

**TRÈS SECRET**

**N° de dossier : 2800-149  
(TD R494)**

**RELATIONS DU SCRS AVEC CERTAINS  
PARTENAIRES NATIONAUX DE PREMIÈRE  
LIGNE**

**(ÉTUDE DU CSARS 2009-04)**

**Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité  
24 juin 2010**

**Version d'AIPRP**

**Date : .....9 septembre 2019...**

La traduction de tous les examens du CSARS a été officiellement complétée par le Bureau de la traduction du Canada.  
En cas de litige, la version faisant autorité de la spécification est le document original en anglais.

## TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION .....	2
2	MÉTHODE ET PORTÉE.....	3
3	PARTENAIRES DE PREMIÈRE LIGNE À L'ÉCHELLE NATIONALE .....	4
3.1	Programme national de liaison .....	4
3.2	Relation du SCRS avec le Service correctionnel du Canada.....	6
4	PARTENAIRES PROVINCIAUX.....	10
4.1	Police provinciale de l'Ontario (PPO) et Section provinciale de la lutte contre le terrorisme (SPLC).....	10
4.1.1	.....	12
4.2	Liaison du SCRS.....	14
5	CLIENT OU PARTENAIRE? LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ NATIONALE DE 2004 .....	16
6	AVENIR DES PARTENARIATS NATIONAUX DE PREMIÈRE LIGNE .....	20
	SOMMAIRE DES CONCLUSIONS .....	21
	SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS .....	22

## 1 INTRODUCTION

Après les attentats du 11 septembre, le SCRS a eu une compréhension renouvelée des liens entre le renseignement de sécurité et l'application de la loi; une vidéo créée par le Service pour l'Association canadienne des chefs de police présente les réalités actuelles de la sécurité nationale au Canada en insistant sur le fait que les menaces comme le terrorisme dépassent la capacité de toute organisation de s'y attaquer seule. Une telle interdépendance entre le renseignement de sécurité et le renseignement criminel dirigé par la police est, depuis plusieurs années maintenant, un thème répandu dans le cadre de la planification de la sécurité du gouvernement, tant au Canada<sup>1</sup> qu'à l'étranger<sup>2</sup>, et a permis de soutenir l'adoption d'une approche commune par le Service et plusieurs de ses partenaires en matière de sécurité. La présente étude examine les relations du SCRS avec ses partenaires nationaux de « première ligne », organismes qui constituent la première ligne de défense contre les menaces à la sécurité nationale. Elle examine également ces relations dans le cadre d'une coopération et d'une intégration accrues au sein du milieu de la sécurité et du renseignement du Canada, tendance éclairée par la Politique canadienne de sécurité nationale de 2004.

Compte tenu des seuils très différents de ses partenaires nationaux et des différents éléments sur lesquels le SCRS met l'accent (activités à long terme, axées sur le renseignement et l'information), comparativement à ses partenaires, on se demande dans la présente étude comment ces relations sont gérées exactement. L'étude révèle que plus la compétence de l'organisme national est grande, plus le niveau de coordination et d'interaction que le Service lui attribue est élevé; les partenaires nationaux comme l'Agence des services frontaliers du Canada et le Service correctionnel du Canada reçoivent des services de liaison de l'administration centrale (c.-à-d. à l'échelle nationale), ainsi que des outils très détaillés pour gérer, maintenir et analyser la relation au fil du temps. À l'échelle provinciale (p. ex. Police provinciale de l'Ontario) ou municipale (p. ex. Service de police de Vancouver), l'interaction devient une responsabilité régionale, surtout par l'entremise d'agents de liaison spécialisés. L'étude vise à déterminer si les différents seuils et mandats qui existent entre le Service et ses partenaires nationaux peuvent être adéquatement intégrés et gérés et à établir la capacité des deux parties de faire face aux changements, aux urgences et aux conflits.

---

1 Pour une analyse de l'adoption de ce modèle par la GRC, voir John Edward Deukmedjian et Willem de Lint, « Community into Intelligence: Resolving Information Uptake in the RCMP », *Policing & Society*, vol. 17, n° 4, 2007, p. 239-256.

2 Une étude américaine a souligné que la transition vers ce que bon nombre de personnes appellent les « services de police de la sécurité intérieure » constitue un changement de paradigme dans la compréhension du rôle et des méthodes des services de police, changement que les services de police en Amérique du Nord n'ont connu que deux fois depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Christopher W. Ortiz, Nicole J. Hendricks et Naomi F. Sugie, « Policing Terrorism: The Response of Local Police Agencies to Homeland Security Concerns », *Criminal Justice Studies*, vol. 20, n° 2, juin 2007, p. 91-109.

## 2 MÉTHODE ET PORTÉE

La présente étude examine la relation entre le SCRS et ses partenaires nationaux de première ligne, en mettant l'accent sur la nature des échanges, le raisonnement qui sous-tend chaque cas de coopération et les répercussions de ces partenariats sur le Service et ses opérations. Compte tenu de l'importance des récentes études du CSARS qui se concentraient sur la collaboration entre le SCRS et la GRC, l'étude n'a pas examiné directement cette relation particulière, sauf lorsqu'elle supposait la participation d'autres partenaires.

Dans le cadre de l'examen, le CSARS a examiné toute la documentation du Service concernant la gestion de ces relations nationales, y compris des rapports opérationnels, des notes d'information, des dossiers de sources humaines et des notes de service et des documents décisionnels de l'échelon supérieur. Le CSARS a également examiné des documents de l'administration centrale et des régions liés au Programme national de liaison du Service et à la Politique de sécurité nationale de 2004 et a soumis des questions écrites à plusieurs régions à cet égard. De plus, le CSARS a pris part à plusieurs séances d'information à l'administration centrale du SCRS, deux avec les représentants de la région d'Ottawa et trois avec les représentants de la région de Toronto, qui portaient toutes sur un éventail de relations du Service, de politiques de partenariat et de programmes de liaison.

La période d'examen s'étendait du 1<sup>er</sup> mars 2007 au 1<sup>er</sup> mars 2009, bien que le CSARS ait examiné des renseignements ne correspondant pas à cette période afin d'explorer à fond certaines questions et de comprendre le contexte pertinent.

### **3 PARTENAIRES DE PREMIÈRE LIGNE À L'ÉCHELLE NATIONALE**

Depuis sa création, le SCRS a travaillé avec un large éventail de partenaires au sein du gouvernement fédéral. La plupart de ces partenaires – dont certains des plus importants sont le ministère de la Défense nationale (MDN), le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) et Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) – ne disposent pas d'un groupe important d'agents formés qui offrent des services de sécurité de première ligne. Ceux qui disposent de tels agents – services de police, personnel correctionnel, agents de sécurité frontalière et autres – constituent la première ligne de défense, de sensibilisation et de contact pour se protéger contre les menaces à la sécurité nationale. La présente étude a porté sur un éventail de ces organismes de première ligne, qui entretiennent tous – en particulier les services de police – une relation bénéfique de longue date avec le Service en ce qui a trait à l'échange d'information.

#### **3.1 Programme national de liaison**

Le Programme national de liaison (PNL) a été établi pour la première fois par le Secrétariat du DAO en octobre 2007 et visait à informer la direction et les gestionnaires supérieurs des opérations de la nature des relations du Service avec ses principaux partenaires nationaux, afin de gérer stratégiquement ces relations<sup>3</sup>. Bien que la distinction ne soit pas absolue, le PNL du SCRS a été établi pour gérer non pas les partenariats de « première ligne » en soi, mais plutôt les relations avec les organismes fédéraux avec lesquels le Service communique régulièrement. Ces organismes comprennent, par exemple, le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), le ministère de la Défense nationale (MDN), le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et

---

<sup>3</sup> « Programme national de liaison », note de service du Secrétariat du DAO aux DG de l'AC et des régions, 18 octobre 2007.

Transports Canada (TC), la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Service correctionnel du Canada (SCC) et l'Association canadienne des chefs de police (ACCP).

Plusieurs fois par année (que ce soit tous les trimestres ou deux fois par an), chaque région remplit un rapport du PNL dans lequel elle donne à l'AC les détails généraux de sa relation avec chacun de ses partenaires nationaux. Ces rapports décrivent en détail les éléments particuliers de la relation, la façon dont la région propose que le SCRS traite chaque élément, les principaux intervenants nommés au sein de l'organisme partenaire et le niveau de priorité qui, selon la région, devrait être accordé à l'élément en question<sup>4</sup>. Chaque relation est gérée de manière centrale, du moins en partie, par un cadre supérieur qui agit en tant que « champion » de l'organisme au sein du Service.

Les relations entre le SCRS et ses partenaires provinciaux et municipaux de première ligne ne sont pas réglementées par le PNL; cela s'explique principalement par le fait qu'elles sont de nature beaucoup plus « opérationnelle » (c.-à-d. qu'elles sont mieux gérées par les agents et les gestionnaires du SCRS sur le terrain), qu'elles concernent presque toujours une seule région et qu'elles n'exigent donc pas de coordination à l'échelle nationale.

Le PNL est coordonné par le bureau du DAO, qui se tient au courant de l'évolution du programme. Pour faire suite à la note de service initiale d'octobre 2007, le DAO a publié une note de mise à jour/clarification le 27 août 2008. Cette note de service a rappelé aux bénéficiaires que le programme visait deux objectifs clés :

[A] « Le principe de base concernait et continue de concerner la capacité de faire le point sur l'état de la relation avec un partenaire donné à un moment donné. »

[B] « De plus, le PNL cherche à évaluer les forces et les faiblesses de nos relations nationales en vue de combler les lacunes et/ou d'éliminer les anomalies, de l'échelon opérationnel jusqu'à celui de la direction<sup>5</sup>. »

De plus, le DAO a rappelé aux DG les origines du PNL, à savoir que, par le passé, le Service s'était beaucoup trop appuyé sur des renseignements anecdotiques pour évaluer ces relations, ce que nous continuerons de faire à nos risques et périls. Le DAO a ajouté que la coordination nationale de ces relations était primordiale pour fournir au Service des rapports d'étape exacts et à jour<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Le niveau de priorité attribué à un élément est parfois décrit en fonction de l'état de la résolution du problème, par exemple « en cours », ou encore en fonction de l'urgence du problème, comme « faible » ou « très élevée ».

<sup>5</sup> « Programme national de liaison », note de service du Secrétariat du DAO aux DG de l'AC et des régions, 18 octobre 2007.

<sup>6</sup> *Ibid.*

Cependant, le CSARS a appris que, dans les régions, on comprenait mal les objectifs, l'utilité et la fonction du Programme national de liaison. Même si certains – surtout ceux dans les diverses unités de liaison – étaient au courant des objectifs énoncés du programme, peu de gens pouvaient nommer des avantages qui pourraient en découler. De plus, plusieurs agents régionaux ont laissé entendre que la nature même de l'approche du PNL en matière de collecte de données – additionner le nombre de demandes dans les colonnes et résumer les relations de partenariat complexes en une ligne ou deux – avait éliminé la nature diversifiée et nuancée de ces relations.

Un examen du PNL du point de vue de l'AC a également donné des résultats variables. Il importe de souligner que, lorsqu'on lui a demandé de fournir au CSARS quelques exemples de résultats du PNL – qu'il s'agisse de nouvelles politiques, de changements de politiques ou de nouvelles initiatives ayant découlé de la rétroaction formulée dans les divers rapports du PNL – le Service n'a rien fourni. On a dit au CSARS que les objectifs du programme servaient à orienter la direction du SCRS quant à la nature et à la fréquence des réunions avec ses partenaires nationaux fédéraux, mais on a fourni peu de perspectives ou de réflexions supplémentaires sur l'utilité, les forces ou les faiblesses de ces relations nationales qui pouvaient être liées au programme.

Compte tenu du volume de travail consacré à la collecte de renseignements en vue de l'établissement de rapports dans le cadre du PNL, de l'absence de politiques ou de résultats fondés sur les données du PNL au cours de ses trois premières années d'existence et du manque de rétroaction de la direction à l'intention des régions au sujet de leurs données du PNL, certaines questions critiques concernant le programme ont été soulevées. Bien que le CSARS convienne que le Programme national de liaison a du potentiel, il a constaté que, en général, les bureaux régionaux n'étaient pas au courant de l'utilité ou des avantages de l'information recueillie dans le cadre du PNL, malgré le fait que le DAO insiste pour que ces données soient recueillies. Par conséquent, **le CSARS recommande que le SCRS mène une évaluation du PNL pour établir des mesures claires afin d'évaluer l'utilité du PNL quant aux relations avec les partenaires; accroître le niveau de sensibilisation dans les régions relativement aux mesures prises en fonction de l'information qu'elles ont fournie dans leurs rapports du PNL; et traduire les constatations liées au PNL en produits livrables.** Entre-temps, le Service pourrait adopter une stratégie consistant à envoyer des « mises à jour » aux régions, montrant les résultats concrets de leur travail dans le cadre du PNL.

### 3.2 Relation du SCRS avec le Service correctionnel du Canada

Étant donné que le PNL comprend un large éventail de partenaires fédéraux, le CSARS a décidé d'examiner le fonctionnement et l'évolution d'un seul cas afin de mieux comprendre l'ampleur et la portée de la gestion des relations à l'échelle fédérale par le Service. Au cours des dernières années, le Service a intensifié ses relations avec un partenaire fédéral relativement nouveau, le SCC. Ce partenariat – qui a mené à son premier protocole d'entente le 8 octobre 2008







## 4 PARTENAIRES PROVINCIAUX

Les partenaires nationaux de première ligne du Service n'œuvrent pas seulement à l'échelle fédérale; partout en Amérique du Nord, les services de police de tous les niveaux ont subi une série de changements pour tenir compte des exigences en matière de lutte contre le terrorisme imposées après le 11 septembre et de la criminalisation des infractions terroristes. Depuis près de 10 ans maintenant, les objectifs comprennent le changement de mentalité de la police pour inclure la notion de lutte contre le terrorisme et l'éducation des policiers quant aux pratiques, aux méthodes et aux activités terroristes<sup>13</sup>. Pour ce faire, les services de police ont créé des bureaux de renseignement ou amélioré les bureaux existants, qui peuvent faire de la lutte contre le terrorisme leur priorité absolue. Au Canada, on l'a observé à tous les niveaux du travail policier, y compris à l'échelle provinciale : bien que, dans la majeure partie du pays, la GRC soit responsable des services de police provinciaux, dans les deux plus grandes provinces du pays – l'Ontario et le Québec – il y a des forces policières et opérationnelles provinciales à grande échelle. Dans la présente section, le CSARS examine ces forces provinciales à l'aide des exemples de la Police provinciale de l'Ontario et de sa sous-unité du renseignement, la Section provinciale de la lutte contre le terrorisme<sup>14</sup>.

### 4.1 Police provinciale de l'Ontario (PPO) et Section provinciale de la lutte contre le terrorisme (SPLC)

La PPO et le SCRS entretiennent une relation officielle depuis 1986, moment où le premier PE a été signé entre le Service et les services de police de l'Ontario pour permettre la communication de renseignements et l'offre de soutien et d'aide.

Les relations antérieures du SCRS avec la PPO sont mitigées;

---

<sup>13</sup> Henry, V.E., « The need for a consolidated strategic local police approach to terrorism: A practitioner's perspective », *Police Practice and Research*, vol. 3, n° 4, p. 325.

<sup>14</sup> Les chercheurs du CSARS ont également examiné des documents sur la police provinciale du Québec (la Sûreté du Québec) et le Service de renseignements criminels Ontario (SRCO).

Les dossiers portant sur \_\_\_\_\_ sont importants dans le cadre du travail de coopération entre le SCRS et la PPO, bien que d'autres \_\_\_\_\_ constituent également des points d'échange assez communs. La résolution de conflits se fait au sein des équipes de gestion mixtes (EGM); le problème le plus courant qui doit être réglé est \_\_\_\_\_ Les EGM se réunissent régulièrement,

\_\_\_\_\_ ou si la direction n'est pas au courant des éléments qui devraient être soulevés. La plupart du temps, c'est le SCRS qui demande \_\_\_\_\_ Le SCRS a également aidé la PPO

<sup>18</sup>. Dans l'ensemble, toutefois, une grande partie du travail du Service avec la PPO – à l'instar de nombreux autres partenaires nationaux de première ligne – consiste à clarifier et à renforcer constamment le mandat et les priorités du Service, en plus des types d'éléments de preuve et d'activités qui touchent les enquêtes du Service.

Le Service a également, \_\_\_\_\_ de son partenariat avec la Section provinciale de la lutte contre le terrorisme (SPLC) de la PPO. Créée en 2002, la Section a pour mandat de diriger des opérations multiterritoriales de renseignements stratégiques pour lutter activement contre le terrorisme et l'extrémisme en Ontario<sup>19</sup> (site Web de la PPO). Tout en appuyant les efforts visant à enquêter sur la propagande et les crimes haineux, la Section a été établie pour lutter contre toutes les formes d'extrémisme criminel, l'accent étant mis sur le terrorisme<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> Réunion du CSARS avec les services de liaison de la RT, 19 janvier 2010.

<sup>16</sup> Réunion du CSARS avec la RT, le 19 janvier 2010.

<sup>17</sup> Réunion du CSARS avec la RT, le 19 janvier 2010.

<sup>18</sup>

<sup>19</sup> Site Web de la SPLC – [www.opp.ca/ecms/index.php?id=243](http://www.opp.ca/ecms/index.php?id=243).

<sup>20</sup> Il convient de mentionner que la SPLC n'est pas la même chose que le Bureau des renseignements criminels – opérations provinciales (BRCOP) de la PPO, unité distincte qui agit à titre d'organe du renseignement pour les autres enquêtes de la PPO, notamment l'extrémisme lié à la défense de causes multiples et l'extrémisme intérieur (comme

La direction de la SPLC a laissé entendre au Service que la Section avait été essentiellement conçue pour aider deux clients principaux : la GRC et le SCRS. En tant que service de renseignement de la PPO, ses enquêtes permettent d'obtenir des informations criminelles, transmises à la GRC, ou des renseignements, envoyés au Service.

En effet, selon la région de Toronto, la SPLC représente un partenaire modèle. Voici un exemple du type de renseignements que s'échangent les deux groupes :

Il reste néanmoins certaines différences en ce qui concerne les cibles visées et les techniques utilisées, comme on pourrait s'y attendre étant donné leurs différents mandats et seuils. La SPLC, qui est axée sur le renseignement, règle les problèmes un peu différemment des forces policières « traditionnelles »; par exemple,

#### 4.1.1



## 4.2 Liaison du SCRS

Il existe un troisième niveau de partenaire national pour le Service, celui des services de police municipaux ou régionaux (dans les régions rurales), qui ont également été intégrés à certains des secteurs préoccupants du Service : depuis 2002, les services de police locaux de tout le continent intègrent des capacités de lutte contre le terrorisme fondées sur le renseignement à leurs forces et à leurs activités quotidiennes<sup>23</sup>. Comme c'est le cas pour bon nombre des interactions du Service avec ses partenaires, les liens entre le SCRS et ses alliés policiers sont en grande partie gérés par une unité de liaison du SCRS.

Bien que le CSARS ait examiné cette dynamique dans plusieurs contextes<sup>24</sup>, l'expérience de la région d'Ottawa est instructive :

Le Service a également souligné que la continuité était essentielle au maintien des relations de la région; pour cette raison,

Cela dit, le personnel de liaison – parce qu'il se concentre sur les relations extérieures

---

<sup>23</sup> En théorie, les ministères devaient s'appuyer sur les modèles communautaires des années 1970 et 1980 en sensibilisant davantage leurs agents à la lutte contre le terrorisme et en comblant une lacune fondamentale dans la capacité d'une force d'aider à prévenir les actes terroristes, à y réagir et à identifier les terroristes. Pour une analyse de ces idées, voir Christopher W. Ortiz, Nicole J. Hendricks et Naomi F. Sugie, « Policing Terrorism: The Response of Local Police Agencies to Homeland Security Concerns », *Criminal Justice Studies*, vol. 20, n° 2, juin 2007, p. 91-109. De plus, voir Deukmedjian et deLint pour l'exemple de la GRC dans le contexte canadien.

<sup>24</sup> Au moyen de documents, de questionnaires et de séances d'information, le CSARS a discuté de la liaison avec la RT, la RQ et la RCB.

<sup>25</sup> Séance d'information avec les services de liaison de la région de Toronto, 19 janvier 2010.

L'objectif principal est d'avoir une relation ouverte et établie; ainsi, si le Service a besoin de renseignements provenant d'un secteur particulier (que ce soit du personnel de sécurité travaillant

le processus pour obtenir ces renseignements est court. les renseignements recueillis auprès de ces groupes mais l'investissement des ressources du Service dans tous les groupes de liaison est minime par rapport à l'information potentiellement disponible.

OU laisse entendre que, compte tenu du coût relativement faible des efforts de liaison, un seul résultat justifierait amplement toutes les activités menées actuellement.

Cela dit, le principal produit livrable que le SCRS offre actuellement à plusieurs de ses partenaires est de l'information sur son mandat et ses objectifs.

## 5 CLIENT OU PARTENAIRE? LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ NATIONALE DE 2004

Depuis 2004, une nouvelle dynamique s'est installée dans les relations du SCRS avec bon nombre de ses partenaires du domaine de la sécurité, du renseignement et de l'application de la loi au Canada. La Politique de sécurité nationale (PSN) du gouvernement du Canada, intitulée *Protéger une société ouverte*, préconisait une approche renouvelée en matière de sécurité nationale; non seulement la PSN prévoyait une évaluation efficace des menaces, mais elle soulignait également qu'une telle évaluation devait « être rattachée à un système d'intervention tactique efficace pour permettre de déployer de façon proportionnée des ressources en réponse à des menaces précises et envoyer des renseignements pertinents aux intervenants de première ligne, tels que les responsables de l'application de la loi<sup>26</sup> ». Autrement dit, la PSN exigeait qu'au moins deux mesures générales soient prises au sein des divers organismes de sécurité et de renseignement qu'elle visait, soit une évaluation et une communication améliorées de l'information et une meilleure intégration opérationnelle.

Il n'est pas facile de déterminer si le SCRS s'est adapté ou non aux difficultés soulevées par la Politique de sécurité nationale de 2004. Comme il est souligné ci-dessous, bien que le SCRS ait pris des mesures générales pour améliorer l'évaluation et la communication de l'information, la difficulté associée à une « meilleure intégration » a produit des résultats différents. Dans son rapport de 2004 au Parlement, le Bureau du vérificateur général du Canada a évalué le rendement du milieu de la sécurité et du renseignement du Canada depuis l'adoption de la *Loi antiterroriste* en 2001. Dans ce rapport, le BVG a souligné la nécessité de réagir à la menace du terrorisme au moyen de la coopération et de l'intégration des divers organismes gouvernementaux. Pour assurer la coopération, il faut « encourager les échanges d'information entre les analystes ». Pour effectuer l'intégration, il faut « coordonner la collecte de renseignements<sup>27</sup> ».

Cette double nature de la coordination entre les organismes de renseignement après les événements du 11 septembre n'est pas un problème auquel seul le Service fait face : à peu près au même moment où la Politique de sécurité nationale a été rédigée en 2004, un rapport américain sur le fonctionnement du milieu du renseignement a également examiné la différence entre « coopération » et « intégration » ou « action conjointe ». « Lorsque les organismes collaborent, un de ceux-ci définit le problème et demande de l'aide. Lorsqu'ils agissent conjointement, le problème et les solutions sont définis différemment dès le départ. Des intervenants de différents milieux se réunissent pour analyser un cas et planifier la façon de le gérer<sup>28</sup>. »

---

<sup>26</sup> Bureau du Conseil privé, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, avril 2004, p. 14.

<sup>27</sup> 2004 mars – Rapport de la vérificatrice générale du Canada, 3.51-3.53.

<sup>28</sup> Commission nationale sur les attaques terroristes contre les États-Unis, *Rapport final de la Commission nationale sur les attaques terroristes contre les États-Unis*, 22 juillet 2004, p. 400.

Lorsqu'il a produit son rapport de suivi en 2009, le BVG a soutenu que l'un des principes fondamentaux de la Politique de sécurité nationale visait « [I] » amélioration de la coordination et de l'intégration des opérations de sécurité des organismes gouvernementaux ». Cependant, et bien qu'il ait fait l'éloge du SCRS et d'autres organismes pour les progrès importants réalisés en ce qui a trait à la coordination et à l'échange d'information – notamment la création du Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM) – le BVG a conclu que, « dans bon nombre de cas, on ne réussissait pas à assurer l'intégration<sup>29</sup> ».

À l'heure actuelle, le SCRS et ses partenaires collaborent en fonction de cette définition; toutefois, leurs activités ne sont pas, comme l'énoncent la PSN et le rapport du BVG de 2009, intégrées<sup>30</sup>. Cette différence est mise en évidence par le langage utilisé dans la documentation du SCRS aux plus hauts échelons. Par exemple, le PNL, comme l'a expliqué le DAO, prévoit que le SCRS doit plutôt voir ses partenaires comme des clients. Comme le laisse entendre le même document, cela signifie que le renseignement du SCRS devrait renforcer les objectifs et les programmes de ces organismes partenaires; ce document nous rappelle aussi que, dans de nombreux cas, nos partenaires sont d'excellentes sources de renseignement<sup>31</sup>. Plutôt que d'encourager la planification et l'intégration conjointes, ce point de vue favorise les échanges mutuellement avantageux. Un tel langage est également utilisé dans les ententes officielles; le protocole d'entente récemment signé entre le SCRS et le SCC définit la coopération comme la fourniture de renseignements et de soutien opérationnel<sup>32</sup>. Cela laisse entendre qu'il existe une relation entre fournisseur de services et client, et non une relation de partenariat. Par conséquent, les interactions entre les deux groupes consistent souvent à expliquer à l'autre le mandat de sa propre organisation et à échanger de l'information; les réunions ne visent pas à travailler activement ensemble à l'atteinte d'un objectif commun, déterminé avant la collecte de l'information et géré conjointement par la suite. Dans bien des cas, chaque organisation poursuit ses propres objectifs de manière unilatérale.

---

<sup>29</sup> Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes (2009), Chapitre 1 — La sécurité nationale : l'échange de renseignements et d'information, paragraphe 1.29.

<sup>30</sup> Comme il a été mentionné précédemment, il convient de noter que l'examen ne porte pas sur la relation du SCRS avec la GRC.

<sup>31</sup> Note de service du DAO portant sur la propriété opérationnelle du Programme national de liaison (PNL) à l'intention des DG de l'AC et des régions, 27 août 2008.

<sup>32</sup> Protocole d'entente entre le SCRS et le SCC, signé par le SCRS le 26 septembre 2008, p. 3.

Il est clair que, bien que la PSN ait reçu une certaine attention dans les milieux universitaires et journalistiques<sup>33</sup>, elle a été peu diffusée et a eu encore moins de répercussions au quotidien au SCRS; le document n'a pas été intégré à la planification ou à la politique du Service, ni en 2004 lorsqu'il a été publié, ni depuis. Selon les sections de la politique stratégique et de la politique opérationnelle du Service, la PSN a été conçue principalement comme un document stratégique du gouvernement du Canada, mais a eu peu d'incidence sur le Service, car elle ne concernait aucune politique particulière et n'était pas expressément mentionnée dans les exigences nationales pertinentes<sup>34</sup>.

L'absence d'incidence de la PSN est encore plus évidente à l'échelle régionale; bien qu'une direction ait laissé entendre que la PSN avait aidé à favoriser un environnement plus coopératif entre le Service et divers autres partenaires gouvernementaux, la plupart des membres du personnel des divers bureaux régionaux consultés dans le cadre de l'étude avaient à peine entendu parler de la PSN et ne l'avaient certainement pas lu. De plus, lorsqu'on leur a demandé s'ils croyaient que la PSN avait déjà eu un effet sur leur travail ou qu'elle correspondait à leurs priorités, la plupart des membres du personnel du SCRS ont trouvé le document désuet et non représentatif des difficultés et des priorités types orientant leur travail<sup>35</sup>.

L'étude a montré que le SCRS et ses partenaires nationaux de première ligne *coopéraient* bien : ils se rencontrent assez régulièrement, entretiennent des relations très productives et disposent d'outils perfectionnés pour suivre leurs échanges. Par contre, après avoir rencontré des représentants de plusieurs régions et directions différentes, **le CSARS a conclu que le SCRS n'était pas près d'encourager l'intégration avec ses partenaires nationaux de première ligne, une stratégie décrite dans la PSN de 2004. De plus, la compréhension ou la connaissance du contenu ou des objectifs de la PSN au SCRS était minime.**

Par conséquent, une question importante demeure : dans quelle mesure le gouvernement du Canada souhaite-t-il que le Service intègre ses opérations à celles de ses partenaires, mais surtout, le gouvernement a-t-il communiqué cette directive au SCRS de façon appropriée et efficace? Le manque de sensibilisation du SCRS à la PSN de 2004 donne à penser qu'il y a

---

<sup>33</sup> Par exemple, Colleen Bell, « Surveillance Strategies and Populations at Risk: Biopolitical Governance in Canada's National Security Policy », *Security Dialogue*, vol. 37, n° 2, 2006, p. 147-165, Edna Keeble, « Defining Canadian Security: Continuities and Discontinuities », *American Review of Canadian Studies*, vol. 35, n° 1 (printemps 2005), p. 1-23, et Joel J. Sokolsky, « Realism Canadian Style: National Security Policy and the Chrétien Legacy », vol. 5, n° 2, juin 2004, p. 8-43.

<sup>34</sup> Échange de courriels entre le CSARS et un représentant des relations extérieures et de la liaison au sujet de la Politique de sécurité nationale de 2004, le dernier courriel étant daté du 25 janvier 2010.

<sup>35</sup> Réunions du CSARS avec les services de liaison de la RO (17 décembre 2009) et les services de liaison, l'ITB et l'AEA de la RT (19 janvier 2010).

un malentendu entre le gouvernement et le SCRS à cet égard. **Le CSARS est d'avis que, si le gouvernement du Canada souhaite mettre en œuvre une nouvelle politique stratégique sur la sécurité nationale qui touche le travail du SCRS – et qui met l'accent sur la nécessité d'une intégration accrue –, il doit prendre des mesures supplémentaires pour établir un lien entre ces plans et les politiques et activités du Service. De plus, le gouvernement devrait rendre ses objectifs clairs et explicites par l'entremise des voies normales, notamment par des instructions du ministre et des exigences nationales.**

Autrement dit, la publication d'une politique sur la sécurité nationale n'aura pas d'incidence sur les politiques du SCRS à moins qu'elle ne soit ensuite intégrée aux directives du gouvernement à l'intention du Service. Pendant une bonne partie de leurs interactions, le SCRS et plusieurs de ses partenaires nationaux de première ligne se sont mieux *informés* mutuellement sur les mandats, les priorités et les rôles de chacun. Cependant, et bien que le CSARS ne souhaite pas minimiser les mesures positives que ce niveau accru d'information peut favoriser<sup>36</sup>, les efforts déployés normalement pour fournir des renseignements, clarifier les mandats et résoudre les conflits ne sont pas synonymes d'opérations, de gestion et de planification conjointes et sont bien loin de l'intégration encouragée dans la PSN. Pour répondre à ces attentes, le gouvernement du Canada devra donner officiellement une orientation beaucoup plus claire et plus précise.

---

<sup>36</sup>

Il ne faut pas non plus minimiser les mesures plus rigoureuses qui ont pu être prises en ce qui concerne la relation avec la GRC.

## **6 AVENIR DES PARTENARIATS NATIONAUX DE PREMIÈRE LIGNE**

L'examen donne à penser que, du point de vue des opérations et de la gestion du SCRS, les partenariats nationaux de première ligne du Service fonctionnent bien et sont mutuellement productifs. De plus, ces partenariats contribuent à établir des voies d'information et de communication essentielles dans le contexte actuel de la lutte contre le terrorisme, de la radicalisation et de l'extrémisme. Toutefois, la présente étude laisse également entendre que, au niveau macroéconomique de la politique gouvernementale, de nombreux partenariats nationaux auxquels participe le SCRS n'ont pas encore atteint le seuil que les décideurs du gouvernement avaient prévu après les événements du 11 septembre. Citant des outils de gestion généraux qui ont produit de nombreuses statistiques, mais qui n'ont aucune incidence sur les politiques, lorsque l'information provient des services de police nationaux et une difficulté générale d'atteindre complètement certains des principaux objectifs de la Politique de sécurité nationale de 2004 du gouvernement, l'étude permet de conclure que, bien que les partenariats nationaux de première ligne du SCRS fonctionnent bien lorsque l'échange d'information est le résultat souhaité, ils n'ont pas donné lieu à une intégration concrète entre les organismes de renseignement de sécurité et de renseignement criminel du Canada.

## SOMMAIRE DES CONCLUSIONS

- Le CSARS a conclu que le SCRS n'était pas près d'encourager l'*intégration* avec ses partenaires nationaux de première ligne, une stratégie décrite dans la PSN de 2004. De plus, la compréhension ou la connaissance du contenu ou des objectifs de la PSN au SCRS était minime.

## SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

- Le CSARS recommande que le SCRS mène une évaluation du PNL pour établir des mesures claires afin d'évaluer l'utilité du PNL quant aux relations avec les partenaires; accroître le niveau de sensibilisation dans les régions relativement aux mesures prises en fonction de l'information qu'elles ont fournie dans leurs rapports du PNL; et traduire les constatations liées au PNL en produits livrables.
- Le CSARS est d'avis que les rapports du SCRS pourraient offrir plus de détails; afin d'accroître la sensibilisation à la véracité des renseignements déclarés dans le BRS, qui sont ensuite utilisés pour remplir les rapports du SCRS à l'intention des clients, le CSARS recommande que le SCRS ajoute une catégorie supplémentaire à celle du « personnel d'application de la loi ».
- Le CSARS est d'avis que, si le gouvernement du Canada souhaite mettre en œuvre une nouvelle politique stratégique sur la sécurité nationale qui touche le travail du SCRS – et qui met l'accent sur la nécessité d'une intégration accrue –, il doit prendre des mesures supplémentaires pour établir un lien entre ces plans et les politiques et activités du Service. De plus, le gouvernement devrait rendre ses objectifs clairs et explicites par l'entremise des voies normales, notamment par des instructions du ministre et des exigences nationales.