exclusivement sur le maintien de la confidentialité. L'évaluation de l'IC accompagnée d'une note de service constitue un document essentiel qui est employé pour jauger et approuver le recours à un IC. Ainsi, l'évaluation de l'IC constitue un document crucial lorsqu'il s'agit d'établir si l'information fournie justifierait d'offrir une garantie de confidentialité.
68. L'évaluation de l'IC fait état [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Hormis ces éléments, l'évaluation fait également part [REDACTED]

TRÈS SECRET // RAC

- [REDACTED]
69. Dans l'échantillon analysé aux fins de l'examen, les évaluations des risques concernant les personnes qui étaient uniquement des IC (qui ne sont pas devenues agents par la suite) étaient insuffisamment documentées, [REDACTED]
- [REDACTED]
70. À l'OSSNR, on comprend que l'évaluation des risques est un exercice dynamique mené aux divers points d'inflexion qui jalonnent le processus d'enquête. Toutefois, il n'y a pas suffisamment d'évaluations des risques qui soient significatives et adéquatement documentées. Bien que les contrôleurs puissent avoir des discussions avec leurs IC, il convient de remarquer que la GRC ne dispose d'aucun processus permettant de colliger l'information, de détecter les vulnérabilités persistantes ou d'établir [REDACTED]
- [REDACTED]
71. Une autre lacune a été observée relativement aux « entrevues annuelles » avec les IC. En l'occurrence, les entrevues n'étaient pas toujours menées, puisque le seuil à attendre avant de réaliser ces entrevues administratives n'avait pas été atteint. Compte tenu de la pertinence de ces entrevues lorsqu'il s'agit de produire une évaluation indépendante du mieux-être des IC, il conviendrait d'ajuster le seuil pour veiller à ce que les entrevues soient menées plus fréquemment et avec une proportion accrue d'IC.

Recommandation 4. L'OSSNR recommande que la GRC améliore son cadre d'évaluation des risques courus par les informateurs confidentiels. À tout le moins, le cadre devrait :

- prendre en compte la sûreté de l'informateur confidentiel;
- prendre en compte les circonstances particulières entourant l'informateur confidentiel;
- colliger l'information favorisant la détection de vulnérabilités persistantes;
- obtenir, de la part de l'informateur confidentiel, un consentement qui tienne compte des risques en cause.

Recommandation 5. L'OSSNR recommande que la GRC abaisse le seuil à partir duquel il y a lieu de mener des entrevues administratives de sorte que celles-ci soient réalisées plus fréquemment auprès d'une proportion accrue d'informateurs confidentiels.

TRÈS SECRET // RAC

Chapitre III – Responsabilité ministérielle

Partie 1 – Instructions du ministre : enquêtes liées à la sécurité nationale dans les secteurs exigeant des précautions spéciales

Constatation 6. L'OSSNR a constaté que la GRC n'avait pas fait preuve d'une diligence spéciale dans le contexte de ses enquêtes en matière de sécurité nationale dans les secteurs exigeant des précautions spéciales, contrevenant ainsi aux Instructions du ministre – Enquêtes liées à la sécurité nationale dans les secteurs exigeant des précautions spéciales.

Constatation 7. L'OSSNR a constaté que la GRC disposait d'un cadre inadéquat lorsqu'il s'est agi de prendre en compte l'effet cumulatif des enquêtes en matière de sécurité nationale au sein des institutions fondamentales canadiennes.

72. Les Instructions du Ministre régissant le traitement, par la GRC, des secteurs nécessitant des précautions spéciales [les institutions fondamentales canadiennes] ont été émises en 2003. En l'occurrence, la GRC a été chargée :

[Traduction] « d'accorder une attention spéciale [...] pour ce qui a trait aux enquêtes [en matière de sécurité nationale] de la GRC [...] qui ont ou semblent avoir une incidence sur les institutions fondamentales de la société canadienne. Parmi ces institutions, on retrouve plus précisément celles qui œuvrent dans le monde universitaire, dans la sphère politique, dans le monde religieux, parmi les médias et dans les cercles syndicaux³. »

73. La GRC est tenue de faire preuve d'une « diligence particulière » lorsqu'une enquête a ou pourrait sembler avoir une incidence sur un secteur exigeant des précautions spéciales. Une attention doit être accordée à l'incidence qu'une enquête peut avoir sur un groupe désigné ou une communauté désignée. Une demande relative à un secteur exigeant des précautions spéciales (ou secteur sensible) est requise dès lors qu'une enquête « a ou semble avoir une incidence » sur une institution fondamentale canadienne⁴.
74. Les enquêtes qui ont une incidence sur les institutions fondamentales canadiennes nécessitent une sensibilité particulière à la liberté de conscience des personnes ainsi qu'à leur mode d'expression et leurs associations, mais requièrent également

³ Instructions du ministre – Enquêtes liées à la sécurité nationale dans les secteurs exigeant des précautions spéciales (2003).

⁴ Ibid.

TRÈS SECRET // RAC

un degré accru de responsabilisation de même qu'une gestion et des contrôles singuliers. Pour gérer et aborder convenablement le recours aux sources humaines dans les secteurs exigeant des précautions spéciales, il est nécessaire que les niveaux de direction les plus élevés exercent une surveillance constante.

75. La demande relative à un secteur sensible nécessite que l'équipe d'enquête dresse la liste d'un certain nombre d'aspects de l'enquête. Il convient notamment de savoir dans quelle mesure le secteur sensible est lié à l'enquête, quelles sont les techniques qui seront employées et quelle sera l'incidence sur ledit secteur sensible.
76. Dans l'échantillon de l'examen, il s'avère que le point de mire des demandes relatives à un secteur sensible se limitait aux [REDACTED] associés à une institution fondamentale canadienne. Dans les cas [REDACTED] la cible d'une enquête [REDACTED] par exemple, [REDACTED] le secteur sensible doit être approuvé pour chacun des [REDACTED] Quoique, cette approche risque tout de même d'exclure [REDACTED] Certes, la GRC reconnaît que les enquêtes touchant les institutions fondamentales canadiennes peuvent avoir une incidence sur les parties de communautés se trouvant au-delà [REDACTED] énumérés dans les demandes relatives à un secteur sensible, mais il se trouve que les documents ne prennent en compte que l'incidence sur [REDACTED] Par conséquent, les communautés ou [REDACTED] qui pourraient également être touchés sont simplement ignorés.
77. Dans d'autres cas, les demandes relatives aux secteurs sensibles étaient trop larges en demandant, par exemple, de donner une approbation pour « toutes les institutions religieuses de [REDACTED] » ou « toutes les mosquées [REDACTED] ». Semblablement, les délais de renouvellement qui étaient demandés – et qui sont normalement de [REDACTED] – pouvaient être formulés ainsi : « jusqu'à la fin de l'enquête ». Or, ces demandes ont toutes été approuvées, même si elles ont pu faire l'objet de modifications à l'occasion de demandes ultérieures.
78. Bien qu'elles se concentrent surtout sur les particuliers, les enquêtes touchant les secteurs sensibles peuvent avoir une incidence sur l'ensemble d'une communauté. En outre, dans bon nombre d'enquêtes, les cibles étaient [REDACTED] d'un mouvement religieux ou d'une communauté ethnique, [REDACTED] Or, le recours aux sources humaines dans le cadre d'une enquête, particulièrement lorsque celle-ci ne donne pas lieu à des poursuites au criminel, peut avoir des répercussions étendues et durables sur ces communautés.

TRÈS SECRET // RAC

79. Les demandes relatives aux secteurs sensibles se divisent en deux catégories : les cibles « principales » et les cibles « secondaires ». Or, c'est en fonction de la catégorie de la cible que l'on établit le niveau d'approbation requis pour le secteur sensible concerné. Les cibles « principales » nécessitent l'approbation du commissaire adjoint à la Sécurité nationale de la Police nationale. Quant aux cibles « secondaires », elles nécessitent l'approbation d'un officier supérieur.
80. La distinction que la GRC établit entre « principale » et « secondaire » n'est pas clairement définie dans la politique de la GRC et est appliquée de manière inégale dans les diverses enquêtes. Dans le guide sur les opérations, on dit que le terme « principal » s'emploie [traduction] « lorsque le secteur sensible est le principal point de mire de l'enquête », mais aucune définition officielle ni aucun exemple ne sont fournis. Dans le formulaire de demande relative aux secteurs sensibles, il se trouve un exemple de cible « principale » :

[Traduction] « [REDACTED] la cible [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] En l'occurrence,
l'établissement s'en trouve passablement impliquée dans l'enquête. Lorsque
la cible [REDACTED]
[REDACTED] et qu'il [REDACTED]
l'établissement ne sera pas très impliqué. »

Cet exemple présente un juste milieu plutôt mal défini et donne des consignes insuffisantes, ce qui complique la tâche des agents chargés de répondre aux demandes relatives au secteur sensible.

81. Dans l'échantillon, il y a eu [REDACTED] demandes relatives à un secteur sensible qui considéraient la cible comme étant « principale », [REDACTED] qui considéraient la cible comme étant « secondaire » et [REDACTED] qui ont basculé d'une catégorie à l'autre. Le raisonnement qui sous-tend le basculement entre les catégories « principale » et « accessoire » n'a pas été énoncé dans les demandes.
82. En outre, dans le cas des enquêtes faisant partie de l'échantillon, on a constaté que les politiques n'avaient pas été appliquées uniformément. Par exemple, lorsque les cibles de l'enquête agissaient [REDACTED] institution religieuse et lorsqu'[REDACTED] l'institution religieuse était considérée comme étant « secondaire ». Par contre, une enquête distincte avait demandé une approbation au niveau « principal », alors qu'on avait pourtant remarqué que la cible fréquentait rarement l'institution religieuse et que le lien entre l'institution et l'enquête n'avait pas vraiment été démontré.

TRÈS SECRET // RAC

83. Le recours à un agent source a été ajouté aux demandes d'approbation à l'égard des secteurs exigeant des précautions spéciales. La GRC estime que la présence d'un agent constitue une intrusion dans un secteur exigeant des précautions spéciales, et une approbation doit être obtenue pour le recours à un agent au sein d'une institution fondamentale canadienne.
84. La politique de la GRC n'exige pas que les enquêteurs tentent d'obtenir une approbation relative aux secteurs exigeant des précautions spéciales lorsqu'il s'agit de recourir à des IC aux fins d'enquêtes en matière de sécurité nationale dans les secteurs exigeant des précautions spéciales. Il s'agit là d'un fait avéré, quelle que soit l'institution fondamentale canadienne qui soit visée par l'enquête. Cette position résulte d'une sous-estimation de l'incidence de la présence d'un informateur de police au sein de ces institutions, mais aussi des risques d'atteinte à la réputation de la GRC.
85. Une seule exception s'applique à savoir lorsque le GRS recrute un IC en partie pour [REDACTED]. En l'occurrence, il faudrait obtenir une approbation relative aux secteurs exigeant des précautions spéciales. Tout recours ultérieur à un IC dans un secteur exigeant des précautions spéciales ne nécessite aucune nouvelle approbation. Concrètement, cette situation révèle une lacune dans la politique, dans la mesure où les sources recrutées [REDACTED] ne nécessiteraient aucune approbation. L'OSSNR a vu plusieurs exemples de sources recrutées sans approbation préalable [REDACTED] aux [REDACTED] d'un secteur exigeant des précautions spéciales.
86. Le processus d'approbation s'appliquant aux secteurs exigeant des précautions spéciales n'est pas propice à la prise en compte normalisée des répercussions. Par ailleurs, ce processus manque également de réflexion quant à la façon dont une enquête peut être perçue par l'ensemble de la société. Il arrive souvent que les évaluations de l'incidence sur un secteur exigeant des précautions spéciales se soldent par un simple « aucune répercussion », même dans les cas où l'enquête pourrait mener à l'arrestation de leaders communautaires influents. Cette situation témoigne de lacunes sur le plan de la prise en compte des effets qu'une enquête peut avoir sur une communauté.
87. L'OSSNR note que dans un seul cas tiré de l'échantillon la GRC a-t-elle pris en compte les répercussions sur l'ensemble d'une communauté. La GRC a indiqué qu'on soupçonnait [REDACTED] et que l'enquête [traduction] « pourrait donner l'impression de se concentrer sur une religion en particulier ». De plus, les demandes relatives aux secteurs exigeant des

TRÈS SECRET // RAC

précautions spéciales indiquent que l'enquête pourrait attirer trop d'attention et [traduction] « pourrait porter atteinte aux relations avec la communauté [REDACTED] ». Or, ces considérations ne figurent pas dans les demandes relatives aux secteurs exigeant des précautions spéciales qui ont été soumises subséquemment.

88. Au cours des séances d'information, la GRC a reconnu que des techniques d'enquête potentiellement applicables et les considérations relatives aux répercussions étaient parfois l'objet d'échanges verbaux qui n'ont pas été consignés dans les documents d'approbation des demandes relatives aux secteurs exigeant des précautions spéciales. Dans la majorité des cas, aucune prise en compte n'avait été consignée par écrit quant aux répercussions que l'enquête pourrait avoir sur l'institution fondamentale canadienne.
89. Tout rejet d'une demande relative aux secteurs exigeant des précautions particulières doit être signalé à la haute direction. Or, la GRC a indiqué qu'aucune des demandes relatives aux secteurs exigeant des précautions particulières qui se trouvaient dans l'échantillon n'avait été rejetée.
90. L'officier chargé de remplir le formulaire relatif aux secteurs exigeant des précautions spéciales doit exercer son propre jugement sans bénéficier des conseils provenant, notamment, d'une formation ou d'une politique écrite. Les échanges observés dans l'échantillon d'examen montrent que des modifications ont été apportées et des contestations à l'égard de formulaires relatifs aux secteurs sensibles ont été formulées quant aux échéances ou à la portée des enquêtes, mais jamais au sujet d'un secteur exigeant des précautions spéciales. Aucun document d'enquête n'a été modifié ou rejeté en lien avec les répercussions sur un secteur exigeant des précautions spéciales.
91. Certes, la GRC gère une base de données contenant les demandes relatives aux secteurs exigeant des précautions spéciales, mais ce service de police reconnaît également que cette base est utilisée en tant qu'outil de suivi administratif et que son contenu n'est pas communiqué aux niveaux hiérarchiques supérieurs. De fait, la GRC ne collige pas les données relatives aux secteurs exigeant des précautions spéciales. Par conséquent, la GRC n'est pas en mesure de réaliser des analyses sur le long terme au sujet des répercussions sur les secteurs sensibles faisant l'objet d'enquêtes.
92. Dans sa mouture actuelle, le processus d'approbation relatif aux secteurs exigeant des précautions spéciales ne permet pas à la GRC de faire preuve d'une diligence particulière à l'égard des secteurs exigeant des précautions spéciales.

TRÈS SECRET // RAC

Recommandation 6. L'OSSNR recommande que la GRC crée un groupe responsable des secteurs exigeant des précautions spéciales qui sera appelé à contrôler et colliger l'information sur les activités que la GRC mène relativement aux institutions fondamentales canadiennes, à évaluer les répercussions de ces activités sur les communautés et à mener des analyses des effets cumulatifs à long terme.

4. Conclusion

93. Les politiques et procédures générales qui régissent le recrutement et l'emploi des sources humaines, mais aussi les exigences en matière d'autorité responsable sur les questions de sécurité nationale méritent qu'on leur accorde une attention accrue. À l'avenir, la GRC devra revoir la gouvernance du Programme des sources humaines de sorte que les risques pour les IC soient plus adéquatement analysés et clairement communiqués à ces IC.
94. Il faudra que les responsables des politiques fassent preuve de vigilance et veillent à ce que des structures adéquates de contrôle et de responsabilisation soient mises en place. La GRC devra veiller à ce que la politique aborde les défis uniques qui sont associés aux services de police de première ligne et au modèle divisionnaire décentralisé, mais aussi à ce que l'analyse des risques et les décisions connexes soient détaillées et adéquatement documentées.
95. Des changements importants devront être apportés pour combler les lacunes liées au recrutement et à l'utilisation des IC dans le cadre d'enquêtes portant sur les institutions fondamentales canadiennes. Les questions délicates liées à la réalisation d'enquêtes en matière de sécurité nationale qui ont une incidence sur les institutions fondamentales canadiennes exigent non seulement un degré accru de responsabilisation, mais aussi une attention toute particulière aux mesures de gestion et de contrôle.

Annexe A. Constatations et recommandations

Au cours du présent examen, l'OSSNR a formulé les constatations et les recommandations suivantes :

Constatation 1. L'OSSNR a constaté qu'en raison de sa désuétude, la politique de la GRC sur les sources humaines fournit un cadre qui n'est pas en mesure de garantir une application uniforme de la méthodologie préconisée par le Groupe de recrutement des sources en matière de recrutement proactif des sources humaines.

Constatation 2. L'OSSNR a constaté que l'évaluation des risques courus par les agents était adéquate dans la mesure où elle s'avère complète et présente en détail des mesures de gestion des risques axées sur le partage des responsabilités entre plusieurs intervenants indépendants.

Constatation 3. Le cadre d'évaluation des risques courus par les informateurs confidentiels est inadéquat. Actuellement, les évaluations des risques :

- ne sont pas bien documentées et, à ce titre, ne fournissent pas une information adéquate ou fiable aux preneurs de décisions;
- se concentrent principalement sur la sécurité des opérations et sur les risques qui pèsent sur celles-ci, au détriment des risques courus par les informateurs confidentiels.

Constatation 4. La façon dont la GRC a exécuté son obligation de diligence est satisfaisante dans la mesure où le processus actuellement en place :

- prend en compte un large éventail de risques;
- veille à ce que les obligations en matière de consentement éclairé soient respectées;
- rend compte des mesures d'atténuation des risques;
- prévoit des entrevues administratives;
- comprend des évaluations indépendantes réalisées par des tiers.

Constatation 5. L'OSSNR a constaté que la GRC se fiait trop à la garantie de confidentialité et ne prenait pas suffisamment en compte les risques pesant sur les informateurs confidentiels.

Constatation 6. L'OSSNR a constaté que la GRC n'avait pas fait preuve d'une diligence spéciale dans le contexte de ses enquêtes en matière de sécurité nationale dans les secteurs sensibles, contrevenant ainsi aux Instructions du ministre – Enquêtes liées à la sécurité nationale dans les secteurs exigeant des précautions spéciales.

Constatation 7. L'OSSNR a constaté que la GRC disposait d'un cadre inadéquat lorsqu'il s'est agi de prendre en compte l'effet cumulatif des enquêtes en matière de sécurité nationale au sein des institutions fondamentales canadiennes.

TRÈS SECRET // RAC

Recommandation 1. L'OSSNR recommande que la GRC actualise sa politique sur les sources humaines de sorte qu'elle comprenne, à tout le moins, les éléments suivants.

- Un cadre central exigeant que le centre de décision du Programme des sources humaines établisse :
 - des seuils et des directives clairement définis quant aux critères qu'il conviendra d'appliquer aux mesures de recrutement proactif aux fins des enquêtes en matière de sécurité nationale;
 - un renforcement de la surveillance et de la responsabilisation en s'appuyant sur un suivi rigoureux de la conformité à la politique;
- Des principes méthodologiques garantis concernant, notamment, le recours à une approche normalisée en matière d'évaluation des risques courus par les sources humaines dans le cadre de chacune des enquêtes en matière de sécurité nationale.

Recommandation 2. L'OSSNR recommande que la GRC revoie son cadre d'évaluation des risques s'appliquant aux informateurs confidentiels, pour que les agents de police puissent rendre compte de tous les risques que pourraient courir les informateurs confidentiels, mais aussi pour rassembler et consigner ces risques, ce qui permettrait de dresser un portrait juste de la situation.

Recommandation 3. L'OSSNR recommande que la GRC ajuste les paramètres s'appliquant à la conduite des entrevues avec les agents de sorte que la rétroaction des agents soit plus descriptive lorsque ceux-ci traitent de leur expérience et soit documentée plus fréquemment.

Recommandation 4. L'OSSNR recommande que la GRC améliore son cadre d'évaluation des risques courus par les informateurs confidentiels. À tout le moins, le cadre devrait :

- prendre en compte la sûreté de l'informateur confidentiel;
- prendre en compte les circonstances particulières entourant l'informateur confidentiel;
- colliger l'information favorisant la détection de vulnérabilités persistantes;
- provide for consent from the confidential informant that is considerate of the risks involved.

Recommandation 5. L'OSSNR recommande que la GRC abaisse le seuil à partir duquel il y a lieu de mener des entrevues administratives de sorte que celles-ci soient réalisées plus fréquemment auprès d'une proportion accrue d'informateurs confidentiels.

TRÈS SECRET // RAC

Recommandation 6. L'OSSNR recommande que la GRC crée un groupe responsable des secteurs exigeant des précautions spéciales qui sera appelé à contrôler et colliger l'information sur les activités que la GRC mène relativement aux institutions fondamentales canadiennes, à évaluer les répercussions de ces activités sur les communautés et à mener des analyses des effets cumulatifs à long terme.