Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement

Rapport spécial sur le mandat de la Police fédérale de la Gendarmerie royale du Canada

Présenté au premier ministre le 14 août 2023 en vertu du paragraphe 21(2) de la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*

[Version révisée selon le paragraphe 21(5) de la Loi sur le CPSNR]

Canada

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, 2023
Tous droits réservés.
Ottawa, ON.

Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement

Rapport spécial sur le mandat de la Police fédérale de la Gendarmerie royale du Canada (Version révisée selon le paragraphe 21(5) de la Loi sur le CPSNR)

CP104-5/2023E-PDF
978-0-660-68660-8

CP104-5/2023F-PDF
978-0-660-68661-5

Rapport spécial sur le mandat de la Police fédérale de la Gendarmerie royale du Canada

Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement

L'honorable David McGuinty, C.P., député
Président

Présenté au premier ministre le 14 août 2023

Version révisée déposée au Parlement en novembre 2023

Révisions

En application du paragraphe 21(2) de la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement* (Loi sur le CPSNR), le Comité peut présenter un rapport spécial au premier ministre et aux ministres concernés sur toute question liée à son mandat. Conformément au paragraphe 21(5) de la Loi sur le CPSNR, le premier ministre peut, après consultation du président du Comité, ordonner au Comité de lui présenter un rapport révisé qui ne contient pas de renseignements dont la communication porterait atteinte à la sécurité ou à la défense nationales ou aux relations internationales, ou qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat, selon le premier ministre.

Le présent document constitue une version révisée du Rapport spécial fourni au premier ministre le 14 août 2023. À ce moment, le document était classifié Secret//Réservé aux Canadiens. Les révisions ont été apportées de façon à retirer l'information dont la communication, selon le premier ministre, porterait atteinte à la sécurité ou à la défense nationales ou aux relations internationales ou qui est protégée par le secret professionnel de l'avocat. Lorsque la suppression n'affecte pas la lisibilité du texte, le Comité a signalé la suppression par trois astérisques (***) dans le texte du présent document. À l'inverse, le Comité a révisé le document pour résumer l'information retirée. Ces passages sont signalés par trois astérisques au début et à la fin du résumé et sont placés entre crochets (voir l'exemple ci-dessous).

EXEMPLE: [*** Les passages révisés sont signalés par trois astérisques en début et en fin de phrase, et le résumé est placé entre crochets. ***]

Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement

(Membres des 43e et 44e législatures)

L'honorable David McGuinty, C.P., député (président)

Mme Leona Alleslev, députée

M. Stéphane Bergeron, député

M. Don Davies, député

L'honorable Dennis Dawson, sénateur
(a démissionné le 9 septembre 2022)

L'honorable Pat Duncan, sénatrice

M. Ted Falk, député
(a démissionné le 15 juin 2021)

M. Peter Fragiskatos, député

Mme Iqra Khalid, députée

L'honorable Frances Lankin, C.P., C.M., sénatrice

Mme Patricia Lattanzio, députée

M. James Maloney, député

M. Rob Morrison, député

M. Glen Motz, M.O.M., député
(a démissionné le 15 juin 2021)

Mme Jennifer O'Connell, députée
(a démissionné le 19 mars 2021)

M. Alex Ruff, C.S.M., C.D., député

Mme Brenda Shanahan, députée

L'honorable Vernon White, sénateur
(a démissionné le 2 octobre 2022)

Table des matières

Sommaire ..... **ix**

Introduction **1**

Examen du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement 5

Chapitre 1 : Menaces et conséquences pour la Police fédérale **7**

Principales menaces 10

Extrémisme violent 11

Criminalité transnationale grave et organisée 12

Criminalité financière 14

Ingérence étrangère 15

Espionnage 16

Cybercriminalité 17

Conséquences pour la Police fédérale 18

Chapitre 2 : Contexte **21**

Description de la GRC 21

Services de police contractuels et autochtones 23

Services de police spécialisés 24

Police fédérale 24

Cadre juridique de la Police fédérale de la GRC 30

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada 30

Loi sur les infractions en matière de sécurité 30

Code criminel 30

Pouvoirs des services de police 31

Chapitre 3 : Enquêtes fédérales : tendances **33**

But des projets cotés 35

Enquêtes cotées 37

Enquêtes cotées : résultats 39

Répartition des enquêtes cotées au Canada 40

Projets non cotés 41

Chapitre 4 : Partenariats de la Police fédérale **43**

Internationaux 43

Nationaux 45
Organismes d'application de la loi au Canada 48

Chapitre 5 : Responsabilité et gouvernance 51
Indépendance de la police 51
Gouvernance interne 55

Chapitre 6 : Questions thématiques 59
Finances et ressources humaines 59
Finances 59
Ressources humaines 63
Recrutement et formation au sein de la Police fédérale 66
Données 70
Systèmes de données 71
Établissement des priorités 74
Le renseignement 80

Chapitre 7 : Évaluation du Comité 87
Difficultés externes : composantes structurelles de l'organisation 87
Difficultés internes : gouvernance et établissement des priorités 88
Difficultés internes : Données, établissement des priorités et renseignements 89
Difficultés internes : recrutement et formation 90
Le plan de transformation de la Police fédérale 91
Réforme de la Police fédérale : le gouvernement doit agir 93

Conclusion 97

Conclusions 99

Recommandations 101

Annexe A Liste des témoins 103

Annexe B Liste d'abréviations 105

Sommaire

Il y a cinq ans, le Comité a décidé d'étudier les activités des principaux organismes responsables de la sécurité et du renseignement qui n'avaient pas encore fait l'objet d'un examen particulier et indépendant. Bien que la GRC ait fait l'objet d'examens particuliers et indépendants, aucune organisation externe n'a mené d'examen précisément sur le mandat de la Police fédérale. À ce titre, le Comité a choisi de se pencher sur le mandat de la Police fédérale de la GRC, qui cadre avec l'alinéa 8b) de la Loi sur le CPSNR. Il cherche à expliquer et à examiner les programmes, les activités, les structures, les ressources, les pouvoirs et les responsabilités du mandat de la Police fédérale.

En tant qu'organisation centrale de l'appareil de la sécurité nationale et du renseignement du Canada, la GRC, en raison de son mandat de la Police fédérale, est la principale organisation d'application de la loi du Canada pour ce qui est des enquêtes liées à la sécurité nationale, des crimes transnationaux et graves, de la criminalité financière et du cybercrime. La Police fédérale enquête sur les menaces criminelles les plus graves envers les Canadiens et les intérêts du Canada. La complexité de ces crimes augmente en raison du passage de la société au numérique et de la nature transnationale du crime.

Le rôle de la Police fédérale est essentiel à la sécurité nationale du Canada. Elle est la seule organisation en mesure de mener des enquêtes sur les plus importantes menaces criminelles dans les différentes administrations, tant au Canada qu'à l'étranger (en collaboration avec des services de police étrangers). Le gouvernement fédéral l'a chargée de protéger des représentants fédéraux et désignés clés et d'appuyer des opérations internationales, comme le maintien de la paix.

Au cours de son examen, le Comité a constaté que la Police fédérale est aux prises avec plusieurs difficultés. Le mandat de la Police fédérale subit les contrecoups du fait que la GRC privilégie de longue date la Police contractuelle, ce qui a façonné sa structure organisationnelle, sa gouvernance, ses finances, ses ressources humaines et ses modèles de formation. Dans ce contexte, la Police fédérale se heurte à des défis internes inhérents à son programme. Parmi ces défis, mentionnons la faiblesse de la gouvernance et de l'établissement de la priorité des activités et des enquêtes fédérales; la piètre qualité des données et leur mauvaise gestion; le désalignement de la fonction du renseignement par rapport aux exigences fédérales; et l'inadéquation des modèles de recrutement et de formation de la Police fédérale par rapport à son mandat.

La GRC reconnaît de toute évidence les problèmes qui pèsent sur le mandat de la Police fédérale. Ses nombreuses initiatives dans les domaines de la gouvernance, des données, de la priorisation, du renseignement, du recrutement et de la formation devraient améliorer la capacité de la Police fédérale de remplir son mandat, si elles sont complètement mises en œuvre. Toutefois, le Comité est d'avis que le gouvernement fédéral devrait jouer un plus grand rôle de direction et faire preuve d'une plus grande orientation, particulièrement de définir dans la loi l'indépendance de la police et d'établir des normes et des attentes relativement au recrutement et à la formation, aux données et à la production de rapports. Ainsi, la Police fédérale sera mieux à même de s'attaquer aux plus grandes menaces qui pèsent sur la sécurité nationale et la sécurité publique du Canada.

Le gouvernement a la responsabilité de veiller à ce que les diverses composantes de son appareil de la sécurité nationale et du renseignement fonctionnent efficacement. À la lumière de son examen, le Comité croit que la Police fédérale ne fonctionne pas et ne peut pas fonctionner aussi efficacement qu'elle le doit pour protéger le Canada et les Canadiens contre les menaces les plus importantes en matière de sécurité nationale et de criminalité. Le gouvernement doit agir pour remédier à la situation.

Introduction

1. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est le service de police national du Canada. Elle travaille d'un océan à l'autre à l'échelle communautaire, provinciale, territoriale et fédérale pour prévenir la criminalité, appliquer la loi, enquêter sur les infractions, assurer la sécurité des Canadiens et des intérêts du Canada, et venir en aide aux Canadiens dans les situations d'urgence. Les employés de la GRC travaillent dans plus de 700 détachements situés dans 150 collectivités et assurent des services de police dans plus de 600 communautés autochtones au pays. À l'échelle mondiale, la GRC fournit de la formation spécialisée aux policiers, mène des activités de police internationale, y compris pour le maintien de la paix, et échange des renseignements et coopère avec des partenaires pour appuyer des enquêtes et perturber et démanteler des opérations criminelles[1].

2. La GRC mène ce travail dans le cadre de trois grands mandats. Le premier et plus vaste mandat est les Services de police contractuels et autochtones, dans le cadre duquel elle fournit des services de police à toutes les provinces et à tous les territoires, à l'exception du Québec et de l'Ontario, et aux collectivités autochtones, par l'entremise de contrats négociés entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires. Le deuxième mandat de la GRC est les Services de police spécialisés, qui fournissent des services de soutien opérationnel de première ligne essentiels à la GRC dans l'ensemble, mais aussi à ses partenaires de l'application de la loi et de la justice pénale[2].

3. Enfin, le troisième mandat de la GRC est la Police fédérale, soit celui se rapprochant le plus de la sécurité nationale et du renseignement ainsi que du sujet du présent examen. La Police fédérale est le principal organisme d'application de la loi du Canada pour ce qui est des enquêtes sur la sécurité nationale, le crime organisé, les crimes transnationaux et graves, la criminalité financière et le cybercrime. Elle fournit des services de protection (p. ex., au premier ministre et à d'autres représentants désignés), mène des activités de police internationale et assure la sécurité frontalière. Elle gère aussi ses propres services de police et d'opérations spécialisés (p. ex., un programme d'infiltration) à l'appui des enquêtes. Ces responsabilités demandent des contacts étroits avec une myriade de partenaires de l'application de la loi et du renseignement, tant au Canada qu'à l'étranger. Le mandat et les responsabilités de la Police fédérale, sa présence au pays et à l'étranger, et ses partenariats opérationnels la placent au centre de l'appareil de la sécurité nationale et du renseignement du Canada[3]. Elle est la seule organisation en mesure de mener des enquêtes sur les plus importantes menaces criminelles dans les différentes administrations, tant au Canada qu'à l'étranger (en collaboration avec des services de police étrangers).

4. Ce rôle essentiel est peu connu au Canada. Bon nombre de Canadiens associent la GRC à sa tunique rouge ou à son emblématique Carrousel et, s'ils habitent dans des secteurs ruraux ou semi-urbains en dehors du centre du Canada, au service de police provincial,

[1] Gendarmerie royale du Canada (GRC), « Au sujet de la GRC », page Web, 2021.
[2] GRC, « Services de police spécialisés », 2014.
[3] Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), *Rapport annuel 2018*, 2019.

territorial ou local. En Ontario et au Québec, où travaillent beaucoup d'employés de la Police fédérale, la GRC est essentiellement invisible. Malheureusement, les Canadiens connaissent aussi la GRC en raison de plusieurs recours collectifs récents, crises et incidents critiques, et sont conscients que la GRC fait face à d'importants problèmes au sein de son organisation. Ces problèmes ont été exposés de façon détaillée au cours de la dernière décennie dans une série de rapports importants, spécialement sur des enjeux de culture, de harcèlement sexuel et de racisme systémique au sein de la GRC dans son ensemble. On compte parmi ces rapports :

- Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense — Des questions de conduites : la Gendarmerie royale du Canada doit transformer sa culture (2013)[4];
- Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, Rapport sur le harcèlement en milieu de travail à la GRC (2017)[5];
- Sheila Fraser, Examen de quatre cas de poursuites civiles contre la GRC pour des motifs de harcèlement au travail (2017)[6];
- L'honorable Michel Bastarache, *Rêves brisés Vies brisées : Les effets dévastateurs du harcèlement sur les femmes au sein de la GRC* (2020)[7];
- Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes (SECU) — *Racisme systémique au sein des services policiers au Canada* (2021)[8];
- le rapport de la Commission des pertes massives sur les pertes massives survenues en Nouvelle-Écosse en avril 2020 (à venir en 2023)[9].

5. Étant un élément central de la GRC, la Police fédérale fait aussi face à ces problèmes. Toutefois, la Police fédérale est aussi confrontée à des problèmes précis et distincts qui, s'ils ne sont pas résolus, mineront sa capacité de remplir pleinement son mandat essentiel. De plus, aucune étude récente n'a porté exclusivement sur le mandat de la Police fédérale de la GRC. Le mandat a plutôt été mentionné par rapport à d'autres secteurs de la GRC ou inclus parallèlement à des discussions plus larges sur la gouvernance et la gestion de la GRC. Les examens se rapportant le plus étroitement à la Police fédérale sont les suivants :

- Bureau du vérificateur général du Canada, Chapitre 1 : Gendarmerie royale du Canada – Les services de police à contrat[10] : Alors que cet audit se centrait sur les services de police à contrat, il a conclu que la GRC s'est acquittée de ses obligations contractuelles au détriment de ses services de la Police fédérale. Il a recommandé que la GRC trouve

[4] Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Des questions de conduites : la Gendarmerie royale du Canada doit transformer sa culture*, 2013.
[5] Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, *Rapport sur le harcèlement en milieu de travail à la GRC*, 2017.
[6] Sheila Fraser, *Examen de quatre cas de poursuites civiles contre la GRC pour des motifs de harcèlement au travail : Rapport au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile*, 2017.
[7] Michel Bastarache, *Rêves brisés Vies brisées : Les effets dévastateurs du harcèlement sur les femmes au sein de la GRC*, 2020.
[8] Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes (SECU), *Racisme systémique au sein des services policiers au Canada*, 2021.
[9] La Commission sur les pertes massives d'avril 2020 en Nouvelle-Écosse établie conjointement par les gouvernements fédéral/provincial, Turning the Tide Together: Final Report of the Mass Casualty Commission, mars 2023. https://commissiondespertesmassives.ca/rapport-final/.
[10] Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes Chapitre 1 : Gendarmerie royale du Canada – Les services de police à contrat*, 2005.

le moyen d'utiliser un financement, une évaluation et un compte rendu distincts pour ses activités de services de police à contrat afin d'éviter que ses autres activités ne subissent des contrecoups.

- Rapport sur les événements concernant Maher Arar (2006)[11] : Ce rapport présente l'analyse et les recommandations de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens dans la restitution et la torture du Canadien Maher Arar par les États-Unis. Notamment, le rapport a recommandé que la GRC mette en place une formation supplémentaire portant expressément sur la sécurité nationale et revoit périodiquement ses programmes de formation sur la sécurité nationale. Il recommandait aussi que la GRC continue de développer sa capacité d'action en matière d'application de la loi axée sur le renseignement, mette en place des contrôles internes pour toutes les enquêtes relatives à la sécurité nationale, maintienne sa pratique de surveillance centralisée des enquêtes relatives à la sécurité nationale, et continue de recevoir des directives ministérielles sur l'orientation à donner aux enquêtes relatives à la sécurité nationale.
- Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC — Rétablir la confiance (2007)[12] : Connu comme le rapport Brown, le rapport de ce groupe de travail portait sur la façon de rétablir la confiance du public envers la GRC à la suite d'une enquête sur la gestion par la GRC des régimes de retraite et d'assurances. Particulièrement, le rapport a fait ressortir la complexité de la GRC en tant qu'organisme et a étudié la possibilité que son démantèlement fasse partie des solutions à ses problèmes de structure et de gouvernance.
- Le vol 182 d'Air India - une tragédie canadienne (2010)[13] : Ce rapport a présenté l'évaluation et les recommandations de la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182. Le rapport portait sur le système de la sécurité et du renseignement dans son ensemble. Toutefois, relativement à la Police fédérale de la GRC, il préconisait la création de deux postes qui changeraient la conduite des enquêtes antiterroristes : le directeur des poursuites antiterroristes, qui assurerait l'uniformité des avis juridiques au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et à la GRC, et le coordonnateur de la protection des témoins pour la sécurité nationale, qui serait chargé des questions liées à la protection des témoins dans les enquêtes antiterroristes. Le rapport portait aussi sur les thèmes pertinents de la lutte contre le financement du terrorisme, l'amélioration de l'échange d'information et de la collaboration interministérielle, la sûreté aérienne et l'amélioration de la relation entre les renseignements et les éléments de preuve dans la procédure criminelle.
- Bureau du vérificateur général du Canada, Chapitre 5 : *Les services nationaux de police — Gendarmerie royale du Canada* (2011)[14] : Cet audit a constaté qu'au cours de l'exercice 2010-2011, la GRC a procédé à une réaffectation de fonds à l'interne dans les services nationaux de police pour résorber les manques à gagner dans ces services. Cette réaffectation a diminué les fonds pour d'autres programmes, dont la Police fédérale.

---

[11] Commissaire d'enquête, *Rapport sur les événements concernant Maher Arar*, 2006.
[12] Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC, *Rétablir la confiance*, 2007.
[13] Commissaire d'enquête, *Le vol 182 d'Air India - une tragédie canadienne*, 2010.
[14] BVG, *Le Point : Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, Chapitre 5 : Les services nationaux de police — Gendarmerie royale du Canada*, 2011.

Examen du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement

6. L'examen complète les études et enquêtes antérieures portant précisément sur le mandat de la Police fédérale de la GRC. Le Comité a défini trois objectifs auxquels l'examen doit répondre :

- examiner les programmes, activités, structures, autorisations et obligations de rendre compte du mandat de la Police fédérale, ainsi que d'en faire la distinction avec le grand mandat de la GRC;
- examiner les moyens et les résultats des programmes et activités du mandat, notamment par l'analyse de données et des études de cas sur la façon dont la GRC établit l'ordre de priorité des enquêtes criminelles fédérales dans les domaines de la sécurité nationale, des crimes complexes et du crime organisé majeur et les effectue;
- examiner le rôle que jouent les partenariats clés nationaux et internationaux.

7. Le Comité a exclu deux sujets de la portée de son examen. Le premier est l'administration par la GRC du Programme de protection des témoins. Le Comité n'a pas droit d'accès aux renseignements sur ce sujet qui, de toute façon, ne se rapporte pas au champ d'application du présent examen[15].

8. Le Comité a aussi exclu l'information et les activités détaillées concernant la Police contractuelle. Les responsabilités de la Police contractuelle de la GRC ne s'appliquent pas au mandat du Comité en matière de sécurité nationale et de renseignement. Nonobstant, le Comité n'a pas fait abstraction de la Police contractuelle, mais a dirigé son analyse sur les répercussions de la Police contractuelle sur le mandat de la Police fédérale.

9. Le Comité a entamé son examen en janvier 2021 par l'envoi de lettres d'avis au ministre de la Sécurité publique et à la commissaire de la GRC. En avril 2021, le Comité a remis à la GRC le cadre de référence de l'examen. Entre avril 2021 et janvier 2023, la GRC a fourni au Comité des documents (environ 25 000 pages) touchant tous les aspects du mandat de la Police fédérale[16]. Le Comité a aussi rencontré des représentants de la GRC à dix reprises au cours de l'examen et a rencontré le ministre de la Sécurité publique en juin 2023.

10. Le Comité a sollicité l'opinion du public en janvier 2022 et a demandé à des experts canadiens et de l'étranger des exposés sur divers aspects du mandat de la Police fédérale ainsi que sur les aspects comparables à l'échelle internationale. De plus, le Secrétariat et la GRC ont

[15] En application de l'alinéa 14b) de la Loi sur le CPSNR, le Comité n'a pas un droit d'accès aux renseignements dont la communication est visée au paragraphe 11(1) de la *Loi sur le Programme de protection des témoins*.
[16] Le Comité souligne que l'examen a été interrompu par le déclenchement des élections fédérales de 2021 le 15 août 2021, qui a entraîné la dissolution du Comité. Un nouveau Comité a été nommé le 22 janvier 2022.

communiqué tout au long du processus d'examen, notamment lors de plusieurs exposés pratiques. Tout au long de l'examen, la GRC a fait preuve de soutien et d'accommodation.

11. Le présent rapport se divise en sept chapitres. Au chapitre un, le Comité décrit le contexte de la menace dans lequel la Police fédérale mène ses activités. Dans le chapitre deux, le Comité fournit des renseignements généraux sur la GRC et ses différents mandats, et la structure des pouvoirs de la Police fédérale. Dans le chapitre suivant, le Comité illustre les tendances liées aux enquêtes de la Police fédérale. Le chapitre quatre traite des partenariats clés de la Police fédérale. Au chapitre cinq, le Comité explore la responsabilité et la gouvernance. Dans le chapitre six, le Comité se penche sur cinq questions thématiques transsectorielles qui sont ressorties au cours de l'examen : les finances et les ressources humaines, le recrutement et la formation, les données, l'établissement des priorités, et le renseignement. Le Comité présente son évaluation au chapitre sept, et termine par sa conclusion, les conclusions qu'il a tirées et ses recommandations. Tout au long de l'examen, le Comité a inclus des études de cas pour illustrer les types d'enquêtes réalisées par la Police fédérale.

Chapitre 1 : Menaces et conséquences pour la Police fédérale

12. L'environnement opérationnel dans lequel la GRC mène ses activités de la Police fédérale est complexe. Plus particulièrement, deux tendances puissantes et étroitement liées, à savoir la mondialisation et l'informatisation[17], exercent une influence considérable sur la perpétration de crimes et la conduite d'enquêtes et façonnent les principales menaces criminelles auxquelles se heurtent le Canada et ses alliés. Le présent chapitre examine brièvement ces questions, aborde les principales menaces criminelles et souligne leurs répercussions sur le programme de la Police fédérale.

Mondialisation de la criminalité

13. Bon nombre des menaces criminelles graves sont mondiales. Les mêmes tendances qui ont accéléré la circulation des personnes, de l'argent, de l'information et de la marchandise, à savoir la libéralisation du commerce et la déréglementation et la croissance exponentielle des modalités de transport et des échanges, ont également profité aux groupes criminels organisés, tant ceux qui existaient déjà que les nouveaux[18]. Ces groupes se servent des industries du transport maritime et de la livraison de colis pour faire le trafic transfrontalier de larges quantités de marchandises illicites[19]. Un « système financier clandestin parallèle » mondial favorise un large éventail d'activités criminelles, qui vont du commerce de drogues illicites jusqu'à l'évasion fiscale en passant par le blanchiment d'argent[20]. Le commerce des drogues illicites est le plus grand marché criminel du Canada, et beaucoup de ces drogues proviennent de l'étranger[21]. Selon une étude universitaire, en 2014, environ 8 % de l'économie mondiale, soit environ 7 600 milliards de dollars américains, était dissimulé dans les paradis fiscaux du monde entier[22]. L'Agence du revenu du Canada estime qu'en 2014, les paradis fiscaux ont privé le

[17] L'informatisation est l'utilisation accrue des informations (numériques et sociales) au sein d'une société et de l'économie.
[18] Service canadien de renseignements criminels (SCRC), *Rapport public de 2022 sur le crime organisé au Canada*, octobre 2022; Yvon Durrand et Curt T. Griffiths, Reflections on the Federal Policing Mandate of the RCMP and the Role of Law Enforcement in National Security and Intelligence, avril 2022, document préparé pour le CPSNR; Europol, *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021* (en anglais seulement), décembre 2021; et Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *The Globalization of Crime: Transnational Organized Crime Threat Assessment* (en anglais seulement), 2010.
[19] SCRC, Prévision nationale du renseignement criminel (PNRC) 2018-2019 sur les marchés criminels canadiens – Drogues illicites, avril 2019.
[20] Europol, *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021* (en anglais seulement), décembre 2021.
[21] SCRC, *Rapport public de 2022 sur le crime organisé au Canada*, octobre 2022; et United States Department of State, *2022 International Narcotics Control Strategy Report – Volume I: Drug and Chemical Control* (en anglais seulement), mars 2022.
[22] Selon une étude innovatrice de 2015, en 2014, environ 7 600 milliards $ US étaient détenus dans des paradis fiscaux, soit 8 % du produit intérieur brut (PIB) mondial, privant les gouvernements du monde entier de recettes fiscales estimées à 190 milliards $ US. Gabriel Zucman, *La richesse cachée des nations : Enquête sur les paradis fiscaux*, nouvelle édition augmentée (les leçons des Panama papers), Le Seuil, 2017. Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*, University of Chicago Press, 2015, traduit du français par Teresa Lavender Fagan. Le CPSNR utilise le dollar canadien ($CAN) sauf indication contraire.

gouvernement fédéral de pas moins de 3 milliards de dollars en recettes fiscales[23]. Au Canada, des blanchisseurs d'argent professionnels blanchissent les produits de crimes commis dans d'autres pays[24] et utilisent des banques et des sociétés étrangères pour blanchir les produits de crimes commis au Canada[25]. Beaucoup d'autres menaces criminelles graves ont également une dimension internationale : des extrémistes violents s'inspirent de mouvements idéologiques transnationaux ou d'attentats commis dans d'autres pays, des cybercriminels à l'étranger ciblent des victimes au Canada, et des cybercriminels au Canada ciblent des victimes à l'étranger.

14. Dans de nombreuses régions du monde, les espaces non gouvernés et l'insuffisance de la capacité de l'État permettent aux groupes du crime organisé et aux groupes terroristes de mener leurs activités avec une impunité quasi totale, ce qui entraîne la banalisation de la violence et le déclin ou le remplacement des institutions étatiques[26]. Ce phénomène a une incidence sur le Canada. Les crises humanitaires et les conflits dans le monde font augmenter la traite de personnes et le passage de clandestins[27]. L'instabilité dans certains pays rend la situation plus dangereuse pour les Canadiens qui voyagent ou travaillent à l'étranger, et des Canadiens ont récemment été pris en otage par des groupes terroristes à des fins de profits[28] ou ont été tués dans des incidents terroristes à l'étranger[29]. L'instabilité en Afghanistan, surtout depuis le retrait de l'armée américaine en août 2021, a accru l'offre mondiale d'opium et d'héroïne[30] et pourrait avoir donné aux terroristes internationaux un refuge où s'entraîner et préparer des attaques[31]. En Amérique du Sud et en Amérique centrale, l'insuffisance de la capacité de l'État a donné lieu ces dernières années à une production record de cocaïne et d'autres drogues[32], ce qui permet aux criminels d'importer de plus grandes quantités de

---

[23] « Pour l'année d'imposition 2014, on estime que les pertes en matière de recettes fiscales fédérales découlant des revenus de placements cachés à l'étranger par les Canadiens s'élèvent entre 0,8 milliard de dollars et 3,0 milliards de dollars. » Agence du revenu du Canada, Écart fiscal à l'échelle internationale et résultats en matière d'observation pour le système d'impôt fédéral sur le revenu des particuliers, 2018. Nous n'avons pas de données pour les années suivantes, mais rien ne porte à croire que les choses se sont améliorées depuis la rédaction du rapport cité.
[24] United States Department of State, *2022 International Narcotics Control Strategy Report – Volume II: Money Laundering* (en anglais seulement), mars 2022. « Le blanchiment d'argent est le processus consistant à dissimuler la source de l'argent ou des biens tirés d'activités criminelles. » Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), *Rapport annuel de 2021-2022*, décembre 2022.
[25] Commission d'enquête sur le blanchiment d'argent en Colombie-Britannique (Commission Cullen), Executive Summary (en anglais seulement), juin 2022.
[26] Sécurité publique Canada, *Rapport public de 2018 sur la menace terroriste pour le Canada*, 3e révision, avril 2019; et United States Office of the Director of National Intelligence, *2022 Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*, février 2022.
[27] United Nations Office on Drugs and Crime, "Humanitarian crises and global conflicts are increasing human trafficking" says leading UN Forum (en anglais seulement), communiqué, 2 décembre 2022.
[28] Pour des récits de première main, voir *Ma saison en enfer : 130 jours de captivité aux mains d'Al-Qaïda*, Québec Amérique, 2013; Amanda Lindout et Sara Corbett, *Une maison dans le ciel : 460 jours de captivité aux mains de miliciens islamistes*, Éditions Seramis, 2017; et Edith Blais, *Le sablier : otage au Sahara pendant 450 jours*, Éditions de l'Homme, 2021.
[29] Entre 2013 et 2019, 25 Canadiens ont été tués dans des incidents terroristes à l'extérieur du Canada. Global News, *Canadians Killed in Terrorism Incidents Outside Canada, Incidents by location, 2013-2019* (en anglais seulement), 18 juin 2019.
[30] United Nations Office on Drugs and Crime, *Afghanistan opium cultivation in 2022 up by 32 per cent: UNODC survey* (en anglais seulement), communiqué, 1er novembre 2022.
[31] United States Office of the Director of National Intelligence, *2022 Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community* (en anglais seulement), février 2022.
[32] United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2022: Executive summary / Policy implications* (en anglais seulement), juin 2022.

drogues au Canada et entraîne, dans certains cas, une migration illégale causée par la violence liée à la drogue.

Criminalité et informatisation

15. Les technologies numériques et l'internet ont transformé la criminalité. Les criminels sont souvent parmi les premiers à adopter les nouvelles technologies, car ils désirent un rendement financier maximal au moindre risque d'être poursuivis[33]. La prolifération des appareils, des applications et des données a transformé la façon dont les criminels planifient et commettent leurs crimes. L'évolution de la technologie du téléphone intelligent et des médias sociaux donne aux criminels des moyens multiples et variés de communiquer tout en posant à la police le défi de se tenir au courant de chaque innovation technologique. Les criminels peuvent facilement stocker de l'information en dehors du Canada dans le nuage (réseau de serveurs informatiques répartis dans le monde), mais bon nombre de fournisseurs de services d'infonuagique ou de communication dans d'autres pays ne peuvent pas ou ne veulent pas divulguer certaines données électroniques directement aux services de police canadiens, ou ne sont pas en mesure de le faire d'une façon favorable aux enquêtes[34]. Les criminels emploient aussi le chiffrement pour protéger leurs communications et faire obstacle à la détection et aux enquêtes[35]. Un grand nombre d'applications de messagerie couramment utilisées sont chiffrées par défaut, et plusieurs groupes du crime organisé utilisent des téléphones cellulaires conçus pour ne communiquer qu'avec les autres téléphones d'un réseau chiffré et fermé[36]. (En août 2022, le Comité a lancé un examen de cadre sur l'interception légale de communications par des organisations de la sécurité et du renseignement[37].)

16. De nos jours, l'internet joue un grand rôle dans la criminalité. En effet, l'internet permet aux criminels de planifier, de commettre et de dissimuler leurs crimes facilement et d'acheter et de vendre efficacement des biens et des services illicites sur les marchés en ligne. Nombre de ces marchés sont exploités sur le Web clandestin et acceptent les cryptomonnaies comme moyen de paiement, deux facteurs qui compliquent encore les enquêtes. Les grandes quantités de renseignements personnels et financiers qu'entreposent les entreprises et les commerces en ligne sont des cibles lucratives que des criminels volent afin de les vendre ou de les utiliser pour extorquer de l'argent à des victimes. Durant la pandémie, des millions de personnes en

---

[33] GRC, *Cybercriminalité : survol des incidents et des enjeux au Canada*, décembre 2014; et Nate Anderson, *The Internet Police: How crime went online, and the cops followed*, W. W. Norton & Company, Inc., 2014.
[34] Europol, *SIRIUS EU Digital Evidence Situation Report 3rd Annual Report 2021* (en anglais seulement), décembre 2021; United States Department of Justice, *Promoting Public Safety, Privacy, and the Rule of Law Around the World: The Purpose and Impact of the CLOUD Act* (en anglais seulement), livre blanc, avril 2019; et The President's Review Group on Intelligence and Communications Technologies, *Liberty and Security in a Changing World* (en anglais seulement), décembre 2013.
[35] United States National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, *Decrypting the Encryption Debate: A Framework for Decision Makers* (en anglais seulement), National Academies Press, Washington, D.C., 2018.
[36] United States Federal Bureau of Investigation (FBI), *International Criminal Communication Service Dismantled: Phantom Secure Helped Drug Traffickers, Organized Crime Worldwide* (en anglais seulement), mars 2018. Phantom Secure se trouvait au Canada et la GRC a participé à l'enquête.
[37] CPSNR, *Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement lance un examen de l'interception légale des communications dans le cadre d'activités de sécurité et de renseignements*, 18 août 2022.

télétravail sont rapidement devenues la cible de cybercrimes[38]. Des criminels ont par ailleurs profité de la pandémie pour diffuser de fausses informations au sujet du nouveau coronavirus et vendre des produits contrefaits en ligne[39].

17. L'internet est utilisé pour diffuser de l'information fausse et planifier des attaques ou des manifestations illégales. Pour les extrémistes violents, l'internet est un lieu de recrutement, de promotion et d'orientation sur les méthodes, les tactiques et les armes, et un moyen de se rencontrer, de diffuser ou d'amplifier la désinformation et de propager la haine[40]. Ces dernières années, des théories du complot véhiculées en ligne ont motivé des Canadiens à commettre des actes de violence ou à proférer des menaces; pensons notamment à la personne qui, inspirée en partie par une théorie du complot sur l'origine de la COVID-19, voulait arrêter le premier ministre[41]. Des États utilisent l'internet pour mener un éventail d'activités malveillantes, dont des activités criminelles. L'internet leur sert à diffuser de l'information fausse, à faire taire la critique à l'égard de leur régime, à influencer les électeurs et les élections du Canada, à semer ou à amplifier la discorde entre les Canadiens, à influencer les décisions des gouvernements, à diviser les alliances occidentales, et à mener des cyberattaques contre les systèmes gouvernementaux et, de plus en plus, contre la propriété intellectuelle des secteurs privé et universitaire[42]. Les systèmes de contrôle industriel, les systèmes informatiques qui contrôlent le réseau électrique et divers processus de fabrication, sont souvent connectés à l'internet, ce qui les rend vulnérables à la cybercriminalité et à d'autres menaces[43].

Principales menaces

18. Les principales menaces sur lesquelles la Police fédérale enquête sont l'extrémisme violent, la criminalité transnationale grave et organisée, la criminalité financière, l'ingérence étrangère, l'espionnage et la cybercriminalité. Chacune de ces menaces n'exclut pas les autres; par exemple, certains groupes extrémistes violents achètent des armes auprès de groupes du crime organisé; l'espionnage peut nécessiter l'accès non autorisé à un ordinateur à distance; et

---

[38] CST, *Évaluations des cybermenaces nationales 2023-2024*, octobre 2022; et GRC, *Rapport annuel de 2021 du Centre antifraude du Canada*, novembre 2022.
[39] Europol, *Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis* (en anglais seulement), mars 2020; Europol, *Catching the virus: cybercrime, disinformation and the COVID-19 pandemic* (en anglais seulement), avril 2020; et Catharine Tunney, *Canada's cyber spies taking down sites as battle against COVID-19 fraud begins: RCMP says fraudsters posed as PHAC and tried to scam credit card details by telling people they had COVID-19* (en anglais seulement), CBC News, 23 mars 2020.
[40] Sécurité publique Canada, *Rapport public de 2018 sur la menace terroriste pour le Canada*, 3e révision, avril 2019.
[41] Marc-André Argentino et Amarnath Amarasingam, « They Got It All under Control: QAnon, Conspiracy Theories, and the New Threats to Canadian National Security », chapitre 1 de Leah West, Thomas Juneau et Amarnath Amarasingam (éditeurs), *Stress Tested: The COVID-19 Pandemic and Canadian National Security* (en anglais seulement), Calgary University Press, novembre 2021.
[42] SCRS, *Menaces d'ingérence étrangère visant les processus démocratiques du Canada*, juillet 2021; CST, *Évaluations des cybermenaces nationales 2023-2024*, octobre 2022; et United States Office of the Director of National Intelligence, *2022 Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community* (en anglais seulement), février 2022.
[43] CST, *Évaluation des cybermenaces nationales 2023-2024*, octobre 2022; et IBM, *X-Force Threat Intelligence Index 2022* (en anglais seulement), février 2022.

des groupes terroristes font le trafic de drogues illicites et en blanchissent les produits[44]. La Police fédérale intervient lorsqu'une activité liée à la menace pourrait constituer une infraction criminelle, peu importe l'identité de ses auteurs et ce qui les motive. Par exemple, l'accès non autorisé à un système informatique au Canada constitue une infraction au Code criminel, que ce soit fait pour des raisons financières ou géopolitiques ou par un service du renseignement à l'étranger ou un groupe du crime organisé au Canada[45]. Les paragraphes qui suivent examinent le contexte de la menace criminelle.

Extrémisme violent

19. L'extrémisme violent et le terrorisme représentent une menace à la sécurité nationale et à la sécurité publique. Au Canada, le niveau national de la menace terroriste est « moyen » depuis le début d'octobre 2014, ce qui signifie qu'un acte de violence terroriste pourrait se produire[46]. Entre 2001 et juin 2021, 62 personnes ont été accusées d'infractions de terrorisme en vertu du *Code criminel*[47]. Bien que des attaques sophistiquées aient été commises par le passé et qu'on ne puisse pas écarter la possibilité que d'autres le soient, les extrémistes violents et les terroristes agissent normalement seuls et ont recours à des tactiques moins raffinées, comme à des attaques à la voiture-bélier ou à l'arme blanche ou encore à des attaques contre des personnes dans des lieux publics non surveillés[48].

20. La Police fédérale se concentre sur les activités criminelles de groupes ou d'individus impliqués dans la planification ou la réalisation d'une activité terroriste. Les auteurs sont en grande majorité de jeunes hommes. En effet, 95 % des Canadiens étant recrutés en ligne au sein de groupes extrémistes sont des hommes âgés de 27 ans en moyenne. L'activité criminelle comprend les tentatives d'attentats, les menaces et les complots visant à commettre de tels actes de violence grave contre des personnes, des biens ou des services essentiels, lorsque l'activité est commise en tout ou en partie dans le but d'atteindre un objectif idéologique, politique ou religieux[49].

21. L'extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI) et l'extrémisme violent à caractère religieux (EVCR) sont des menaces majeures. Les personnes motivées par l'EVCI, qui existe depuis longtemps au pays[50], s'inspirent d'une diversité d'influences, comme la xénophobie, les opinions antigouvernementales et la misogynie[51]. La montée de l'extrémisme violent au Canada est associée au racisme, à l'islamophobie, à l'antisémitisme et à un nombre record de crimes

---

[44] Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2022* (en anglais seulement), juillet 2022.
[45] *Code criminel*, par. 341.1(1); et Craig Forcese et Leah West, *National Security Law*, 2e édition, Irwin Law, 2021.
[46] Gouvernement du Canada, Niveaux nationaux de la menace terroriste pour le Canada, page Web, 2018.
[47] Michael Nesbitt et Harman Nijjar, *Counting Terrorism Charges and Prosecutions in Canada Part 1: What does the data say?*, *Table of Canadian Terrorism Cases to Date* (en anglais seulement), *A Blog Called Intrepid*, 17 juin 2021.
[48] CPSNR, *Rapport annuel 2020*, 2021; et Sécurité publique Canada, *Rapport public de 2018 sur la menace terroriste pour le Canada*, 3e révision, avril 2019.
[49] GRC, « Plan stratégique de la Police fédérale pour 2020-2023 », 2020.
[50] Barbara Perry et Ryan Scrivens, *Right-Wing Extremism in Canada*, Palgrave MacMillan, 2019.
[51] SCRS, *Rapport public 2021 du SCRS*, mars 2022.

haineux commis au cours des cinq dernières années[52]. L'EVCI a lui-même augmenté ces dernières années[53]. Selon le SCRS, des personnes motivées du moins en partie par l'EVCI ont commis entre 2014 et 2021 des attentats qui ont fait « 26 morts et 40 blessés sur le territoire canadien, ce qui en fait la forme d'extrémisme violent la plus grave[54] ». Par exemple, en janvier 2017, six personnes ont perdu la vie sous les balles d'un tireur qui a ouvert le feu dans une mosquée de Québec. En juin 2021, une personne a foncé sur les membres d'une famille musulmane canadienne à London (Ontario) avec une camionnette, tuant quatre personnes et en blessant grièvement une autre, un incident qui a amené un grand nombre de musulmans à craindre pour leur sécurité[55].

22. L'extrémisme violent à caractère religieux (EVCR) demeure aussi une menace à la sécurité nationale. Ce type d'extrémisme comprend des personnes qui s'alignent sur l'idéologie de groupes comme Daech, al-Qaïda ou le Hezbollah ou figurant sur la liste des entités terroristes du Canada ou qui s'en inspirent. Au Canada, des extrémistes violents à caractère religieux financent des groupes terroristes[56], comme la personne arrêtée à Toronto en décembre 2022 soupçonnée de recueillir des fonds pour Daech[57]. Au Sahel et dans d'autres régions de l'Afrique, des groupes qui s'alignent sur Daech et al-Qaïda continuent de poser une menace pour les entreprises et les particuliers canadiens et pour les membres des Forces armées canadiennes qui participent à l'opération IMPACT[58]. Le Comité a récemment examiné un enlèvement terroriste, précisément au Sahel, dans le cadre de son examen sur les activités en matière de sécurité nationale et de renseignement d'Affaires mondiales Canada[59].

Criminalité transnationale grave et organisée

23. La criminalité transnationale grave et organisée est une menace omniprésente pour la sécurité nationale, la sécurité publique et l'intégrité du système financier et de l'économie du Canada. Les réseaux du crime organisé sont implacables dans la recherche de profits illicites par tous les moyens possibles, et sont responsables de plus de décès au Canada que toute

---

[52] Barbara Perry et Ryan Scrivens, *Right-Wing Extremism in Canada*, Palgrave MacMillan, 2019; et Statistique Canada, *Crimes haineux déclarés par la police, selon le type de motif, Canada*, Tableau 35-10-0066-01, août 2022.
[53] SCRS, *Rapport public 2021 du SCRS*, mars 2022.
[54] SCRS, *Rapport public 2021 du SCRS*, mars 2022. Les autres formes d'extrémisme violent sont l'extrémisme violent à caractère religieux (EVCR) et l'extrémisme violent à caractère politique (EVCP). Depuis 2019, le SCRS utilise le terme « EVCI » au lieu du terme « extrémisme de droite ». SCRS, *Terminologie – Les mots comptent*, avril 2020.
[55] Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, *Déclaration du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile Bill Blair sur le meurtre de quatre membres d'une famille musulmane à London, en Ontario*, juin 2021.
[56] Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), *Rapport annuel 2020*, 2021.
[57] CBC News, *Toronto man charged in probe into alleged ISIS fundraising campaigns disguised as humanitarian aid: Accused, 34, was arrested Wednesday under Extradition Act, police tell CBC Toronto* (en anglais seulement), 16 décembre 2022.
[58] CPSNR, *Rapport annuel 2020*, 2021; et Sécurité publique Canada, *Rapport public de 2018 sur la menace terroriste pour le Canada*, 3e révision, avril 2019.
[59] CPSNR, *Rapport spécial sur les activités d'Affaires mondiales Canada en matière de sécurité nationale et de renseignement*, 2022.

autre menace à la sécurité[60]. Les réseaux du crime organisé s'adonnent à une diversité de crimes liés entre eux qui coûtent cher à la société, comme le trafic de drogues illicites, d'armes et de marchandises, la traite de personnes et les crimes financiers (fraude, jeu illégal, manipulation des marchés, etc.)[61]. Comme l'explique Europol, [traduction] « la fraude documentaire, le blanchiment d'argent et le commerce en ligne de biens et de services illicites sont les moteurs du crime organisé. Ces menaces criminelles intersectorielles donnent lieu à la plupart, voire à la totalité, des autres types de criminalité grave et organisée[62] ». Le commerce illicite de la drogue reste l'activité la plus lucrative de ces groupes[63]. Les drogues illicites mettent en danger la santé et la sécurité des personnes qui les consomment et peuvent être mortelles. En 2021, par exemple, 7 993 Canadiens sont morts après avoir consommé des opioïdes illicites[64] en grande partie fournis par des groupes du crime organisé, ce qui représente un record.

24. La menace posée par le crime organisé a récemment augmenté à au moins deux égards. Les pertes attribuables à la fraude signalées en 2021 au Centre antifraude du Canada dirigé par la GRC sont les plus lourdes jamais enregistrées et représentent une hausse de 130 % par rapport à l'année précédente[65]. Entre 2014 et 2021, les homicides attribuables au crime organisé ont augmenté de près de 58 %, totalisant 788, et le nombre et le taux d'homicides liés aux gangs en 2021 sont les plus élevés jamais observés depuis que la collecte de données a commencé, en 2005[66].

25. Le Comité inclut la criminalité transnationale grave et organisée dans sa définition de « menace à la sécurité nationale ». Toutefois, la plupart des réseaux du crime organisé au Canada ne constituent pas une menace à la sécurité nationale[67]. Selon le Service canadien de renseignements criminels (SCRC), il y avait en 2022 plus de 3 000 groupes du crime organisé au Canada, dont 647 qui ont été évalués par le SCRC. Parmi ces 647 groupes, on a déterminé que 14 posent une menace de haut niveau, car ils commettent un éventail de crimes graves, emploient la violence comme élément intégral de leur stratégie, entretiennent des liens avec d'autres groupes du crime organisé, infiltrent les services de police et de sécurité et mènent leurs activités par-delà les frontières provinciales ou nationales. Ils utilisent en outre des techniques de blanchiment d'argent sophistiquées et des entreprises légales pour commettre

---

[60] Entre 2014 et 2021, il y a eu 26 homicides au Canada liés à l'extrémisme violent à caractère idéologique. Durant la même période, il y a eu 1 134 homicides au Canada dont le lien avec le crime organisé est connu ou soupçonné. Voir SCRS, Rapport public 2021 du SCRS, mars 2022; et Statistique Canada, Nombre, pourcentage et taux de victimes d'homicide attribuables à des gangs, août 2022, Tableau 35-10-0075-01.
[61] SCRC, *Rapport public de 2022 sur le crime organisé au Canada*, octobre 2022; et CPSNR, *Rapport annuel 2018*, 2019.
[62] Europol, *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021* (en anglais seulement), décembre 2021.
[63] GRC, *Rapport annuel de 2021 sur la Police fédérale*, novembre 2022.
[64] Il s'agit du taux le plus élevé depuis que l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC) a commencé à publier des données en 2016. ASPC, *Décès apparemment liés à une intoxication aux opioïdes et aux stimulants, janvier 2016 à juin 2022*, décembre 2022.
[65] Ces données sous-estiment les pertes, car elles n'incluent pas les cas de fraude directement signalés aux services de police canadiens. GRC, *Rapport annuel de 2021 du Centre antifraude du Canada*, novembre 2022.
[66] Statistique Canada, *Nombre, pourcentage et taux de victimes d'homicide attribuables à des gangs*, août 2022; et Statistique Canada, *Statistiques sur les crimes déclarés par la police au Canada, 2021*, août 2022.
[67] Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), *Rapport annuel 2020*, 2021.

leurs crimes[68]. Leurs associations entre eux rendent leurs activités plus complexes, et il est donc plus difficile d'enquêter sur eux que s'ils menaient leurs opérations criminelles de manière autonome du début à la fin[69]. Comme l'a fait remarquer le Comité dans son rapport annuel de 2020, la « définition des groupes représentant le plus haut niveau de menace selon le SCRC correspond à la définition des menaces pour la sécurité nationale selon le Comité, c'est-à-dire les menaces envers la sécurité du Canada telles qu'elles sont définies dans la Loi sur le SCRS ou une criminalité d'envergure ou de gravité nationale[70]. »

Criminalité financière

26. La criminalité financière constitue une menace considérable et persistante pour l'économie légitime. La criminalité financière mine l'économie, mise sur des professionnels et des agents publics corrompus et favorise le maintien de l'économie criminelle mondiale. Selon un rapport d'Europol paru en 2022, « de vastes réseaux internationaux de financement illicite [...] dépendent des paradis fiscaux à l'étranger, de réseaux complexes de structures commerciales légales et de la corruption pour mener à bien une diversité d'activités criminelles, y compris l'évasion fiscale, la fraude et le blanchiment d'argent[71] ». Le blanchiment d'argent est un crime financier grave en soi, et il s'intègre à de nombreux autres crimes graves. Entre 2001 et 2022, les trois principales infractions sous-jacentes visées par les communications de renseignements financiers faites par CANAFE aux organismes d'application de la loi se rapportaient aux drogues illicites (33 %), à la fraude (23 %) et au passage de clandestins ou à la traite de personnes (15 %)[72]. Un rapport du SCRC paru en 2022 explique qu'environ la moitié des groupes du crime organisé au Canada qui s'adonnent au blanchiment d'argent le font de part et d'autre des frontières, y compris en exploitant les faiblesses des régimes de réglementation de divers pays[73]. Selon le même rapport, de nombreux groupes du crime organisé utilisent des techniques sophistiquées de blanchiment d'argent, notamment des systèmes informels de transfert de valeur, des voies commerciales, des entreprises de services monétaires, des placements immobiliers à grande échelle ou des entreprises privilégiant les paiements comptants comme les casinos[74].

27. Deux enquêtes publiques menées récemment ont fait la lumière sur l'ampleur du phénomène du blanchiment d'argent au Canada. En 2019, le groupe d'experts sur le blanchiment d'argent dans le secteur immobilier en Colombie-Britannique a fait une estimation prudente du montant d'argent blanchi au Canada de 2011 à 2015 et a constaté que cela représentait systématiquement environ 2,1 % du produit intérieur brut (PIB)[75], soit environ

---

[68] SCRC, *Rapport public de 2022 sur le crime organisé au Canada*, octobre 2022.
[69] Europol, *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021* (en anglais seulement), décembre 2021.
[70] Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), *Rapport annuel 2020*, 2021.
[71] Europol, *Shadow Money: The International Networks of Illicit Finance* (en anglais seulement), mars 2022.
[72] Cela comprend la petite proportion de divulgations financières non liées au blanchiment d'argent. CANAFE, *Rapport annuel 2021-2022*, décembre 2022.
[73] SCRC, *Rapport public de 2022 sur le crime organisé au Canada*, octobre 2022.
[74] SCRC, *Rapport public de 2022 sur le crime organisé au Canada*, octobre 2022.
[75] Expert Panel on Money Laundering in British Columbia Real Estate, *Combatting Money Laundering in BC Real Estate* (en anglais seulement), mars 2019.

43,5 milliards de dollars en 2022[76]. Par ailleurs, en 2022, la Commission d'enquête Cullen sur le blanchiment d'argent en Colombie-Britannique révélait que des blanchisseurs d'argent professionnels « blanchissent des sommes stupéfiantes de fonds illicites au Canada » et « qu'une entreprise de services monétaires précise était responsable à elle seule du blanchiment de plus de 220 millions de dollars par année[77] ». Entre 2001 et 2022, plus de 84,5 % des communications de renseignements financiers à CANAFE se rapportaient au blanchiment d'argent[78]. Le département d'État des États-Unis place le Canada sur sa liste restreinte des [traduction] « pays grands blanchisseurs d'argent », précisant en 2022 que [traduction] « les groupes du crime organisé transnationaux et les blanchisseurs d'argent professionnels sont des acteurs clés de la menace » et que [traduction] « des produits de la criminalité générés à l'étranger sont blanchis au Canada[79] ».

Ingérence étrangère

28. La menace que pose l'ingérence étrangère pour le Canada a augmenté. L'ingérence étrangère érode la confiance envers les élections et les institutions publiques et, du même coup, envers la souveraineté du Canada. Le Comité définit l'ingérence étrangère comme étant le fait, pour un État étranger ou ses mandataires, d'utiliser des moyens clandestins ou trompeurs pour influencer ou manipuler les communautés ethnoculturelles, les partis politiques ou les responsables gouvernementaux canadiens[80]. Selon un expert, les activités d'ingérence étrangère sont « le fait de grandes bureaucraties », « renferment presque toujours un élément de désinformation » et sont « dirigées vers un but ultime, soit, en général, d'affaiblir l'adversaire ciblé »[81]. Dans son rapport annuel de 2019, le Comité explique que le Bureau du Conseil privé et le SCRS ont déterminé que le Canada est la cible d'activités d'ingérence étrangère en raison de son statut dans le monde, de son économie robuste et diversifiée, de ses grandes communautés ethnoculturelles, de son appartenance à des organisations multilatérales comme le G7 et l'OTAN et de son étroite relation avec les États-Unis[82]. La Chine et la Russie sont les principaux auteurs de la menace à pratiquer l'ingérence étrangère contre le Canada par des

[76]Cela suppose que le montant d'argent blanchi au Canada selon le pourcentage du PIB était le même en 2022 qu'entre 2011 et 2015, ce qui n'est peut-être pas le cas. Pour cette raison, il faut considérer le chiffre proposé pour 2022 comme étant une estimation de l'ordre de grandeur. En septembre 2022, le PIB du Canada était de 2 071 640 millions $ CAN. Statistique Canada, *Produit intérieur brut (PIB) aux prix de base, par industries, mensuels (x 1 000 000)*, Tableau 36-10-0434-01, décembre 2022.
[77] Commission d'enquête sur le blanchiment d'argent en Colombie-Britannique (Commission Cullen), *Executive Summary* (en anglais seulement), juin 2022.
[78] CANAFE, *Rapport annuel 2021-2022*, décembre 2022.
[79] United States Department of State, *2022 International Narcotics Control Strategy Report – Volume II: Money Laundering* (en anglais seulement), mars 2022. Remarque : Cette liste comprend aussi les États-Unis et le Royaume-Uni ainsi que plusieurs États européens comme l'Italie, les Pays-Bas et la Belgique.
[80] Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), *Rapport annuel 2018*, 2019.
[81]Thomas Rid, *Active Measures: The Secret History of Disinformation and Political Warfare*, Farrar, Straus and Giroux, 2020.
[82] Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), *Rapport annuel 2019*, 2020. Voir aussi SCRS, *Espionnage et ingérence étrangère*, page Web, 2020, consultée en janvier 2023; et SCRS, *Menaces d'ingérence étrangère visant les processus démocratiques du Canada*, juillet 2021.

moyens traditionnels et des cybermoyens[83]. L'ingérence étrangère comprend souvent des activités traditionnelles et des cyberactivités.

29. Dans son examen de 2019 des mesures prises par le gouvernement fédéral à l'égard de l'ingérence étrangère, le Comité a fait remarquer que c'est surtout l'ingérence étrangère « traditionnelle » qui menace la démocratie et les institutions publiques du Canada[84]. Les états ciblent le public, les électeurs, les élus, les fonctionnaires, les groupes d'intérêt, les organismes communautaires et les médias canadiens. Pour ce faire, ils emploient la persuasion, la désinformation, le harcèlement, les dons politiques, la corruption et la coercition[85]. Les préoccupations au sujet de l'ingérence étrangère continuent de croître. Dans son plan ministériel de 2022-2023, la GRC indique que le terrorisme et l'ingérence étrangère sont ses deux priorités clés en matière de sécurité nationale[86], et en 2022, la GRC a commencé à enquêter sur le phénomène des « postes de police chinois »[87]. Le ministre de la Sécurité publique a aussi fait part récemment de son intention de déposer des mesures législatives pour lutter contre cette menace[88]. Le 8 mars 2023, le Comité a lancé un examen sur l'ingérence étrangère dans les processus démocratiques du Canada.

Espionnage

30. L'espionnage est une menace constante pour la sécurité et l'économie nationales. L'espionnage d'État désigne le vol de secrets gouvernementaux ou militaires canadiens par une organisation du renseignement étrangère, tandis que l'espionnage économique désigne le vol de propriété intellectuelle et de secrets commerciaux d'organisations canadiennes par des organisations du renseignement ou des entreprises étrangères. Toute activité d'espionnage comporte des activités clandestines et illégales[89].

31. Des acteurs étatiques hostiles volent de l'information des gouvernements et de l'armée du Canada au moyen d'une diversité de tactiques, depuis les sources humaines jusqu'aux cyberoutils. En 2013, la GRC a mené une enquête visant un officier de la Marine canadienne, qui a par la suite été reconnu coupable d'avoir fourni de l'information à la Russie. Selon un rapport diffusé en 2022 par le Centre de la sécurité des télécommunications, « [l]es

---

[83] CST, *Cybermenaces contre le processus démocratique du Canada : July 2021 Update*, juillet 2021; SCRS, *Rapport public 2021 du SCRS*, mars 2022; et CPSNR, *Rapport annuel 2019*, 2020.
[84] Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), *Rapport annuel 2019*, 2020.
[85] Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), *Rapport annuel 2018*, 2019. Voir aussi SCRS, *Rapport public 2021 du SCRS*, mars 2022; Idil Mussa, *RCMP investigating Chinese 'police' stations in Canada*, 26 octobre 2022; et CPSNR, *Rapport annuel 2019*, 2020.
[86] Une autre priorité de la GRC en matière de sécurité nationale est le terrorisme. GRC, *Plan ministériel 2022-2023*, mars 2022.
[87] Idil Mussa, *RCMP investigating Chinese 'police' stations in Canada* (en anglais seulement), 26 octobre 2022.
[88] Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale (CIGI), *Canada's National Security: A Discussion with The Honourable Marco Mendicino, vidéo* (en anglais seulement), 27 juin 2022; et Global News, *The West Block – Episode 14, Season 12*, 18 décembre 2022.
[89] Craig Forcese et Leah West, *National Security Law*, 2e édition, 2021, Irwin Law; et la *Loi sur la protection de l'information*.

cyberprogrammes parrainés par les États de la Chine, de la Russie, de l'Iran et de la Corée du Nord représentent les plus grandes cybermenaces stratégiques pour le Canada[90] ».

32. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un phénomène nouveau, l'espionnage économique suscite une attention accrue depuis quelques années. Ce type d'espionnage menace la concurrence du Canada et nuit à sa prospérité économique. Les activités, menées par des acteurs étatiques ou non étatiques, ciblent des organisations de toutes tailles dans presque tous les secteurs de l'économie, y compris la biopharmacie et l'intelligence artificielle[91]. Des États ou des entreprises de l'étranger volent des secrets commerciaux, des données et des technologies de nature délicate à des entreprises ou à des chercheurs, et en tirent des profits aux dépens du Canada. Comme l'a fait remarquer un groupe de réflexion associé au Brookings Institution, les entreprises [traduction] « ne sont plus simplement en concurrence avec leurs rivales. Elles sont en concurrence avec les États-nations qui soutiennent leurs rivales, des États-nations qui ont des ressources et des capacités énormes et très peu de retenue quant à ce qu'ils sont disposés à faire pour parvenir à leurs fins[92] ».

Cybercriminalité

33. La cybercriminalité est une grave menace pour la sécurité et le bien-être économique des Canadiens et des entreprises. Pour la GRC, la cybercriminalité est tout crime dans lequel l'internet ou les technologies de l'information, que ce soit comme cible ou comme moyen, jouent un grand rôle[93]. La Police fédérale fait une priorité de l'activité cybercriminelle par des groupes de réseaux du crime organisé dépassant la portée et les moyens des services de police locaux ou compétents. Dans le domaine de cyberingérence étrangère, la Police fédérale met la priorité sur la cyberactivité criminelle dirigée par un État étranger ou à l'appui d'un État étranger qui cible des Canadiens, des intérêts canadiens ou des infrastructures essentielles canadiennes[94].

34. Les cybercriminels victimisent les personnes et les organisations au moyen, par exemple, du vol d'identité, de sites Web ou de courriels frauduleux (hameçonnage) et d'escroqueries dans les médias sociaux[95]. Les rançongiciels posent une menace tenace et perturbatrice pour les entreprises, les gouvernements et les universités, en partie parce qu'ils nuisent à leur capacité de fonctionner et entraînent des coûts importants[96]. Par exemple, en 2021, des criminels ont utilisé un rançongiciel pour perturber les activités de quatre autorités de santé

---

[90] CST, *Évaluation des cybermenaces nationales 2023-2024*, octobre 2022.
[91] SCRS, *Allocution de M. David Vigneault, directeur du SCRS, au Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale*, 9 février 2021; et SCRS, *Rapport public 2021 du SCRS*, mars 2022.
[92] Bill Priestap et Holden Triplett, *The Espionage Threat to U.S. Businesses* (en anglais seulement), Lawfare, 1er octobre 2020.
[93] GRC, *Stratégie de lutte contre la cybercriminalité de la Gendarmerie royale du Canada*, décembre 2015.
[94] GRC, « Plan stratégique de la Police fédérale pour 2020-2023 ».
[95] GRC, *Rapport annuel de 2021 du Centre antifraude du Canada*, novembre 2022.
[96] CST, *Évaluation des cybermenaces nationales 2023-2024*, octobre 2022; IBM, *X-Force Threat Intelligence Index 2022* (en anglais seulement), février 2022; Police provinciale de l'Ontario, GRC, Federal Bureau of Investigation des États-Unis, *Project CODA press conference*, décembre 2021; et Statistique Canada, *L'incidence du cybercrime sur les entreprises canadiennes, 2021*, octobre 2022.

publique de Terre-Neuve-et-Labrador et leur extorquer de l'argent[97]. Les cybercriminels ciblent également des organisations en tous genres pour voler de la propriété intellectuelle, des secrets commerciaux et les renseignements personnels des clients ou des employés[98].

35. La cybercriminalité a augmenté ces dernières années. Entre 2017 et 2021, le nombre de cybercrimes signalés à la police a connu une hausse de 152 %, passant de 27 829 à 70 288[99]. Selon le Centre antifraude du Canada, « l'année 2021 a vu le signalement de 379 millions de dollars de pertes dues à la fraude, soit 130 % de plus qu'en 2020 » et le montant le plus élevé jamais signalé au Centre[100]. Selon un sondage de Statistique Canada, les entreprises canadiennes ont consacré, en 2021, 10 milliards de dollars à la cybersécurité, et un peu moins d'un cinquième (18 %) des entreprises ont été touchées par un incident de cybersécurité[101]. On prévoit que ces tendances se maintiennent. D'ici 2024, le coût collectif mondial des atteintes à la protection des renseignements personnels pourrait atteindre les 5 000 milliards de dollars[102].

36. Le modèle « cybercriminalité en tant que service », qui permet aux cybercriminels inexpérimentés de louer des outils de cybercriminalité faciles à utiliser, a réduit les obstacles pour les criminels qui veulent lancer des logiciels malveillants ou des attaques par déni de service[103]. L'interconnexion des systèmes informatiques des entreprises sur l'internet a aussi mené les cybercriminels à cibler le maillon le plus faible afin d'accéder aux réseaux de plusieurs entreprises[104]. Ils utilisent cet accès pour voler de la propriété intellectuelle, déployer des rançongiciels ou ajouter des ordinateurs infectés à des réseaux de zombies (groupes d'ordinateurs infectés) pour commettre des cybercrimes additionnels[105].

Conséquences pour la Police fédérale

37. La complexité de l'environnement de la menace pose de grands défis opérationnels et organisationnels à la Police fédérale. En effet, en raison de la nature multiterritoriale d'un grand nombre de ces crimes, la Police fédérale doit collaborer avec les services de police provinciaux et locaux, les organismes de sécurité fédéraux, ses homologues internationaux et des organisations policières multinationales comme Europol. Les partenariats aident les organismes policiers à découvrir les liens qui existent entre les crimes, à éviter les recoupements, à

---

[97] CBC, *N.L. officials cagey on source of health-care system disruption* (en anglais seulement), 2 novembre 2021.
[98] Europol, *Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA) 2021* (en anglais seulement), décembre 2021; et Statistique Canada, *L'incidence du cybercrime sur les entreprises canadiennes, 2021*, octobre 2022.
[99] Statistique Canada, *Cybercrimes déclarés par la police, nombre d'affaires et taux pour 100 000 habitants, Canada, provinces, territoires, régions métropolitaines de recensement et Police militaire des Forces canadiennes*, août 2022, Tableau 35-10-0002-01, consulté en décembre 2022. Statistique Canada définit la cybercriminalité plus largement que le présent rapport; p. ex., Statistique Canada inclut les infractions liées au matériel d'exploitation sexuelle des enfants en ligne.
[100] Ces données sous-estiment les pertes, car elles n'incluent pas les cas de fraude directement signalés aux services de police canadiens. GRC, *Rapport annuel de 2021 du Centre antifraude du Canada*, novembre 2022.
[101] Statistique Canada, *L'incidence du cybercrime sur les entreprises canadiennes, 2021*, octobre 2022.
[102] GRC, Analyse de l'environnement de 2020, 28 juillet 2021.
[103] Europol, *Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA) 2017* (en anglais seulement), décembre 2017.
[104] Europol, *Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA) 2021* (en anglais seulement), décembre 2021.
[105] CST, *Évaluation des cybermenaces nationales 2023-2024*, octobre 2022.

partager la charge de travail en matière d'enquête et à utiliser efficacement l'expertise de chacun des partenaires.

38. En raison du rôle que jouent les technologies numériques et l'internet dans la criminalité moderne, la Police fédérale doit posséder un éventail de compétences techniques pour analyser les grandes quantités de données qui proviennent de multiples sources. Essentiellement, toutes les grandes enquêtes criminelles exigent la participation de nombreux spécialistes, comme des experts en comptabilité judiciaire ou des spécialistes des données, pour recueillir, évaluer, analyser, stocker et divulguer une grande quantité d'information d'une façon efficace et conforme à une norme de preuve. C'est surtout vrai en ce qui concerne les crimes très techniques, comme le blanchiment d'argent ou la cybercriminalité. Il faut ensuite des systèmes de technologie de l'information modernes capables de recueillir, de stocker, de communiquer et d'analyser de l'information, de repérer des tendances et des liens entre de multiples systèmes de technologie de l'information et de favoriser l'échange d'information entre les services de police canadiens et les ministères fédéraux.

39. Étant donné la complexité des menaces criminelles, il faut confier les enquêtes à des experts spécialisés. Pour déceler le flux de capitaux illicites à l'échelle internationale et faire enquête à cet égard, il faut comprendre les subtilités des accords commerciaux internationaux et des règlements financiers de plusieurs pays, la façon dont les blanchisseurs d'argent combinent fonds licites et illicites, et les communications de renseignements financiers de CANAFE, qui contiennent parfois des milliers de déclarations financières[106]. Pour prévenir la menace liée à l'EVCI et enquêter sur leurs auteurs, il faut bien connaître les indices et les complexités de la radicalisation[107] et comprendre les groupes et les communautés impliqués. En raison des nouvelles tendances en matière de criminalité, les organismes doivent se doter d'effectifs qui possèdent l'expertise et la sophistication nécessaires pour unir leurs forces avec les partenaires internationaux et employer de nouvelles méthodes d'application de la loi[108]. Toutes ces exigences posent de grands défis à la Police fédérale dans des domaines aussi diversifiés que le recrutement, la formation et la gestion des talents. Le Comité traite de ces incidences pour la capacité de la Police fédérale à remplir son mandat dans son évaluation qu'il présente au chapitre 7.

[106] CANAFE, *Rapport annuel 2021-2022*, décembre 2022.
[107] Association canadienne des chefs de police et Gendarmerie royale du Canada, *Guide de sensibilisation au terrorisme et à l'extrémisme violent*, juin 2016.
[108] Par exemple, Europol, *800 criminals arrested in biggest ever law enforcement operation against encrypted communication* (en anglais seulement), juin 2021.

Chapitre 2 : Contexte

Description de la GRC

40. La GRC est le service de police national du Canada. Elle a été fondée en 1873 sous le nom de « police à cheval du Nord-Ouest » et a fusionné avec la police du Dominion en février 1920. Depuis, la GRC n'a cessé de croître et d'évoluer. Dans les années 1970, la Commission d'enquête concernant certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, communément appelée « Commission MacDonald », a examiné les activités de la sous-direction des services de sécurité de la GRC. Il a alors été recommandé que les activités liées au renseignement national de la GRC soient confiées à un organisme civil, ce qui a donné lieu à la création du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), en 1984[109].

41. De nos jours, la GRC est un service de police vaste et complexe dont l'empreinte est nationale. Son budget pour l'exercice 2022-2023 est de 6 milliards de dollars, et elle compte environ 30 000 employés, dont 18 600 agents en uniforme et 10 400 employés civils et employés de la fonction publique[110]. Les employés de la GRC sont répartis dans 15 divisions, soit une par province ou territoire, en plus de la Division nationale à Ottawa et de la Division Dépôt (école de la GRC) à Regina. La Direction générale se trouve aussi à Ottawa. La GRC compte 700 détachements dans 150 municipalités et plus de 600 collectivités autochtones[111].

42. La GRC compte trois principaux mandats.

- Les Services de police contractuels et autochtones : Dans le cadre de ce mandat, la GRC fournit des services de police aux provinces, aux territoires, aux municipalités et aux communautés autochtones. La Police contractuelle a un budget opérationnel prévu de 2,7 milliards de dollars et un effectif d'environ 18 500 personnes[112].
- La Police fédérale : Dans le cadre de ce mandat, la GRC est responsable de lutter contre les menaces criminelles les plus graves et les plus complexes qui guettent les Canadiens et les intérêts canadiens. La Police fédérale a un budget opérationnel prévu de 860 millions de dollars et un effectif d'environ 5 000 personnes[113].
- Les Services de police spécialisés : Dans le cadre de ce mandat, la GRC fournit des services spécialisés et techniques aux groupes d'enquête de la Police fédérale administrations contractantes et aux autres organismes canadiens d'application de la loi. Aux fins de budgétisation, les SPS incluent les Services nationaux de police et disposent

[109] Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *La liberté et la sécurité devant la loi, vol. 2*, 1981.
[110] GRC, Plan ministériel 2022-2023, mars 2022.
[111] GRC, *Au sujet de la GRC*, page Web, 2021.
[112] GRC, Police fédérale, « Structure financière de la GRC et finances de la Police fédérale », comparution devant le CPSNR, 2 décembre 2022.
[113] GRC, Police fédérale, « Structure financière de la GRC et finances de la Police fédérale », comparution devant le CPSNR, 2 décembre 2022. Ces données ne tiennent pas compte des régimes d'avantages sociaux des employés.

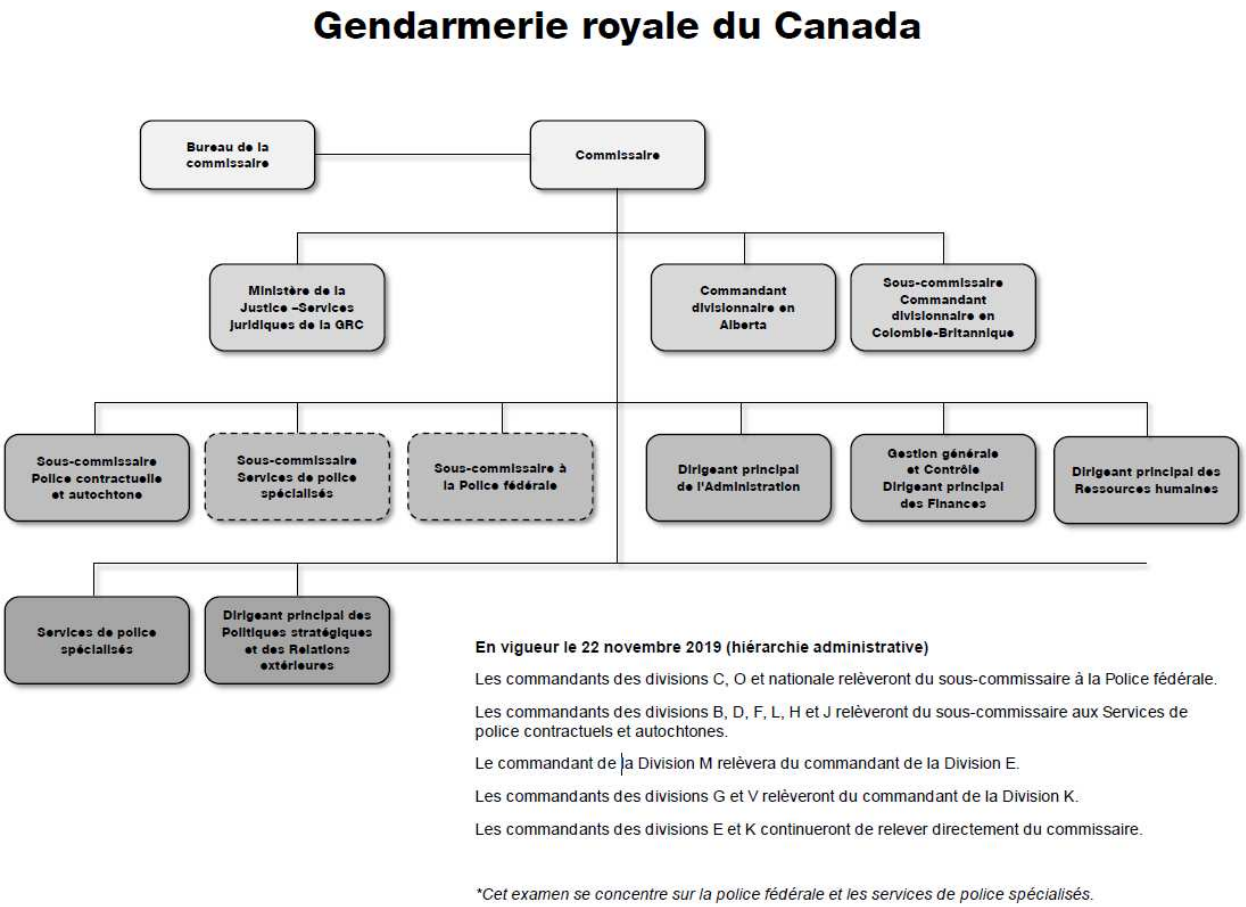
d'un budget prévu brut de 630 millions de dollars et d'un effectif d'environ 4 000 personnes[114].

La GRC compte un certain nombre de services organisationnels internes pour l'aider à remplir les mandats ci-dessus, notamment Finances, Ressources humaines et Planification et politiques. Ces services ont un budget prévu brut de 650 millions de dollars et un effectif d'environ 4 000 personnes. (Le chapitre 6 présente d'autres informations financières relatives à la GRC et à la Police fédérale.)

43. La GRC est dotée d'un système de gouvernance complexe. La Direction générale (DG) s'occupe de l'orientation générale et des priorités de l'ensemble de l'organisation. Cela permet à la GRC de diriger ses mandats et ses divisions et d'établir une vision bien définie pour l'avenir de l'organisation, y compris les questions stratégiques, de gouvernance et d'administration. Le graphique 1 montre l'organigramme et la structure de gouvernance de la GRC.

44. En 2018, la GRC a énoncé ses priorités stratégiques dans le plan *Vision 150 et au-delà : Plan stratégique de la GRC*[115]. Ce plan définit quatre piliers pour la modernisation de la GRC, à savoir la culture, les gens, l'intendance et les services de police. Chaque pilier prévoit trois ou quatre priorités à réaliser entre janvier 2023 et septembre 2025. Par exemple, sous la priorité « culture », la GRC compte se pencher sur la violence et le harcèlement en milieu de travail, tandis que sous la priorité « services de police », elle compte moderniser sa technologie pour les agents de première ligne et les fonctions de soutien et améliorer l'échange d'information avec ses partenaires clés. Peu de ces priorités ont trait aux opérations de la Police fédérale.

[114] GRC, Police fédérale, « Structure financière de la GRC et finances de la Police fédérale », comparution devant le CPSNR, 2 décembre 2022.
[115] GRC, *Vision 150 et au-delà : Plan stratégique de la GRC*, 2021.



Source : GRC, Police fédérale, « Exposé – CPSNR : Introduction à la GRC », présentation, 6 mai 2022.

Graphique 1 : Organigramme de la GRC

Services de police contractuels et autochtones

45. Le mandat le plus vaste de la GRC est celui des Services de police contractuels et autochtones (SPCA). C'est par l'entremise de la Police contractuelle que les agents de la GRC assurent les services de police de première ligne (aussi appelés « services généraux »). Ainsi, les bureaux de la GRC agissent à titre de services de police locaux, menant toute une gamme d'activités, depuis les patrouilles jusqu'à l'application des règlements de la circulation en passant par les enquêtes sur les homicides. La GRC fournit des services de police à contrat à toutes les provinces et aux territoires du Canada à l'exception de l'Ontario et du Québec. Ses ententes de services couvrent 75 % du territoire du Canada, notamment une grande partie du Canada rural, tout le Nord canadien, la plupart des collectivités autochtones et bon nombre de villes et de centres urbains dans les provinces contractantes.

Services de police spécialisés

46. Les Services de police spécialisés offrent une gamme de services de maintien de l'ordre partout au Canada. Ils apportent un soutien aux opérations et aux enquêtes de la GRC, y compris à celles de la Police fédérale, dans les domaines de la technologie de l'information (p. ex. les radios, les technologies policières et les systèmes d'information), de l'analyse judiciaire (p. ex. l'analyse des coups de feu) et des opérations techniques, comme :

- les technologies et techniques de surveillance secrète (p. ex. l'interception des communications de suspects criminels aux termes d'une autorisation judiciaire);
- la surveillance physique de suspects criminels; les services d'entrée secrète et à découvert (p. ex. pour faire une fouille des lieux);
- la criminalistique numérique avancée (p. ex. pour obtenir des données à partir d'appareils saisis).

Les Services de police spécialisés fournissent par ailleurs des services de police nationaux aux organisations policières et judiciaires du Canada. Par exemple, la GRC dirige le Centre d'information de la police canadienne, une base de données nationale utilisée par les services de police et les organismes de justice pénale. Elle gère aussi la base de données sur les dossiers criminels du Canada, dans laquelle sont versées les empreintes digitales numérisées prélevées sur les lieux de crime et le casier judiciaire de toute personne accusée d'un crime ou condamnée au Canada. De plus, la GRC exploite le Collège canadien de police où elle offre de la formation policière avancée aux policiers canadiens (y compris à ceux de la GRC).
À l'exception de certains modèles de recouvrement des coûts pour l'analyse génétique médicolégale effectuée dans le cadre d'enquêtes provinciales et territoriales et de la formation offerte au Collège canadien de police, les Services de police spécialisés sont presque entièrement financés au moyen de crédits budgétaires fédéraux[116].

Police fédérale

47. Le présent examen met l'accent sur la Police fédérale. Les responsabilités de la GRC à cet égard ont été établies en 1920 lors de la fusion de la Royale Gendarmerie à cheval du Nord-Ouest et de la police du Dominion. De nos jours, la Police fédérale cible les menaces criminelles les plus graves et les plus complexes pour la sûreté et la sécurité des Canadiens et les intérêts canadiens, dont les institutions démocratiques, l'intégrité économique et les infrastructures matérielles et informatiques[117]. Grâce à la Police fédérale, la GRC fait de la prévention et de la détection et mène des enquêtes en matière de sécurité nationale, de cybercriminalité et de criminalité transnationale grave et organisée, ce qui comprend la criminalité financière. Elle fournit aussi des services de protection aux personnes de marque

[116] GRC, Notes d'allocution du directeur général, Services spécialisés d'enquêtes techniques, exposé présenté au CPSNR, 20 mai 2022.
[117] GRC, Plan ministériel 2022-2023, mars 2022.

canadiennes et surveille la frontière du Canada entre les points d'entrée officiellement désignés. La Police fédérale remplit son mandat dans chaque province et territoire du Canada et à l'échelle internationale. Du budget de 6 milliards de dollars dont dispose la GRC, la Police fédérale en reçoit 959 millions[118]. Elle emploie par ailleurs environ 5 000 du total approximatif de 30 000 employés de la GRC[119], et ces employés sont dispersés à l'échelle du pays.

48. Dans le cadre de ce vaste mandat, la Police fédérale est responsable de ce qui suit :

- Mener des enquêtes criminelles liées à la sécurité nationale, à la criminalité grave et organisée et aux crimes financiers;
- Mener des enquêtes relatives à d'autres infractions graves et complexes au Code criminel, surtout celles qui comptent une dimension interprovinciale ou internationale;
- Faire respecter les lois fédérales, protéger les frontières du Canada, recueillir et exploiter des renseignements criminels, et assurer la sécurité des infrastructures essentielles;
- Assurer la sécurité des personnes jouissant d'une protection internationale et d'autres personnes désignées, des événements nationaux ou internationaux d'importance et de sites protégés désignés, et fournir des agents de sécurité à bord des aéronefs immatriculés au Canada. [120]

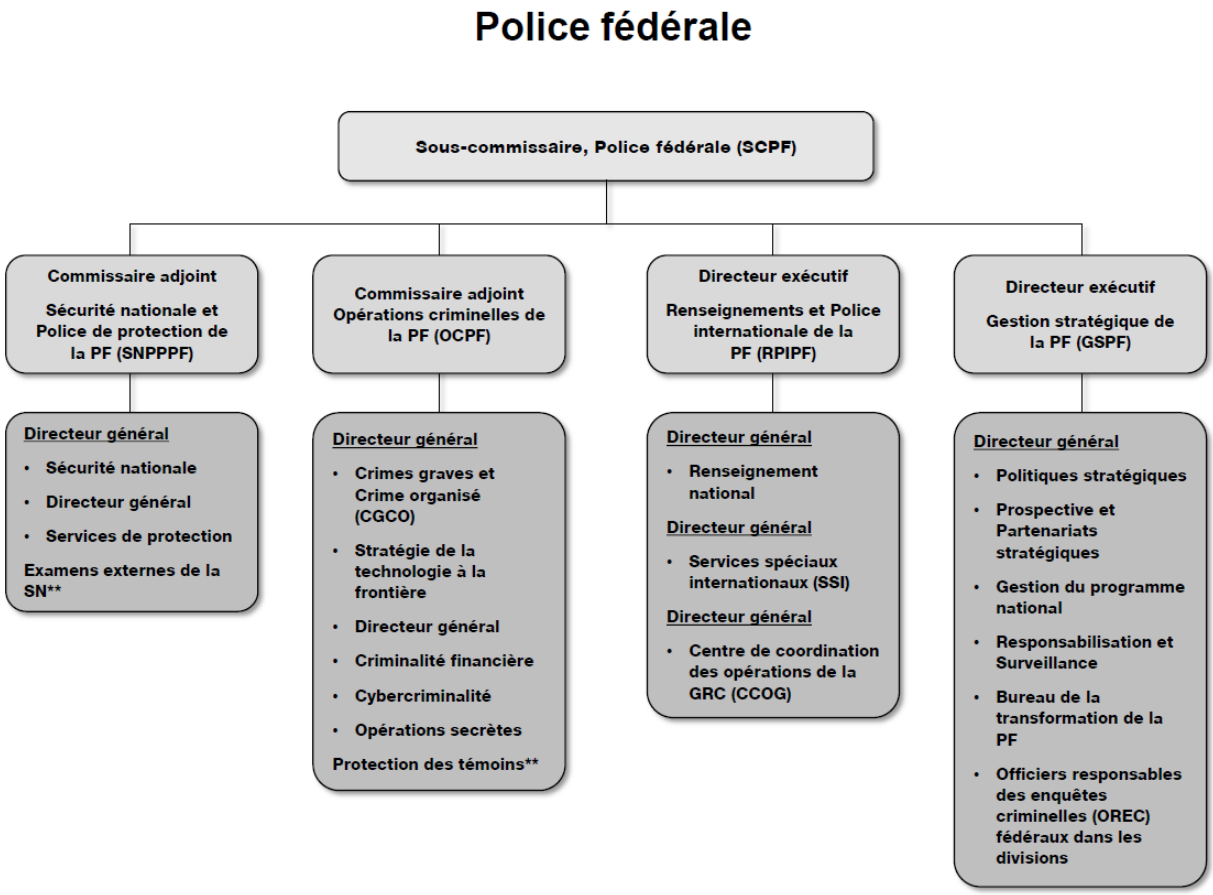
49. Compte tenu de l'étendue de son mandat, la Police fédérale définit ses priorités selon un cycle de trois ans. Pour la période de 2020 à 2023, il s'agit de la sécurité nationale, de la criminalité transnationale grave et organisée et de la cybercriminalité (voir les paragraphes 159 à 167 pour en savoir plus sur le processus d'établissement des priorités)[121]. La Police fédérale prête son attention et ses ressources aux enquêtes qui relèvent de ces priorités et qui posent une menace pour l'intégrité économique du Canada, l'intégrité des systèmes ou des programmes du gouvernement fédéral, la sécurité nationale du Canada ou les infrastructures essentielles. La Police fédérale est responsable de toute enquête internationale ou faisant intervenir plusieurs territoires de compétence policière qui a des répercussions nationales, y compris les enjeux liés aux frontières. Conformément à la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, la Police fédérale est également le principal organisme d'enquête sur les infractions qui découlent d'activités constituant des menaces envers la sécurité nationale du Canada, plus précisément l'espionnage, l'ingérence étrangère, le terrorisme et la subversion[122].

50. Le sous-commissaire à la Police fédérale est responsable du mandat fédéral de la GRC. Il gère l'orientation stratégique, établit les priorités stratégiques, distribue les ressources, supervise l'élaboration des politiques et des programmes, noue le dialogue avec le public,

[118] GRC, Police fédérale, « Exposé – CPSNR : Introduction à la GRC », présentation, 6 mai 2022; et GRC, Police fédérale, « Structure financière de la GRC et finances de la Police fédérale », comparution devant le CPSNR, 2 décembre 2022. Cette somme ne comprend pas les régimes d'avantages sociaux des employés.
[119] GRC, Police fédérale, « Structure financière de la GRC et finances de la Police fédérale », comparution devant le CPSNR, 2 décembre 2022.
[120] GRC, Police fédérale, « Plan stratégique de la Police fédérale pour 2020-2023 », 2020.
[121] GRC, Police fédérale, « Plan stratégique de la Police fédérale pour 2020-2023 », 2020.
[122] *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, paragraphe 6(1).

assure la conformité et la coordination et, dans certains cas, assure le contrôle direct des opérations et des services. Le sous-commissaire veille également à ce que la Police fédérale mette en œuvre la gouvernance et la responsabilisation conformément aux directives ministérielles (parfois appelées instructions du ministre) et aux politiques de la GRC.

51. La Police fédérale compte trois principaux secteurs d'activité opérationnels, tous gérés par un cadre supérieur qui relève directement du sous-commissaire : les secteurs Sécurité nationale et Police de protection et Opérations criminelles sont dirigés par leur commissaire adjoint respectif, tandis que le secteur Renseignement et Police internationale est dirigé par un directeur exécutif[123]. Le graphique 2 ci-dessous montre l'organigramme de la Police fédérale.



Source : GRC, Police fédérale, « Structure et mandat de la Police fédérale », présentation, 20 mai 2022.

Graphique 2 : Organigramme de la Police fédérale

[123] GRC, Police fédérale, « Séance d'information du CPSNR – Structure et mandat de la Police fédérale », présentation, 20 mai 2022.

52. Le premier secteur d'activité opérationnel de la Police fédérale compte deux domaines distincts : la Sécurité nationale et la Police de protection. La Sécurité nationale a pour mandat de prévenir et de détecter les activités criminelles liées à la sécurité nationale et d'intervenir. Les enquêtes criminelles liées à la sécurité nationale sont menées par l'une des six Équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) ou par l'une des six Sections de la sécurité nationale (SSN), selon l'endroit où elles se déroulent[124]. Les EISN sont des équipes d'enquêtes spécialisées interorganismes dirigées par la GRC et composées d'employés des échelons fédéral, provincial et municipal spécialement formés dans les domaines de l'application de la loi, de la sécurité et du renseignement; les SSN, pour leur part, se composent uniquement d'employés de la GRC. Ces groupes recueillent, partagent et analysent les informations et les renseignements sur les menaces à la sécurité nationale. La Sous-direction de la sécurité nationale de la Police fédérale exerce la surveillance et le contrôle centralisés des EISN et des SSN à partir des locaux de la Direction générale de la GRC à Ottawa[125].

53. La Police de protection est un programme indépendant qui relève du mandat de la Police fédérale. Tandis que la Police fédérale joue dans l'ensemble un rôle traditionnel d'application de la loi fondé sur la cueillette de preuves dans le but de porter des accusations, la Police de protection a pour seule responsabilité de protéger des personnes désignées[126]. Plus précisément, elle fournit des services de protection (p. ex. des gardes du corps) à des personnes désignées au Canada et à l'étranger (p. ex. le premier ministre) et lors d'événements dirigés par le gouvernement au pays. Elle est aussi responsable du Programme des transporteurs aériens qui comprend le déploiement d'agents de sûreté à bord[127].

54. Le deuxième secteur de programme opérationnel de la Police fédérale est la Sous-direction des opérations criminelles, qui met l'accent sur la criminalité transnationale grave et organisée, l'intégrité des frontières, la cybercriminalité et la criminalité financière. Ce secteur s'occupe par ailleurs des enquêtes internationales de nature délicate, des opérations secrètes, de l'information opérationnelle et de la science des données ainsi que du Programme de protection des témoins fédéral (ces domaines n'ont pas été inclus dans la portée du présent examen et ne seront donc pas décrits plus en détail)[128].

55. À la GRC, la criminalité transnationale grave et organisée englobe la criminalité transnationale, les crimes de guerre, la production et le trafic de drogues illicites, la contrebande et le trafic d'armes à feu et les produits contrefaits. La Sous-direction des opérations criminelles de la Police fédérale cible les principaux groupes criminels organisés qui mènent des activités au Canada ou qui menacent le Canada et les Canadiens. En raison de la portée nationale ou internationale de ces groupes, les autorités locales ne sont pas en mesure de lutter contre eux,

---

[124] GRC, Police fédérale, « Séance d'information du CPSNR – Structure et mandat de la Police fédérale », présentation, 20 mai 2022.
[125] GRC, *Programme des enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale*, page Web.
[126] GRC, Police fédérale, « Séance d'information du CPSNR – Structure et mandat de la Police fédérale », présentation, 20 mai 2022.
[127] GRC, *Services de police de protection*, page Web.
[128] GRC, Notes d'allocution du commissaire adjoint, Opérations criminelles de la Police fédérale, exposé présenté au CPSNR, 20 mai 2022.

d'où la nécessité d'une intervention fédérale[129]. Pour répondre à la menace élevée que pose le crime organisé grave, la GRC a créé des groupes spécialisés du programme Crimes graves et Crime organisé de la Police fédérale (CGCOPF) dans toutes ses divisions au pays[130]. La Sous-direction des opérations criminelles fournit de la surveillance, des conseils et de l'orientation aux groupes divisionnaires du programme CGCOPF[131].

56. L'Intégrité des frontières est un autre des secteurs d'activité de la Sous-direction des opérations criminelles de la Police fédérale. En collaboration avec l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), la GRC est chargée d'assurer la sécurité des frontières du Canada aux points d'entrée et entre ceux-ci en luttant contre les menaces criminelles qui entrent au pays et qui en sortent. Intégrité des frontières de la Police fédérale veille à la sécurité des frontières terrestres, aériennes et maritimes entre les points d'entrée et dans l'Arctique. En 2019-2020, le programme comprenait 330 membres du personnel, dont 275 étaient des membres réguliers. Lorsqu'une question liée à Intégrité des frontières survient, la Police fédérale ajoute des ressources tirées d'autres programmes de la Police fédérale[132]. Intégrité des frontières travaille en collaboration avec divers organismes d'application de la loi canadiens, américains et étrangers dans le cadre de ses opérations[133].

57. La Sous-direction des opérations criminelles de la Police fédérale s'occupe par ailleurs de l'intervention contre la cybercriminalité. Ses équipes de lutte contre la cybercriminalité mettent l'accent sur les activités criminelles les plus graves, y compris celles qui ciblent le gouvernement fédéral, qui menacent les infrastructures essentielles du Canada, qui utilisent des systèmes informatiques pour attaquer ou compromettre les institutions canadiennes, qui sont menées par des groupes ou des organisations agissant pour le compte d'États étrangers et qui menacent des actifs commerciaux clés ayant un impact économique élevé. Les équipes de lutte contre la cybercriminalité des Opérations criminelles de la Police fédérale exercent leurs activités dans divers secteurs (opérations, renseignement, tactique et programmes). La section supervise toutes les enquêtes actives en matière de cybercriminalité, déploie des membres experts en cybercriminalité au pays et à l'étranger, fournit du renseignement, travaille en collaboration avec des partenaires nationaux et étrangers en matière de sécurité et de renseignement pour lutter contre les menaces, et supervise le développement de capacités techniques et tactiques au moyen de la recherche et du développement[134].

58. Au cours des dernières années, la GRC a renforcé sa capacité de lutter contre la cybercriminalité. En 2015, elle a mis sur pied sa première équipe d'enquête vouée à la lutte

[129] GRC, Notes d'allocution du commissaire adjoint, Opérations criminelles de la Police fédérale, exposé présenté au CPSNR, 20 mai 2022.
[130]GRC, Police fédérale, « Séance d'information du CPSNR – Structure et mandat de la Police fédérale », présentation, 20 mai 2022.
[131]GRC, Police fédérale, « Cadre de gouvernance – Opérations criminelles de la police fédérale : crimes graves et crime organisé, criminalité financière, cybercriminalité et intégrité des frontières », date inconnue.
[132] GRC, « Federal Policing Criminal Operations Border integrity PROGRAM », présentation, 23 mars 2021.
[133] GRC, Notes d'allocution du commissaire adjoint, Opérations criminelles de la Police fédérale, exposé présenté au CPSNR, 20 mai 2022.
[134] GRC, Notes d'allocution du commissaire adjoint, Opérations criminelles de la Police fédérale, exposé présenté au CPSNR, 20 mai 2022.

contre la cybercriminalité hautement prioritaire à la Division nationale, à Ottawa[135]. Dans le Budget 2018, le gouvernement a annoncé des fonds additionnels dans le cadre de la Stratégie nationale de cybersécurité afin que la GRC puisse créer deux équipes d'enquête additionnelles sur la cybercriminalité en Ontario et au Québec[136]. En 2020, le Centre national de coordination de la lutte contre la cybercriminalité de la GRC a atteint sa capacité opérationnelle initiale et devrait atteindre sa pleine capacité en 2024[137].

59. La Sous-direction des opérations criminelles de la Police fédérale s'occupe également de l'intervention opérationnelle en matière de criminalité financière, qui comprend un large éventail de crimes menaçant la sécurité économique et l'intégrité financière du Canada. L'Équipe de la criminalité financière de la Sous-direction des opérations criminelles supervise les Équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF) et les Équipes intégrées d'enquête sur le blanchiment d'argent (EIEBA) de la GRC[138]. Les EIPMF sont une initiative dirigée par la GRC menée conjointement avec ses partenaires de Justice Canada, des services de police provinciaux et municipaux, des commissions de valeurs mobilières et des organismes de réglementation du marché. Ces groupes spécialisés détectent et découragent la fraude sur les marchés financiers et mènent des enquêtes à cet égard[139]. Les EIEBA, pour leur part, ont été établies dans quatre provinces (divisions) qui présentent un risque élevé en matière de blanchiment d'argent, à savoir le Québec, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique. Ces équipes réunissent des experts en matière de lutte contre le blanchiment d'argent de la GRC, des services de police partenaires municipaux et provinciaux et de partenaires fédéraux comme l'Agence du revenu du Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada, le Service des poursuites pénales du Canada et le Groupe de gestion juricomptable[140].

60. Renseignement et Police internationale est le troisième secteur d'activité opérationnel de la Police fédérale. Dans ce secteur, la Police fédérale est chargée de produire des renseignements criminels nationaux opérationnels et stratégiques, de gérer un réseau international d'agents de liaison et d'analystes déployés à l'étranger et de superviser le Programme des opérations policières de paix internationales du Canada. Dans le cadre de ce grand éventail de responsabilités, la Police fédérale effectue des analyses du renseignement, rédige des produits du renseignement et déploie des analystes à l'étranger[141]. Voir le chapitre 6 pour obtenir de l'information additionnelle sur la fonction du renseignement de la Police fédérale.

---

[135] Canada, *Faire progresser la Stratégie de cybersécurité du Canada*, page Web, 2015; GRC, *Stratégie de lutte contre la cybercriminalité de la Gendarmerie royale du Canada*, 2 décembre 2015; et GRC, la Gazette, vol. 79, nº 3, *L'union fait la force : une nouvelle équipe s'attaque à la cybercriminalité*, 4 juillet 2017.
[136] Canada, *Le Budget de 2018*, 2018.
[137] GRC, *Centre national de coordination en cybercriminalité (CNC3)*, 19 octobre 2022.
[138] GRC, Notes d'allocution du commissaire adjoint, Opérations criminelles de la Police fédérale, exposé présenté au CPSNR, 20 mai 2022.
[139] Sécurité publique Canada, *Équipes intégrées–police des marchés financiers*, page Web, 2015.
[140] GRC, *L'Équipe intégrée d'enquête sur le blanchiment d'argent de la GRC porte des accusations contre le propriétaire d'une entreprise de services monétaires*, page Web; et Gouvernement de la Colombie-Britannique, *2021 IMLIT Way Forward* (en anglais seulement), 2021.
[141] GRC, Notes d'allocution du directeur exécutif, Renseignement et Police internationale de la Police fédérale, exposé présenté au CPSNR, 20 mai 2022.

Cadre juridique de la Police fédérale de la GRC

61. La Police fédérale, à l'instar des autres sections de la GRC, tire son autorité de la common law et de plusieurs lois, y compris la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et le *Code criminel*. La législation canadienne relative au maintien de l'ordre est complexe, et en faire un examen complet dépasserait la portée du présent examen. Toutefois, le Comité désire en énoncer les éléments les plus importants ci-dessous.

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada

62. La *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* fait de la GRC le service de police du Canada, sous le contrôle et l'autorité du commissaire[142]. Elle donne au commissaire un large mandat pour gérer la GRC, y compris la Police fédérale. En retour, le commissaire reçoit de l'orientation sur la gestion de la GRC du ministre de la Sécurité publique, qui est responsable en dernier ressort de la GRC.

63. La *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* définit également le devoir des agents de la GRC de préserver la paix, de prévenir le crime et d'appréhender les criminels[143]. Ces devoirs sont précisés dans les règlements d'application de la Loi, qui stipulent que les agents de la GRC doivent faire respecter toutes les lois fédérales et prêter assistance aux autres ministères du gouvernement du Canada selon les directives du ministre[144]. La GRC est ainsi responsable de l'administration de plus de 270 lois fédérales pour le compte du gouvernement du Canada[145].

Loi sur les infractions en matière de sécurité

64. La *Loi sur les infractions en matière de sécurité* confère à la GRC la principale responsabilité d'enquêter sur les infractions qui découlent d'activités constituant des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*[146], y compris l'espionnage, l'ingérence étrangère et le terrorisme[147].

Code criminel

65. Le *Code criminel* codifie la plupart des crimes et des procédures criminelles au Canada. Il définit également un certain nombre de techniques d'enquête que les policiers, y compris ceux de la GRC, peuvent utiliser et fournit des autorisations à cet égard.

---

[142] *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, paragraphe 5(1).
[143] *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, article 18.
[144] *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada*, paragraphe 14(1).
[145] GRC, Police fédérale, « Exposé – CPSNR : Introduction à la GRC », présentation, 6 mai 2022.
[146] *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, paragraphe 6(1).
[147] *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, article 2.

66. Il existe un grand nombre de mandats que la police peut demander, selon les techniques qu'elle compte utiliser ou les informations qu'elle cherche à obtenir, y compris les mandats de perquisition et les autorisations d'écoute électronique et de surveillance vidéo (par exemple l'autorisation d'intercepter les communications d'un suspect)[148].

67. Lorsqu'il demande l'un de ces mandats, un policier doit exposer en détail devant un juge ou un juge de paix les informations qu'il cherche à obtenir. En général, il s'agit d'indiquer qui sont les personnes ciblées, ce que les enquêteurs cherchent, la période durant laquelle se dérouleront les opérations et comment les activités seront menées. Contrairement aux autres organismes de l'appareil de la sécurité nationale du Canada, la police est tenue d'informer les suspects des techniques intrusives employées contre eux après les avoir employées[149].

68. Enfin, le *Code criminel* contient une disposition qui permet aux policiers d'enfreindre la loi, au besoin, au cours d'une enquête[150]. Cela leur permet par exemple de se présenter sous une fausse identité afin de mener des opérations d'infiltration. Le ministre de la Sécurité publique est responsable d'émettre ces justifications pour le compte de la GRC.

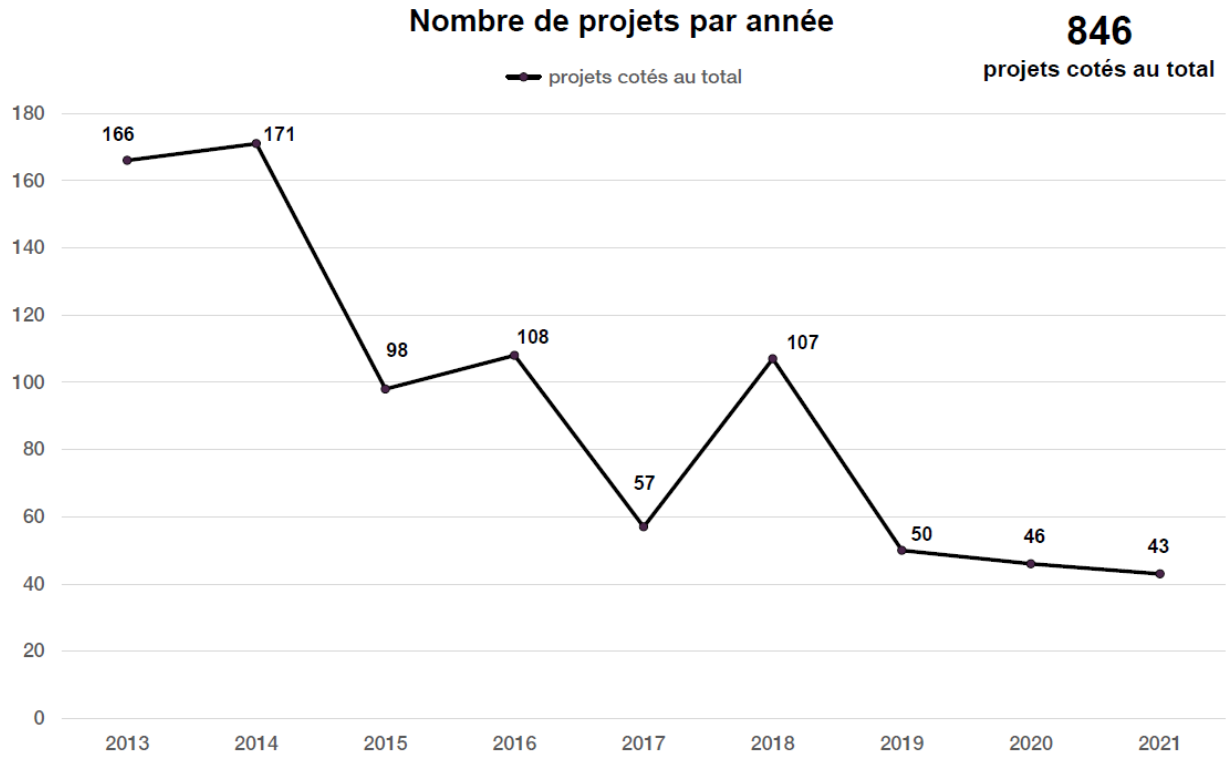
Pouvoirs des services de police

69. Comme c'est le cas dans tous les services de police au Canada, les agents de la GRC qui mènent des enquêtes de la Police fédérale utilisent des techniques d'enquête pour recueillir des preuves dans le cadre de celles-ci. Certaines de ces techniques sont autorisées par le Code criminel et d'autres, par la common law. Un examen exhaustif des autorités dépasserait la portée du présent examen, mais les pouvoirs des services de police prévus dans la common law incluent les pouvoirs de procéder à une fouille accessoire à une arrestation, de détenir une personne à des fins d'enquête ou de procéder à une fouille ou à une perquisition en situation d'urgence. Ces pouvoirs ne sont toutefois pas illimités; lorsqu'ils s'appuient sur eux, les policiers doivent tenir compte des droits conférés à tous les Canadiens par la Charte canadienne des droits et libertés[151]. Il importe de souligner que ces pouvoirs sont également assujettis à une abondante jurisprudence et régulièrement soumis à un examen par les tribunaux.

[148] *Code criminel*, paragraphes 487(1) et 185(1).
[149] *Code criminel*, paragraphe 196(1).
[150] *Code criminel*, art. 25.1.
[151] *Charte canadienne des droits et libertés*, article 8.

Chapitre 3 : Enquêtes fédérales : tendances

70. La Police fédérale enquête sur les menaces criminelles les plus graves envers les Canadiens et les intérêts du Canada. Ces enquêtes visent notamment les menaces à l'intégrité économique du Canada, à l'intégrité des systèmes du gouvernement fédéral, à la sécurité nationale ou à l'infrastructure essentielle; elles sont de portée internationale ou interterritoriale; ou font partie d'initiatives horizontales pour lesquelles la Police fédérale a reçu des directives précises et du financement[152]. La Police fédérale attribue des ressources à ses enquêtes les plus prioritaires, appelées « projets cotés » (voir l'étude de cas 1 ci-dessous pour un exemple d'un projet coté). Les projets cotés sont créés dans le cadre d'un processus qui vise à garantir que les ressources d'enquête sont affectées aux priorités, aux menaces et aux activités criminelles les plus importantes. Il y a trois niveaux de projets cotés, ceux de niveau 1 étant jugés comme étant les plus prioritaires, ceux de niveau 2 sont de priorité modérée, tandis que ceux de niveau 3 ne sont pas prioritaires. La Police fédérale a mené 846 projets cotés entre 2013 et 2021 (voir le graphique 3).



Source : GRC, Équipe de connaissance de la situation (ECS), Aperçu des priorités de la Police fédérale, 11 janvier 2023. Les données pour les années 2013, 2014 et 2018 sont faussées, car elles incluent la priorisation pour toutes les enquêtes en cours à ce moment.

Graphique 3 : Projets cotés, par année

[152] GRC, Police fédérale, « Plan stratégique de la Police fédérale pour 2020-2023 », 2020.

Étude de cas nº1 : Enquêtes de la Police fédérale sur Aaron Driver

Le 8 décembre 2014, la section du Manitoba de l'Islamic Social Services Association a signalé à la Police fédérale qu'Aaron Driver avait fait des publications sur les médias sociaux qui semblaient défendre l'idéologie de l'État islamique. La Police fédérale a lancé une enquête sur M. Driver le jour même.

Le 20 février 2015, le Toronto Star a publié une entrevue avec M. Driver, qui manifestait son appui envers l'État islamique et les attentats terroristes de 2014 à Ottawa. La Police fédérale a rencontré des représentants du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), ***, afin de s'assurer qu'une entrevue entre la GRC et lui n'entrerait pas en conflit avec les efforts du SCRS. Cette coopération s'est poursuivie ***, et des représentants de la Police fédérale et du SCRS se sont rencontrés fréquemment pour échanger de l'information et s'assurer que leurs activités n'empiétaient pas les unes sur les autres.

Les enquêteurs de la Police fédérale ont rencontré M. Driver le 7 mars 2015, où il a exprimé son appui envers l'État islamique et ses buts. Après l'entrevue, le Centre de la technologie de la surveillance de la GRC a mené de la surveillance physique secrète sur M. Driver pour recueillir de l'information et des éléments de preuve, et le groupe de recherche tactique sur Internet a surveillé l'activité en ligne de M. Driver.

En mai 2015, l'Équipe intégrée de la sécurité nationale de la Police fédérale en Ontario a signalé à la Section de la sécurité nationale au Manitoba que M. Driver faisait l'objet de l'une de ses enquêtes et qu'elle avait des motifs suffisants pour l'inclure dans une ordonnance de communication. Le 4 juin 2015, des enquêteurs de la Police fédérale au Manitoba ont arrêté M. Driver, qui était soupçonné de participer sciemment à une activité d'un groupe terroriste. M. Driver a pris un engagement de ne pas troubler l'ordre public et a été libéré avec 19 conditions, y compris d'être mis sous surveillance électronique et de se présenter à un agent. M. Driver a demandé et obtenu une modification de ces conditions, lui permettant de déménager à London, en Ontario.

Le 2 février 2016, M. Drive a signé un engagement à ne pas troubler l'ordre public avec conditions, pour une période de 10 mois. Comme condition, il devait notamment se présenter toutes les deux semaines à un agent de la GRC désigné. Il lui était aussi interdit de se procurer une arme à feu ou de la matière explosive, de présenter une demande de passeport, de posséder ou d'utiliser un téléphone cellulaire, un ordinateur de bureau ou portable ou un appareil de communication électronique sans permission, d'utiliser des sites ou des applications de réseaux sociaux, et de communiquer avec toute organisation terroriste désignée. Il n'était plus obligé de porter un dispositif de surveillance.

Le 10 août 2016, le Federal Bureau of Investigation (FBI) des États-Unis a envoyé aux Opérations criminelles de la Police fédérale une capture d'écran d'une vidéo dans laquelle un Canadien inconnu prêtait allégeance à l'État islamique. La veille, l'individu de la vidéo était entré en communication avec une source humaine confidentielle du FBI et avait fait part à la source de son intention de commettre un attentat-suicide au moyen d'une bombe artisanale au cours des 72 prochaines heures. La Police fédérale a utilisé la capture d'écran et l'information fournie à la source humaine confidentielle pour établir des motifs de soupçonner que M. Driver était l'individu apparaissant dans la vidéo.

À ce moment, la Police fédérale a lancé plusieurs processus en simultané pour protéger la sécurité publique et confirmer l'identité de l'individu de la vidéo. En deux heures, la Police fédérale a alerté les services de transport en commun et un groupe de gestion immobilière de la possibilité d'un attentat et en a informé ses partenaires, la haute direction et les divisions de la GRC. La Police fédérale a aussi effectué une analyse de reconnaissance vocale pour déterminer si M. Driver était effectivement l'individu de la vidéo.

Des équipes de surveillance du service de police de London et de l'Équipe intégrée de la sécurité nationale de l'Ontario de la Police fédérale ont été déployées à la dernière adresse connue de M. Driver à Strathroy, en Ontario, et à son lieu de travail. De nombreux groupes de la GRC, du service de police de London et de la Police provinciale de l'Ontario ont également été déployés pour ériger un périmètre et appuyer l'enquête. La Police fédérale a dirigé cette équipe coordonnée regroupant plusieurs organisations.

Des enquêteurs de la GRC ont confirmé que M. Driver se trouvait à son domicile au moyen d'une vérification électronique indiquant que son téléphone personnel était actif, d'informations de sources ouvertes et de récents messages qu'il avait envoyés à la source humaine confidentielle du FBI. Ils ont déterminé qu'il était en train de se préparer à partir. Le Groupe tactique d'intervention de la GRC a reçu l'ordre de l'arrêter.

À un moment donné, M. Driver est sorti de chez lui et est entré dans un taxi. Le Groupe tactique d'intervention s'est approché pour l'arrêter et M. Driver a fait exploser un engin explosif, blessant le conducteur du taxi. Le Groupe tactique d'intervention a tiré sur M. Driver, qui n'obéissait pas à ses ordres, alors qu'il tentait de prendre un objet inconnu. Son décès a été constaté sur les lieux de l'incident.

But des projets cotés

71. Il y a quatre catégories de projets cotés. Les trois premières catégories sont liées aux priorités opérationnelles de la Police fédérale, à savoir la sécurité nationale, la criminalité transnationale grave et organisée et la cybercriminalité. Entre 2013 et 2021, environ 34 % de tous les projets cotés entraient dans ces trois catégories. La quatrième catégorie, qui comprend les enquêtes sur une diversité d'infractions, s'appelle la catégorie « Autres », et englobait environ 72 % de tous les projets cotés. Ces quatre catégories sont détaillées ci-dessous (voir le graphique 4 après le paragraphe 78)[153].

72. Entre 2013 et 2021, la Police fédérale a mené 139 projets cotés liés à la sécurité nationale, ce qui représente 16 % de tous les projets cotés. Les trois principales infractions ayant fait l'objet d'une enquête sont les suivantes : participation ou contribution aux activités d'un groupe terroriste; fait de quitter le Canada pour participer aux activités d'un groupe terroriste; et facilitation d'une activité terroriste. La majorité des enquêtes menées dans le cadre de projets cotés liés à la sécurité nationale étaient des enquêtes de niveau 1 (soit 119, ou

[153] Remarque : Les totaux varient parce que certains projets ont été comptés deux fois, n'entrent pas dans une catégorie précise ou ont été reclassés au cours des années subséquentes. La GRC ne possède pas de méthodologie officielle pour les données.

86 %); les autres étaient des projets de niveau 2. Durant cette période, la Police fédérale a en moyenne fermé ou classé ses enquêtes ayant trait à la sécurité nationale dans un délai de 4,2 années après le signalement des infractions.

73. Durant la même période, la Police fédérale a mené 100 projets cotés liés à la criminalité transnationale grave et organisée, soit environ 12 % de tous les projets cotés. Les trois principales infractions visées étaient les suivantes : participation ou contribution aux activités d'un groupe terroriste; fraude de plus de 5 000 $; et importation ou exportation de cocaïne. De ces 100 projets, 54 étaient des enquêtes de niveau 1 (54 %), 36, des enquêtes de niveau 2 (36 %) et 10, des enquêtes de niveau 3 (10 %). En moyenne, la Police fédérale a fermé ou classé ses enquêtes ayant trait à la criminalité transnationale grave et organisée dans un délai de 3,7 années après le signalement des infractions. En raison de leur complexité, les projets cotés prennent en moyenne 7 fois plus de temps à être classés que les occurrences générales[154].

74. De même, la Police fédérale a mené 45 projets cotés liés à la cybercriminalité (5 % de tous les projets cotés). Les trois principales infractions visées étaient les suivantes : fraude de plus de 5 000 $; participation ou contribution aux activités d'un groupe terroriste; et utilisation non autorisée d'un ordinateur. Des 45 projets cotés dans cette catégorie, 27 étaient des projets de niveau 1 (60 %), 14, des projets de niveau 2 (31 %) et 4, des projets de niveau 3 (9 %). En moyenne, la Police fédérale a fermé ou classé les enquêtes ayant trait à la cybercriminalité dans un délai de 4,2 années après le signalement des infractions.

75. En ce qui concerne les autres projets cotés, environ 72 % (612) des projets réalisés par la Police fédérale entre 2013 et 2021 ont porté sur une diversité d'infractions qui entrent dans la catégorie « Autres ». Pour ce qui est de ces enquêtes, soit elles ne répondaient pas aux critères requis pour qu'on puisse les considérer comme des enquêtes relatives à la sécurité nationale, au crime organisé grave ou à la cybercriminalité, soit elles ne pouvaient pas être classifiées en tant que telles en raison de problèmes de qualité des données. (Les problèmes de qualité des données sont expliqués plus en détail aux paragraphes 146 à 158.) Les trois principales infractions visées par les enquêtes de cette catégorie étaient les suivantes : trafic de cocaïne; fraude de plus de 5 000 $; et importation et exportation de cocaïne. Des 612 projets cotés appartenant à la catégorie « Autres », 156 étaient des projets de niveau 1 (25 %), 230, des projets de niveau 2 (38 %) et 227, des projets de niveau 3 (37 %). En moyenne, la Police fédérale a fermé ou classé les enquêtes de la catégorie « Autres » dans un délai de 2,9 années après le signalement des infractions. Il importe de noter que la majorité des projets cotés menés par la Police fédérale entrent dans cette catégorie, car la majorité des enquêtes ne se rapportent pas à une priorité fédérale ou encore elles concernent des infractions moins graves, comme la fraude et la possession de drogues.

[154] GRC, Groupe de soutien en matière de connaissance de la situation, « Federal Policing Priorities Overview », 4 novembre 2021

Enquêtes cotées

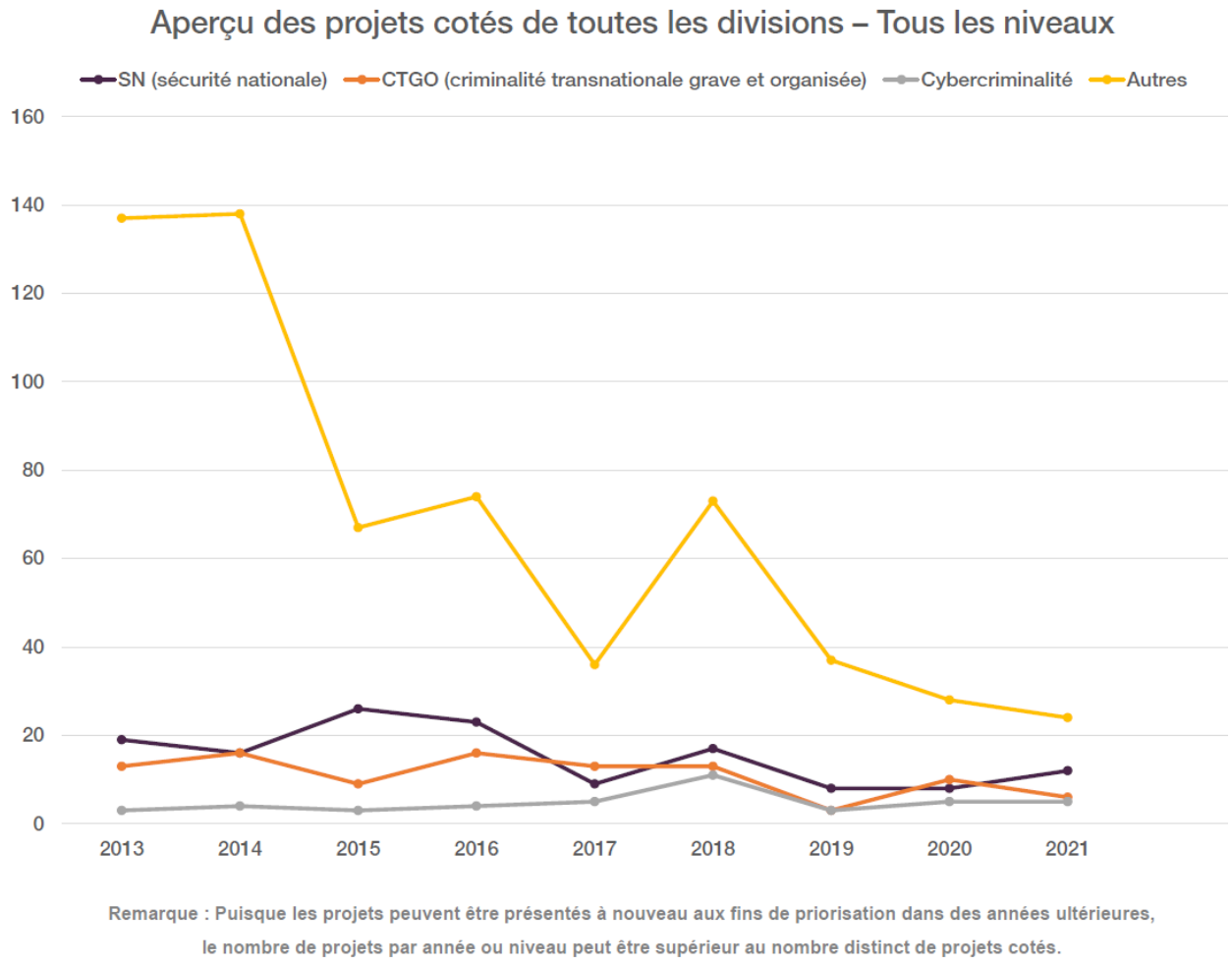
76. Entre 2013 et 2020, le nombre de projets cotés a diminué, passant de 166 en 2013 à 43 en 2021 (voir le graphique 3 ci-dessus). Les difficultés découlant de l'exactitude des données de la GRC (traitées en plus amples détails aux paragraphes 146 à 158) supposent que les nombres déclarés peuvent refléter une tendance, mais pas son ampleur. Cette baisse générale s'explique principalement par une supervision accrue des enquêtes et une amélioration du processus de soumission des projets. Elle a permis d'accorder une attention accrue aux projets de niveau 1, soit les projets les plus complexes de la Police fédérale et qui nécessitent souvent plus de ressources que les autres. Au début du processus d'établissement des priorités (en 2013-2014), les divisions proposaient des travaux du renseignement ou des enquêtes qui commençaient à peine, et un grand nombre de propositions se sont ainsi retrouvées dans la catégorie « niveau 3 ». Par la suite, la Police fédérale a renforcé la supervision dans les secteurs de programme, forçant les divisions à faire un travail plus approfondi avant de soumettre des projets aux fins d'établissement des priorités. Cette démarche a mené à une importante baisse du nombre de projets de niveau 3 et à une légère baisse du nombre de projets de niveau 2, tandis que le nombre de projets de niveau 1 est resté relativement stable. En pratique, cela signifie qu'il y a moins de projets cotés, mais parce que le nombre de projets de niveau 3 a grandement baissé, la Police fédérale est en mesure d'accorder plus de temps et de ressources aux projets de niveau 1 et de niveau 2[155]. (Le Comité traite de la gouvernance du processus de priorisation de la Police fédérale aux paragraphes 159 à 173.)

77. Cette tendance à la baisse vaut pour les enquêtes liées aux priorités de la Police fédérale en matière de sécurité nationale et de criminalité transnationale grave et organisée et pour les enquêtes de la catégorie « Autres » (voir le graphique 4)[156]. L'une des raisons qui expliquent cette baisse est le virage soudain, en 2014, vers les enquêtes liées au terrorisme déclenchées par des incidents précis très médiatisés liés au terrorisme, notamment la fusillade de 2014 sur la Colline parlementaire et l'attaque à la voiture ayant ciblé des militaires canadiens à Saint-Jean-sur-Richelieu. Ce virage dans les priorités et les ressources a réduit la capacité de la GRC à mener des enquêtes non liées à la sécurité nationale. On remarque surtout une baisse du nombre de projets cotés liés à la criminalité transnationale grave et organisée, qui sont passés de 16 en 2014 à 9 en 2015.

78. Le nombre de projets cotés liés à la sécurité nationale et à la criminalité transnationale grave et organisée a connu une baisse entre 2013 et 2021, tandis que le nombre de projets liés à la cybercriminalité est demeuré plutôt stable. En effet, le nombre de projets cotés liés à la sécurité nationale est passé de 19 en 2013 à 12 en 2021, tandis que le nombre de projets cotés liés à la criminalité transnationale grave et organisée est passé de 13 à 6. En revanche, le nombre de projets liés à la cybercriminalité menés par la Police fédérale est demeuré plutôt stable entre 2013 et 2021, mais a connu une forte augmentation en 2018, passant de 5 à 11. Le nombre d'enquêtes inscrites dans la catégorie « Autres » a également baissé durant cette

[155]GRC, ECS, « RCMP Response: (Follow Up questions) SASU Updated Numbers », courriel, 27 janvier 2023.
[156] Le paragraphe 124 explique sur ce que renferme la catégorie « Autre ».

période, passant de 137 en 2013 à 24 en 2021, une diminution attribuable en partie à des difficultés systémiques liées aux données.



Source : GRC, Groupe de soutien en matière de connaissance de la situation, « Information additionnelle : Aperçu des priorités de la Police fédérale », demande du CPSNR, 27 janvier 2023

Graphique 4 : Projets cotés, par année (par priorité)

Enquêtes cotées : résultats

79. Les projets cotés peuvent donner lieu à divers résultats. D'abord, ils peuvent donner lieu à des accusations criminelles ou autres. Des 225 projets cotés ayant donné lieu à des accusations menés entre 2013 et 2021, la Police fédérale a été en mesure de faire porter au total 6 158 accusations, réparties dans les catégories suivantes.

- **Sécurité nationale :** La Police fédérale a fait porter 135 accusations dans le cadre d'enquêtes liées à la sécurité nationale. Les accusations les plus fréquemment portées ont été les suivantes : infraction au profit d'un groupe terroriste; participation ou contribution aux activités d'un groupe terroriste; fait de quitter le Canada pour participer aux activités d'un groupe terroriste; facilitation d'une activité terroriste; et complot en vue de commettre un acte criminel.
- **Criminalité transnationale grave et organisée :** La Police fédérale a fait porter 920 accusations dans le cadre d'enquêtes liées à la criminalité transnationale grave et organisée. Les accusations les plus souvent portées ont été les suivantes : complot en vue de commettre un acte criminel; perpétration d'une infraction au profit d'une organisation criminelle; possession de biens criminellement obtenus d'une valeur de plus de 5 000 $; trafic de cocaïne; et possession de cocaïne dans le but d'en faire le trafic.
- **Cybercriminalité :** La Police fédérale a fait porter 283 accusations dans le cadre d'enquêtes liées à la sécurité nationale. La Police fédérale a fait porter 283 accusations dans le cadre d'enquêtes liées à la cybercriminalité, les plus fréquentes étant les suivantes : fraude de plus de 5 000 $; blanchiment des produits de la criminalité; possession de biens criminellement obtenus d'une valeur de plus de 5 000 $; utilisation non autorisée d'un ordinateur; et vol d'identité.
- **« Autres » :** La Police fédérale a fait porter 4 820 accusations dans le cadre d'enquêtes entrant dans la catégorie « Autres ». Les accusations les plus souvent portées ont été les suivantes : complot en vue de commettre un acte criminel; emploi, possession ou trafic d'un document contrefait; fraude de plus de 5 000 $; trafic de cocaïne; et possession de cocaïne dans le but d'en faire le trafic.

80. Ensuite, les projets cotés peuvent donner lieu à la perturbation d'activités criminelles. La perturbation est une stratégie qui consiste à retarder, à interrompre ou à compliquer la commission d'infractions criminelles ou d'activités connexes par des personnes ou des réseaux criminels. Les efforts de perturbation peuvent servir à éviter les dommages attribuables à des crimes comme le terrorisme, ou encore à empêcher des entités criminelles de faire passer de la marchandise illicite ou de la drogue à la frontière. Parmi les exemples d'activités de perturbation, mentionnons la saisie de drogues et d'armes à feu, le démantèlement de laboratoires clandestins ou le gel et la confiscation de biens. Dans certains cas, la Police fédérale utilise la perturbation pour prévenir d'éventuels préjudices aux Canadiens plutôt que pour porter des accusations criminelles[157]. Dans d'autres cas, la perturbation peut s'avérer une

[157] GRC, Police fédérale, *Rapport annuel de 2021 sur la Police fédérale de la GRC*, 2022.

bonne option lorsque la GRC n'a pas suffisamment d'éléments de preuve pour porter des accusations.

81. Enfin, certains projets cotés ne donnent pas lieu à la perturbation d'activités criminelles ou au dépôt d'accusations. La GRC n'est pas toujours en mesure de recueillir suffisamment de preuves pour porter des accusations, ou encore il arrive que son objectif ne soit pas de porter des accusations ou de perturber des activités criminelles. Des 846 projets cotés menés par la Police fédérale entre 2013 et 2021, 132 ne visaient pas le dépôt d'accusations. Certains ciblaient des activités de renseignement ou d'assistance; d'autres ciblaient des activités de nature criminelle, mais la Police fédérale n'était pas l'organisme chargé de l'enquête (p. ex., un partenaire à l'étranger avait demandé à la GRC de participer à une livraison contrôlée de drogues ou d'argent afin de recueillir des preuves dans le cadre d'une enquête plus vaste).

82. Des 714 projets qui visaient le dépôt d'accusations, 255 ont bel et bien donné lieu au dépôt d'accusations. Le nombre total d'accusations portées par suite de projets cotés menés par la Police fédérale a connu une baisse entre 2013 et 2021. Les mesures de rendement actuelles de la Police fédérale reposent sur le taux de dossiers classés. Chaque année, un dossier peut être « classé par une accusation ou la recommandation d'une accusation », « en cours » (l'enquête n'est pas terminée), « fermé » (preuve insuffisante pour poursuivre ou le plaignant décide d'abandonner la cause), « sans fondement » (une enquête détermine qu'une infraction n'a pas été commise) ou « résolu » (non criminel). Ces définitions sont tirées de la Déclaration uniforme de la criminalité, qui est gérée par le Centre canadien de la statistique juridique et de la sécurité des collectivités. La déclaration a été créée pour faire état du taux de criminalité au sein de la société canadienne[158]. Ce type de mesure du rendement repose sur des statistiques et n'offre pas le contexte ou l'ampleur nécessaires pour obtenir des résultats complexes, notamment d'accroître la sécurité publique par la perturbation. La Police fédérale a exprimé la même opinion au Comité. Les représentants ont indiqué que, individuellement, les mesures de rendement actuelles de la Police fédérale ne tiennent pas compte de la perturbation et ne peuvent donc pas brosser un tableau complet des retombées du travail de la Police fédérale[159].

Répartition des enquêtes cotées au Canada

83. Les enquêtes criminelles les plus graves ne sont pas réparties de manière uniforme à l'échelle du pays. Entre 2013 et 2021, la majorité des projets cotés menés ont été réalisés pour le compte de quatre provinces (l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et l'Alberta). Les groupes de la Police fédérale ont ainsi mené 271 projets cotés en Ontario, 89 au Québec, 158 en Colombie-Britannique et 94 en Alberta[160]. En revanche, la Police fédérale a seulement mené

[158] GRC, Rapport sur les résultats ministériels Gendarmerie royale du Canada 2021- 2022, date inconnue.
[159] GRC, Police fédérale, remarques du directeur exécutif de la Gestion stratégique de la Police fédérale, comparution devant le CPSNR sur la priorisation, 17 juin 2022.
[160] GRC, Police fédérale, « Séance d'information du CPSNR – Structure et mandat de la Police fédérale », présentation, 20 mai 2022. Remarque : Ces chiffres excluent le programme de maintien de la paix et le personnel de la GRC à l'emploi des Services de protection du Parlement.

21 projets cotés au total (soit 2,5 % de tous les projets cotés) à l'Île-du-Prince-Édouard, dans les Territoires du Nord-Ouest, au Yukon et au Nunavut[161], répartis comme suit : à l'Île-du-Prince-Édouard, 10 projets; dans les Territoires du Nord-Ouest, 6 projets; et au Yukon, 5 projets. La Police fédérale n'a mené aucun projet coté au Nunavut entre 2013 et 2021[162].

Projets non cotés

84. La Police fédérale investit aussi temps et efforts dans des activités qui n'atteignent pas le seuil voulu pour en faire des projets cotés. Il peut s'agir d'enquêtes, mais les activités peuvent également consister en d'autres tâches policières (appels de service et assistance, par exemple). Parmi les principales activités menées par la Police fédérale entre 2013 et 2021 qui ne sont pas des projets cotés, mentionnons les suivantes : prêter assistance aux partenaires policiers canadiens et aux ministères ou organismes fédéraux; réprimer les infractions à la *Loi sur les douanes*; remplir des dossiers d'information; prêter assistance aux bureaux d'INTERPOL à l'étranger et au grand public; établir des sources humaines; donner suite aux dossiers relatifs à des personnes, des véhicules ou des biens suspects; enquêter sur des dossiers liés à la pornographie juvénile; et assurer la sécurité de personnes de marque.

[161] La Direction générale de la GRC n'a lancé que deux projets cotés entre 2013 et 2021. La Direction générale ne lance des enquêtes que dans des circonstances exceptionnelles; son rôle est surtout administratif.
[162] GRC, Groupe de soutien en matière de connaissance de la situation, Aperçu des priorités de la Police fédérale, 11 janvier 2023.

Chapitre 4 : Partenariats de la Police fédérale

85. La Police fédérale collabore avec de nombreux partenaires tant au pays qu'à l'étranger. Son mandat et ses responsabilités font en sorte qu'elle échange fréquemment avec ses alliés et des organisations de la police internationale, d'autres ministères et organismes et des services de police et des organismes de l'application de la loi canadiens. Ces relations contribuent aux enquêtes et à la sécurité publique et appuient la coopération internationale.

86. La Police fédérale coopère avec ses partenaires sur toutes les questions opérationnelles, stratégiques et administratives qui relèvent de sa compétence. Sa collaboration dans le domaine de la sécurité nationale comprend le travail lié à l'inscription des entités terroristes, à l'extrémisme violent à caractère idéologique, aux enquêtes extraterritoriales et à la sécurité entourant les élections. La collaboration relative au crime transnational grave et organisé comprend le travail lié à la criminalité financière, aux armes à feu illégales, à la traite de personnes, au trafic international de stupéfiants, à l'intégrité des frontières et aux communications sécurisées renforcées. Enfin, pour ce qui est de la cybercriminalité, la collaboration comprend le travail lié aux réseaux de zombies, à la perturbation de l'infrastructure et aux rançongiciels[163].

Internationaux

87. La Police fédérale est un membre actif d'organisations internationales comme le Groupe des cinq, INTERPOL et Europol[164]. Des trois, son travail avec le Groupe des cinq est particulièrement important et se déroule principalement au sein du Groupe des cinq en matière d'application de la loi (FELEG). Ce groupe est composé du Federal Bureau of Investigation, de la Drug Enforcement Administration et de l'Immigration and Customs Enforcement des États-Unis, de la National Crime Agency et du service de police métropolitain du Royaume-Uni, de l'Australian Criminal Intelligence Commission et de la Police fédérale australienne, et de la police de la Nouvelle-Zélande[165]. Le rôle du FELEG est de faciliter l'échange d'informations et de renseignements et les enquêtes criminelles mondiales. Il définit son orientation stratégique par un consensus. Sa présidence change tous les deux ans et est actuellement occupée par le commissaire de la Police fédérale australienne[166].

88. La Police fédérale participe à plusieurs groupes de travail du FELEG. On compte parmi ceux-ci le groupe consultatif du renseignement criminel (Criminal Intelligence Advisory Group) qui se consacre au crime organisé et aux opérations liées à la drogue, le groupe sur le blanchiment d'argent (Money Laundering Group), le groupe de travail sur la cybercriminalité

[163] Gendarmerie royale du Canada (GRC,) Police fédérale, « Police fédérale et partenariats », présentation, 3 février 2023.
[164] GRC, Police fédérale, « Partnerships », exposé devant le CPSNR, 3 février 2023.
[165] Federal Bureau of Investigation, « FBI Hosts Meeting of International Law Enforcement Group », 16 juin 2016, https://www.fbi.gov/news/stories/fbi-hosts-meeting-of-international-law-enforcement-group (en anglais seulement).
[166] Police fédérale australienne, « Australian Federal Police to Chair Five Eyes Law Enforcement Group », 26 octobre 2021, https://www.afp.gov.au/news-media/media-releases/australian-federal-police-chair-five-eyes-law-enforcement-group (en anglais seulement).

(Cyber Crime Working Group) qui s'emploie à démasquer les cybercriminels expérimentés et les services criminels sophistiqués, et le groupe de travail technique (Technical Working Group) qui facilite l'échange technique d'informations[167].

89. La Police fédérale maintient aussi des partenariats internationaux dans le cadre de son Programme sur les initiatives mondiales et le Programme de la police internationale. Établi à la Direction générale de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Programme des initiatives mondiales affecte, dirige et soutient 14 analystes du renseignement criminel partout dans le monde pour accroître la visibilité, la portée et l'influence de la GRC. Alors que la majorité des analystes se trouvent dans des missions canadiennes de pays triés sur le volet, trois sont intégrés dans les locaux de partenaires stratégiques à Washington, D.C. (Drug Enforcement Administration), à La Haye, aux Pays-Bas (Europol), et à Canberra, en Australie (Police fédérale australienne)[168].

90. Dans le cadre du Programme de la police internationale, la Police fédérale contribue à renforcer la capacité des forces policières à l'étranger. Elle prête souvent main-forte en donnant des cours sur des sujets comme les techniques d'enquête sur le blanchiment d'argent, la lutte contre l'extrémisme violent, les bases de la cybercriminalité, les techniques d'interrogatoire liées à l'exploitation des enfants et les bandes de motards criminalisées. Elle a offert ces cours dans divers pays, notamment le Mali, la Cisjordanie, l'Irak, la République centrafricaine et Haïti[169]. La Police fédérale entretient aussi une foule de partenariats internationaux par l'entremise de son Réseau international, établi au sein du Programme de la police internationale. Le Réseau est composé d'agents de liaison et d'analystes civils à l'étranger qui facilitent l'échange d'informations avec les services d'application de la loi de l'étranger, dans le but de perturber le crime transnational ayant un lien avec le Canada. En particulier, le Réseau international : facilite les enquêtes canadiennes majeures à l'étranger, met en place et maintient l'échange de renseignements criminels et liés à la sécurité nationale entre la GRC et les autorités étrangères compétentes, fournit de l'aide aux organismes de l'étranger dans les enquêtes qui se rapportent au Canada, et coordonne les voyages des enquêteurs de police canadiens qui se rendent à l'étranger dans le cadre de leurs fonctions et leur apporte du soutien[170].

91. La Police fédérale travaille avec INTERPOL et Europol. Sa participation dans INTERPOL lui permet d'échanger des informations avec les 195 pays membres d'INTERPOL et de recueillir des informations sur des personnes ou des groupes du crime par l'entremise des bases de données criminelles améliorées d'INTERPOL. La Police fédérale participe à certains des projets menés par INTERPOL, comme un projet mixte d'INTERPOL et de l'Italie pour combattre 'Ndrangheta, un groupe du crime organisé italien ayant des liens avec le Canada. La Police fédérale s'investit aussi dans Europol. En effet, elle a affecté des ressources à Europol pour lutter contre le passage de clandestins, la traite de personnes et la cybercriminalité. Elle

[167] Federal Bureau of Investigation, « FBI Hosts Meeting of International Law Enforcement Group », 16 juin 2016, https://www.fbi.gov/news/stories/fbi-hosts-meeting-of-international-law-enforcement-group (en anglais seulement).
[168] GRC, Police fédérale, « National Intelligence & Global Initiatives », date inconnue.
[169] GRC, Police fédérale, « Federal Policing 2018-2019 Snapshot », février 2020.
[170] GRC, « Speaking Points – Executive Director, Federal Policing Intelligence and International Policing, NSICOP Presentation », 20 mai 2022.

contribue aussi à Europol sur les questions des combattants terroristes étrangers et de l'EVCI, des crimes de guerre et de la corruption, ainsi que sur les grands dossiers de blanchiment d'argent, notamment ceux liés à la cryptomonnaie et aux sanctions découlant de l'invasion de la Russie en Ukraine. La Police fédérale estime que sa participation dans Europol apporte des avantages considérables en raison de la valeur des informations échangées et des relations étroites dans le milieu de travail[171].

92. Enfin, la Police fédérale entretient des relations avec différents partenaires de l'application de la loi à l'échelle internationale. Elle a conclu plus de 300 protocoles d'entente avec ces partenaires dans le but de développer des partenariats, de tisser un lien de confiance et d'établir des objectifs communs sur les questions policières[172].

Nationaux

93. Au Canada, la GRC, et la Police fédérale en particulier, travaille avec un certain nombre de partenaires. La GRC a conclu des protocoles d'entente avec de nombreux ministères et organismes gouvernementaux, notamment le ministère de la Défense nationale, Affaires mondiales Canada, l'Agence du revenu du Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada, Santé Canada, Transports Canada, Environnement et Changement climatique Canada, le Service correctionnel du Canada, le Bureau du Conseil privé, le Service de protection parlementaire, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, et la Commission canadienne de sûreté nucléaire.

94. Bon nombre de ces relations comprennent des lignes directrices prévoyant que la GRC mène des enquêtes criminelles dans les secteurs relevant de ces ministères ou organismes. La GRC participe aussi à plusieurs groupes de travail gouvernementaux, y compris le Groupe de travail sur les menaces en matière de sécurité et de renseignements visant les élections. Elle figure aussi parmi les organismes d'enquête liés à l'examen des investissements susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale, au titre de la *Loi sur Investissement Canada*.

95. L'un des plus importants partenariats nationaux de la Police fédérale est avec le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Le Service est chargé de mener des enquêtes sur les menaces pour la sécurité du Canada, et les deux organisations travaillent souvent en parallèle sur des dossiers liés à la sécurité nationale, comme l'extrémisme violent et l'espionnage. Pour faciliter ce travail, la GRC et le SCRS ont élaboré le cadre Une vision, qui se veut un plan pour éviter les conflits et orienter l'échange d'informations lors des enquêtes auxquelles les deux organisations participent. Le cadre Une vision a vu le jour en 2012 et a fait l'objet de deux mises à jour depuis. La première a eu lieu après les modifications de 2015 au *Code criminel* et à la Loi sur le SCRS qui ont permis au SCRS d'employer des mesures de réduction de la menace. La version en vigueur, soit Une vision 3.0, a été approuvée en

[171] GRC, Police fédérale, « INTERPOL and Europol », demande de renseignements du CPSNR, 14 mars 2023.
[172] GRC, Police fédérale, « Partnerships », exposé devant le CPSNR, 3 février 2023.

novembre 2021. Elle tient compte des recommandations tirées d'un examen indépendant sur la relation réalisé en 2019. Les deux organisations ont indiqué qu'elles devaient [traduction] « adapter leur culture pour reconnaître que la poursuite n'est plus "la voie idéale" de la réduction des menaces, car de nombreuses menaces ne se prêtent pas à une poursuite criminelle ou qu'une telle poursuite ne représente pas la mesure de gestion de menace la plus efficace[173] ».

96. Le cadre Une vision est composé de deux grands éléments : la résolution des conflits et la divulgation d'informations. Penchons-nous d'abord sur le premier élément. La résolution des conflits entre la GRC et le SCRS a lieu sur le plan stratégique et le plan tactique. La résolution stratégique des conflits se fait entre l'Administration centrale du SCRS et la Direction générale de la GRC et ce, dans moult contextes, notamment les enquêtes parallèles, les pistes et les mesures de réduction de la menace proposées par le SCRS. Pour ce qui est de la résolution tactique des conflits, ce sont les régions du SCRS et les divisions de la GRC qui résolvent les conflits dans le contexte d'enquêtes parallèles, de l'examen par le SCRS de listes d'entrevues de la GRC et du déploiement d'équipes de surveillance[174].

97. Le deuxième élément du cadre Une vision est la divulgation d'informations. Le SCRS divulgue des informations à la GRC pour appuyer ses enquêtes et dans le contexte de litiges, de poursuites criminelles ou d'autres procédures judiciaires[175]. Entre 2012 et 2021, le SCRS a divulgué des informations à la GRC au moyen de lettres de divulgation et d'information. En gros, une lettre de divulgation contient une piste d'enquête qui ne peut servir d'élément de preuve, et une lettre d'information contient des informations que la GRC peut utiliser pour demander une autorisation judiciaire, comme un mandat de perquisition. Au total, le SCRS a envoyé à la GRC 201 lettres de divulgation et 36 lettres d'information entre 2009 et avril 2021[176]. Il y a six types de lettres d'utilisation et chaque lettre est assignée une de trois mises en garde qui reflètent les attentes du traitement de l'information du SCRS[177].

98. En pratique, le cadre Une vision exige une collaboration étroite entre le SCRS et la GRC. Lorsque des enquêtes avancent, les deux organisations établissent une stratégie pour assurer une coordination et la résolution des conflits. Elles tiennent ensuite des réunions du cadre Une vision où elles échangent des informations pour mieux comprendre les menaces, connaître les acteurs impliqués et s'entendre sur la façon de gérer ou d'atténuer les menaces.

99. Le 3 février 2023, des représentants du SCRS ont informé le Comité sur la relation de l'organisation avec la Police fédérale. Ils ont indiqué que le cadre Une vision 3.0 avait profité

[173] GRC et Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), « CSIS-RCMP Framework for Cooperation One Vision 3.0 », 10 novembre 2021.
[174] SCRS, « Une vision – Une solide approche fondée sur la collaboration en matière de gestion de menace : Présentation au Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) », présentation, 3 février 2023.
[175] SCRS, « Une vision – Une solide approche fondée sur la collaboration en matière de gestion de menace : Présentation au Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) », présentation, 3 février 2023.
[176] GRC, « SIHU Report AL DL Count 2021-04-26 », mai 2021.
[177] GRC et SCRS, « CSIS-RCMP Framework for Cooperation One Vision 3.0 », 10 novembre 2021.

grandement au partenariat entre le SCRS et la GRC. Ils ont souligné particulièrement l'amélioration du processus décisionnel et la réduction du chevauchement des opérations, des avis juridiques rapides et prudents, et une communication accrue d'informations du SCRS. L'une des mesures de la réussite de la relation entre le SCRS et la GRC est leur collaboration dans le cadre Une vision. Entre avril 2021 et mars 2022, la Division de l'antiterrorisme du SCRS et la GRC ont engagé 146 discussions conformément au cadre Une vision. En conséquence, le SCRS a envoyé 45 lettres d'utilisation à la GRC[178]. Il s'agit là d'une augmentation par rapport aux années précédentes, quoique bien des facteurs pourraient expliquer cette augmentation, notamment la pandémie de COVID-19. Des données supplémentaires sont nécessaires pour évaluer de façon appropriée l'efficacité du nouveau régime des lettres d'utilisation[179].

100. Cela dit, l'échange d'informations n'est souvent que le commencement de la coopération dans le cadre d'une enquête. En 2019, la Police fédérale a proposé un modèle s'appuyant sur un projet similaire au Royaume-Uni visant à faire le tri des informations et des renseignements et à déterminer quelle organisation, c'est-à-dire la GRC ou le SCRS, était la mieux placée pour prendre la direction des opérations[180]. Le SCRS et la GRC ont tous deux reconnu que la réussite d'un tel projet repose sur [traduction] « la reconnaissance et la compréhension du mandat, du contexte opérationnel, de la collecte de données et des exigences en matière de conservation, tous uniques, qui sont propres à chaque organisation. Le résultat souhaitable est de créer une unité de tri et de gestion des pistes intégrée qui sera en mesure de faire des évaluations et de résoudre des conflits en temps réel[181]. »

101. Le cadre Une vision n'est pas une panacée aux défis de longue date de la relation entre le SCRS et la GRC. Par exemple, les deux organisations doivent quand même faire face au dilemme de la conversion des renseignements en preuve ou au débat inhérent entre le besoin de protéger les informations sensibles de la divulgation et le besoin de les utiliser pour appuyer l'application de la loi et maintenir l'équité procédurale dans les procédures criminelles. Elles font aussi toutes deux face à des charges de travail importantes et à un manque de personnel possédant les compétences requises[182].

102. Au-delà de ces deux organisations, le projet sur les pistes donnerait aussi lieu à un tri des informations reçues des lignes de dénonciation et des organisations de police de l'étranger comme le Federal Bureau of Investigation[183]. Une fois ces informations analysées en vue d'en

[178] SCRS, « Une vision – Une solide approche fondée sur la collaboration en matière de gestion de menace : Présentation au Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) », présentation, 3 février 2023.
[179] SCRS, « NSICOP Federal Policing Review - CSIS contextualization of OV stats », courriel, 21 février 2023.
[180] GRC, « Federal Policing National Security (FPNS) Standard Operating Procedures (SOPs) for the FPNS Leads Unit (Leads) », février 2021.
[181] GRC, « RCMP-CSIS Investigative Leads Initiative », date inconnue.
[182] SCRS, « Une vision – Une solide approche fondée sur la collaboration en matière de gestion de menace : Présentation au Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) », présentation, 3 février 2023.
[183] GRC, « RCMP-CSIS Investigative Leads Initiative », date inconnue.

dégager une piste (ou de déterminer s'il y a lieu de mener une enquête parallèle), toute la résolution des conflits se déroulerait conformément au cadre Une vision 3.0[184].

Organismes d'application de la loi au Canada

103. La Police fédérale entretient également des relations avec d'autres services de police compétents au Canada. On compte notamment des services de police municipaux et deux services de police provinciaux, soit la Police provinciale de l'Ontario (OPP) et la Sûreté du Québec.

104. Le 3 février 2023, des représentants de la Police provinciale de l'Ontario et de la Sûreté du Québec ont renseigné le Comité au sujet de la nature de leurs partenariats avec la Police fédérale. Leurs services respectifs collaborent avec la Police fédérale dans les domaines de la sécurité nationale, des services de protection, de la lutte contre le crime grave et organisé, du renseignement, du soutien aux enquêtes et des services de police autochtones. Sur le plan de la sécurité nationale, les deux organisations mènent des enquêtes sur de présumées infractions jusqu'à l'atteinte du seuil de la sécurité nationale. À ce moment, elles transfèrent le dossier aux équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) de la GRC en Ontario et au Québec ou mènent des enquêtes parallèles. Des employés des deux organisations sont également intégrés dans les locaux des EISN de la GRC dans leurs provinces respectives. De plus, la Police fédérale joue également un rôle au sein des sections provinciales de lutte contre le terrorisme. Pour ce qui est du crime organisé, les deux organisations collaborent étroitement avec la Police fédérale dans la Réponse intégrée canadienne au crime organisé (RICCO), la composante opérationnelle de la Stratégie canadienne d'application de la loi pour lutter contre le crime organisé (SCAL). La RICCO a pour mandat de coordonner un plan stratégique de lutte contre le crime organisé ou la grande criminalité par l'intégration des efforts déployés par les services de police canadiens aux niveaux municipal, provincial, territorial et national[185].

105. Les représentants de la Sûreté du Québec et de la Police provinciale de l'Ontario ont indiqué au Comité qu'ils travaillent bien avec la Police fédérale et que ces partenariats sont mutuellement avantageux. Ils ont ajouté que la résolution des conflits, la communication et l'échange de renseignements fonctionnent bien et que les mandats et les responsabilités des organisations sont clairement définis et distincts[186]. La Police fédérale partageait le même avis[187].

---

[184] GRC, « RCMP-CSIS Investigative Leads Initiative », date inconnue.
[185] Police provinciale de l'Ontario (OPP), remarques du commandant du Bureau des renseignements criminels – opérations provinciales, exposé devant le CPSNR sur les partenariats de la Police fédérale, 3 février 2023; et Sûreté du Québec (SQ), remarques du directeur des enquêtes criminelles, exposé devant le CPSNR sur les partenariats de la Police fédérale, 3 février 2023.
[186] OPP, remarques du commandant du Bureau des renseignements criminels – opérations provinciales, exposé devant le CPSNR sur les partenariats de la Police fédérale, 3 février 2023; et SQ, remarques du directeur des enquêtes criminelles, exposé devant le CPSNR sur les partenariats de la Police fédérale, 3 février 2023.
[187] GRC, Police fédérale, remarques du directeur exécutif, Gestion stratégique de la Police fédérale, exposé devant le CPSNR sur les partenariats de la Police fédérale, 3 février 2023.

106. De plus, l'Association canadienne des chefs de police compte plusieurs comités auxquels prend part la Police fédérale, comme le Comité sur le crime organisé, le Comité sur le contre-terrorisme et la sécurité nationale ainsi que le Comité international[188].

[188] Association canadienne des chefs de police, https://www.cacp.ca/comités.html#10.

Chapitre 5 : Responsabilité et gouvernance

107. La responsabilité ministérielle est un principe fondamental du régime démocratique parlementaire du Canada[189]. Le ministre de la Sécurité publique est responsable de la GRC, et doit en rendre compte au premier ministre et au Parlement. En vertu de la Loi sur la GRC, le gouverneur en conseil nomme le commissaire de la GRC qui, sous la direction du ministre, a pleine autorité sur la Gendarmerie et tout ce qui s'y rapporte[190]. Le ministre doit donc s'assurer que la GRC est efficace, responsable et répond aux priorités du gouvernement. Devant le Parlement, le ministre doit rendre compte du fonctionnement de la GRC et de l'utilisation de ses pouvoirs.

Indépendance de la police

108. Cela dit, la responsabilité ministérielle de la GRC diffère de celle des autres organisations gouvernementales. L'enjeu central est l'indépendance de la police[191]. Les lois ne définissent pas l'indépendance de la police au Canada. Plutôt, le concept a été défini au fil du temps dans la jurisprudence et des commissions d'enquête, qui ont traité de la relation entre la police et les ministres. En 1981, la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (la Commission McDonald) a recommandé que le ministre approprié ait " plein pouvoir de direction sur les activités de la GRC, sauf sur les pouvoirs policiers « quasi-judiciaires » de procéder à des enquêtes, à des arrestations et à des poursuites[192] ". La Commission a aussi souligné que l'autorité sur la police par les représentants élus était semblable au besoin que l'armée soit assujettie à l'autorité civile[193].

109. En 1999, la décision de la Cour suprême dans l'affaire *R. c. Campbell* a confirmé l'indépendance de la police dans le contexte des enquêtes criminelles :

> Un policier qui enquête sur un crime n'agit ni en tant que fonctionnaire ni en tant que mandataire de qui que ce soit. […] Bien qu'à certaines fins, le Commissaire de la GRC rende compte au Solliciteur général, il ne faut pas le considérer comme un préposé ou un mandataire du gouvernement lorsqu'il effectue des enquêtes criminelles. Le Commissaire n'est soumis à aucune directive politique[194].

---

[189] « Les ministres de la Couronne doivent rendre compte au premier ministre et au Parlement à deux égards fondamentaux : à titre individuel, pour la manière dont ils exercent les responsabilités propres au portefeuille que leur a confié le premier ministre; et à titre collectif, pour l'appui qu'ils apportent à l'équipe ministérielle et aux décisions du Cabinet. » Canada, *Pour un gouvernement ouvert et responsable*, 2015.
[190] Loi sur la GRC, paragr. 5(1).
[191] Le Comité est reconnaissant envers le professeur Kent Roach, qui a rédigé un article sur le sujet pour l'examen et lui a présenté ses conclusions.
[192] La Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *Deuxième rapport — Volume 2 : La liberté et la sécurité devant la loi*, 1981. p. 1111.
[193] La Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *Deuxième rapport — Volume 2 : La liberté et la sécurité devant la loi*, 1981. p. 1005.
[194] Cour suprême du Canada, *R. c. Campbell*, [1999] 1 R.C.S. 565, 22 avril 1999.

La Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar de 2006 a renvoyé à l'arrêt Campbell, relevant que la GRC rend compte au ministre, qui doit être tenu informé de sa conduite et être redevable au Parlement et à la population du Canada[195].

110. Des décisions plus récentes réaffirment cette perspective. Dans trois décisions de tribunaux d'appel suivant l'arrêt Campbell, on note que l'indépendance de la police doit se restreindre à l'« application de la loi » et aux « décisions clés en matière d'application de la loi »[196]. Alors que le ministre de la Sécurité publique peut donner des directives à la GRC, il ne peut pas intervenir dans les enquêtes. Par ailleurs, le ministre peut émettre une directive ministérielle sur les priorités et l'administration de l'organisation. En effet, comme l'a affirmé le spécialiste en droit canadien Kent Roach dans l'article qu'il a rédigé pour le Comité, [traduction] « une orientation stratégique et responsable démocratiquement pour les priorités, les objectifs et les politiques en matière de services de police donnée par l'entremise des directives ministérielles cadre bien avec l'indépendance de la police[197] ». Toutefois, le professeur Roach apporte une distinction entre une directive inappropriée et une directive légitime :

> [traduction] À la suite de l'arrêt Campbell, l'indépendance de la police comme principe constitutionnel et de common law et peut-être même comme principe de justice fondamentale au titre de l'article 7 [de la Charte] n'empêche pas le gouvernement d'établir des priorités ou des politiques en matière de services de police. De telles directives ne porteraient atteinte à l'indépendance de la police que si, dans les faits, elles dictaient les enquêtes sur des personnes précises ou mettaient fin à des enquêtes sur des personnes précises.

Le ministre est en définitive responsable de l'orientation légitime des priorités, objectifs et politiques en matière de services de police. Comme l'a souligné M. Roach devant le Comité, [traduction] « nous ne voulons pas d'un État policier qui permet au gouvernement de dire à la police de porter des accusations et contre qui ne pas les porter, et nous ne voulons pas non plus d'un État où la police mène ses activités indépendamment de la démocratie[198] ».

Directive ministérielle à la GRC

111. Le ministre de la Sécurité publique donne des directives à la GRC. En plus de veiller à l'utilisation appropriée des pouvoirs, le ministre peut donner au commissaire une orientation sur la gestion de la GRC et tout ce qui s'y rapporte. Ainsi, le ministre peut prescrire proactivement la façon dont la GRC devrait mener ses activités, y compris ses priorités et ses objectifs. Cette

[195] Commissaire d'enquête, *Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar*, 2006.
[196] Kent Roach, *Police Independence and the Setting of Priorities for RCMP Federal Policing,* mars 2022.
[197] Kent Roach, *Police Independence and the Setting of Priorities for RCMP Federal Policing,* mars 2022.
[198] Kent Roach, exposé devant le CPSNR, mai 2022.

orientation a récemment pris deux formes : les directives ministérielles (quelquefois appelées instructions du ministre) et les lettres de mandat.

112. Les directives ministérielles offrent une orientation stratégique à la GRC sur des secteurs précis. Par le passé, ces directives ont porté sur des questions sensibles ou particulièrement importantes, comme l'échange d'information et la lutte contre le terrorisme. Le ministre de la Sécurité publique a émis plusieurs directives à la GRC qui touchaient la Police fédérale :

- Instruction du ministre - Enquêtes liées à la sécurité nationale dans les secteurs exigeant des précautions spéciales (2003) : Elle ordonne à la GRC de mettre en place des mesures spéciales lors d'enquêtes sur des infractions ou activités liées au terrorisme qui ont des répercussions sur les institutions fondamentales de la société canadienne, y compris le milieu universitaire, la politique, la religion, les médias et les syndicats.
- Instruction du ministre - Accords et coopérations reliés à la sécurité nationale (2003) : Elle a mis en place des processus pour que la GRC conclue des ententes avec des organismes de la sécurité et du renseignement de l'étranger en vue d'enquêtes sur des infractions ou activités liées au terrorisme.
- Instruction du ministre - Responsabilité et obligation de rendre compte (2003) : Elle décrit les responsabilités du ministre et du commissaire relativement aux enquêtes sur des infractions ou activités liées au terrorisme.
- Instruction du ministre sur l'échange d'information avec des organismes étrangers (2011) : Elle donnait des orientations sur l'échange d'information avec des entités étrangères portant sur des infractions ou activités liées au terrorisme.
- Instruction du ministre – Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères (2019) : Elle a obligé la GRC de surveiller l'échange d'information avec les partenaires de l'étranger et d'en rendre compte. Elle a aussi obligé la GRC à fournir au ministre un rapport annuel sur les cas où l'instruction a été appliquée, y compris le nombre de cas, les restrictions visant les ententes d'échange d'information en raison de préoccupations liées aux risques de mauvais traitements, et tout changement aux politiques et procédures internes lié à cette instruction.

113. Le ministre a également remis à la commissaire des lettres de mandat en 2018 et en 2022. Dans la lettre de 2018, le ministre a enjoint à la commissaire de travailler surtout à moderniser la GRC, à éliminer le harcèlement et l'intimidation, et à faire progresser la réconciliation avec les peuples autochtones. La lettre ne faisait pas précisément mention du mandat de la Police fédérale de la GRC ou de ses opérations[199].

114. Dans sa lettre de 2022, le ministre a chargé la commissaire d'agir dans plusieurs domaines liés au mandat de la Police fédérale de la GRC, notamment :

[199] Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, *Lettre de mandat de la commissaire*, 7 mai 2018.

- améliorer la prestation de services de police fédéraux et nationaux et appuyer l'établissement d'une unité spécialisée chargée d'enquêter sur toutes les formes de la grande criminalité financière;
- collaborer avec d'autres autorités pour lutter contre la cybercriminalité, le recyclage des produits de la criminalité, la traite des personnes, l'exploitation sexuelle des enfants, l'extrémisme violent à caractère idéologique, l'ingérence étrangère et les menaces envers les institutions démocratiques du Canada;
- améliorer le recrutement à tous les niveaux pour être une meilleure réflexion des communautés qu'elle sert, surtout auprès des communautés autochtones et noires; recruter un plus grand nombre de membres possédant les compétences nécessaires pour lutter contre les crimes sophistiqués.

Le ministre a demandé que lui soit remis un rapport annuel sur les progrès de la GRC dans l'atteinte de ces priorités.

115. Le rôle du ministre de la Sécurité publique est de demander à la GRC de lui rendre des comptes à titre de représentant élu. En retour, la GRC doit rendre des comptes au ministre au sujet de ses politiques et de ses actions[200]. Toutefois, seules deux exigences réglementaires obligent le commissaire à faire rapport au ministre. La première se trouve dans la *Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères*, qui oblige la GRC à faire rapport au ministre sur les cas d'échange de renseignements qui entraînerait un risque de complicité dans les cas de mauvais traitement infligés par des entités étrangères. La deuxième se trouve dans le *Code criminel,* qui exige que la GRC fasse rapport au ministre par l'entremise de Sécurité publique Canada sur son recours à la surveillance électronique dans le cadre de ses enquêtes.

116. La Loi sur la GRC ne comporte aucune disposition entourant la production périodique de rapport au ministre. La production de rapports est plutôt déterminée de façon informelle entre le

[200] La Commission des pertes massives a présenté les recommandations suivantes dans son rapport final en mars 2023 : 87. Recommandation Directives ministérielles au commissaire de la GRC : La Commission recommande que (a) le Parlement fédéral modifie le paragraphe 5(1) de la Loi sur la GRC pour qu'il se lise comme suit : Le gouverneur en conseil peut nommer à titre amovible, un officier appelé commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, qui, sous réserve de la présente loi et des instructions écrites du ministre, a pleine autorité sur la Gendarmerie. (b) La Loi sur la GRC est modifiée pour inclure les dispositions suivantes : (a) Le ministre doit faire en sorte qu'une copie de toute instruction écrite donnée au commissaire soit : (i) publiée dans la Gazette du Canada dans les huit jours suivant la date de l'instruction; et (ii) déposée devant le Sénat et la Chambre des communes dans les six jours de séance suivant l'instruction si le Parlement siège, ou, dans le cas contraire, dans les six jours de séance suivant le début de la session suivante du Parlement. (b) Aucune instruction ministérielle ne peut être donnée au commissaire en ce qui concerne la nomination, le transfert, la rémunération, la discipline ou le licenciement d'une personne en particulier. 88. Recommandation Politiques régissant les rôles et responsabilités de la GRC et du ministre de la Sécurité publique : La Commission recommande que (a) La GRC et le ministre de la Sécurité publique adoptent des politiques écrites complémentaires qui définissent leurs rôles respectifs, leurs responsabilités et leurs attentes mutuelles dans les relations entre la police et le gouvernement. Ces politiques devraient intégrer les principes et les conclusions sur les relations entre la police et le gouvernement énoncés au chapitre 10 du volume 5, Services de police, du présent rapport, y compris des dispositions particulières sur les questions suivantes : (i) responsabilités opérationnelles de la police; (ii) responsabilités en matière de politique gouvernementale; (iii) politique des opérations; et (iv) échange d'information entre la GRC et le gouvernement. (b) Ces politiques devraient être publiées sur les sites Internet de la GRC et de Sécurité publique Canada. La Commission sur les pertes massives d'avril 2020 en Nouvelle-Écosse établie conjointement par les gouvernements fédéral/provincial, Turning the Tide Together: Final Report of the Mass Casualty Commission, mars 2023. https://commissiondespertesmassives.ca/rapport-final/.

ministre et le commissaire[201]. Dans une comparution devant le Comité, le sous-commissaire à la Police fédérale a indiqué que, majoritairement, l'engagement du ministre relativement à la GRC est axé sur le mandat de la Police contractuelle. Lorsque la Police fédérale entre en communication avec le ministre, c'est presque exclusivement pour fournir une vue d'ensemble de la situation entourant un grand dossier ou une enquête importante. En raison de l'indépendance de la police, il a déclaré que la relation est unidirectionnelle : la Police fédérale informe le ministre, mais le ministre ne donne pas d'orientation à la Police fédérale. Le ministre et la Police fédérale ne collaborent pas sur les questions de gouvernance, de priorités et de direction organisationnelle[202]. À l'inverse, les ententes sur les services de police que la GRC a conclues avec huit provinces et trois territoires exigent des commandants divisionnaires de remettre des rapports annuels détaillés aux administrations contractantes sur les objectifs et priorités, et des rapports distincts sur la planification des finances et des ressources humaines[203]. Dans le même ordre d'idée, le SCRS doit remplir son obligation légale de présenter des rapports tous les 12 mois au ministre concernant les activités opérationnelles du Service au cours de cette période[204].

Gouvernance interne

117. Au sein de la GRC, l'organe directeur supérieur est l'État-major supérieur. Actuellement, ses membres sont les personnes qui occupent les fonctions de commissaire, de dirigeant principal de l'Administration, de sous-commissaire de chaque secteur d'activité de la GRC (Services de police contractuels et autochtones, Police fédérale et Services de police spécialisés), des sous-commissaires étant les commandants responsables de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, de dirigeant principal des Finances, de dirigeant principal des Politiques stratégiques et des Relations extérieures et de dirigeant principal des Ressources humaines[205]. Même si le commissaire demeure l'autorité décisionnelle finale de la GRC, l'État-Major peut fournir des conseils au commissaire, délibérer sur des questions touchant la GRC ou prendre des décisions collectives[206].

118. Sous l'État-major supérieur se trouve l'Équipe de gestion supérieure. Cette équipe est composée du commissaire, des membres de l'EMS, des autres commandants de chaque division et d'autres cadres supérieurs de la Direction générale. En règle générale, l'Équipe de gestion supérieure est chargée d'établir les priorités stratégiques de la GRC, mais peut

[201] GRC, Police fédérale, « Governance », comparution devant le CPSNR, 7 octobre 2022.
[202] GRC, Police fédérale, remarques du sous-commissaire à la Police fédérale, comparution devant le CPSNR sur la gouvernance et la transformation, 7 octobre 2022.
[203] Par exemple, l'alinéa 7.2c), *La province du Nouveau-Brunswick — Entente sur le service de police provincial*, 1er avril 2012.
[204] SCRS, Loi sur le SCRS, paragraphe 6(4).
[205] GRC, *Directive on Senior Management Responsibilities, Authorities, and Accountability*, 23 avril 2012.
[206] Le CPSNR a reçu les comptes rendus des décisions de l'État-major supérieur concernant la Police fédérale de février 2010 à avril 2021.

également se pencher sur les questions portées à son attention, soit avant de consulter l'État-major supérieur ou après aux fins d'examen plus approfondi[207].

119. À l'extérieur de la GRC, le commissaire reçoit des conseils externes du Conseil consultatif de gestion. Ce Conseil est composé d'au plus 13 membres nommés au nom du ministre de la Sécurité publique[208]. Le Conseil peut fournir des conseils et des rapports au commissaire sur la gestion de la GRC, notamment en ce qui a trait à l'utilisation des ressources, à l'élaboration des plans de modernisation et à la mise en œuvre de politiques et de contrôles de gestion qui favorisent les opérations de la GRC[209]. Bien que le Conseil se soit penché sur le statut de la Police fédérale en novembre 2019, on ignore s'il a fourni des conseils à la commissaire par la suite.

120. La Police fédérale est dirigée par le sous-commissaire, Police fédérale, qui siège à l'État-major supérieur. Puisque la GRC est le service de police national du Canada, les ressources de la Police fédérale sont éparpillées dans tout le pays et possèdent des voies hiérarchiques différentes[210]. En Ontario et au Québec, les divisions sont exclusivement composées de ressources de la Police fédérale, qui relèvent directement du sous-commissaire à la Police fédérale. Dans les autres provinces et territoires, les ressources de la Police fédérale relèvent d'un commandant divisionnaire, qui est aussi responsable de la Police contractuelle et doit rendre des comptes au commissaire de la GRC et aux autorités provinciales[211].

121. Au fil des années, la Police fédérale a pris des mesures pour accroître sa gouvernance sur ses ressources au sein des divisions, particulièrement celles à l'extérieur de l'Ontario et du Québec. En 2017, elle a ajouté le poste d'officier des Enquêtes criminelles fédérales. Ces officiers responsables des enquêtes criminelles servent de lien entre la Police fédérale à la Direction générale et le personnel de la Police fédérale dans les divisions[212]. Même si ce changement a renforcé la gouvernance de la Police fédérale sur les ressources dans les provinces et territoires, la Police fédérale a indiqué que des difficultés demeuraient dans certains aspects, comme la réaffectation de ressources fédérales, l'harmonisation des ressources avec les priorités ainsi que des incohérences dans les opérations de la Police fédérale[213].

122. En 2021, la GRC a approuvé et commencé la mise en œuvre d'un plan de transformation de la Police fédérale. Entre autres, le plan visait à accroître la gouvernance et la responsabilité du programme de la Police fédérale à l'échelle nationale. En changeant la structure hiérarchique de façon à ce que les officiers des Enquêtes criminelles fédérales relèvent de la Police fédérale à la Direction générale et non de commandants divisionnaires, la Police fédérale

[207] GRC, *Directive on Senior Management Responsibilities, Authorities, and Accountability*, 23 avril 2012.
[208] Loi sur la GRC, paragr. 45.19(1).
[209] Loi sur la GRC, paragr. 45.18(2).
[210] GRC, Police fédérale, remarques du sous-commissaire de la Police fédérale sur la gouvernance et la transformation, comparution devant le CPSNR, 7 octobre 2022.
[211] Loi sur la GRC, paragr. 6.1(1).
[212] GRC, Police fédérale, « Federal Policing Transformation Case for Change and Way Forward », juillet 2021.
[213] GRC, Police fédérale, « Federal Policing Transformation Case for Change and Way Forward », juillet 2021.

a tenté d'accroître sa visibilité et son autorité sur ses ressources afin de s'assurer qu'elles répondent aux priorités de la Police fédérale[214]. La Police fédérale s'attend aussi à être mieux à même de diriger et de superviser ses enquêtes à l'échelle nationale. De plus, la Police fédérale prévoit de réaffecter ses ressources vers les secteurs où se concentrent en majorité les enquêtes de la Police fédérale : Vancouver, Calgary, Edmonton, Toronto, Ottawa et Montréal[215]. Alors que l'échéance pour la modification de la structure hiérarchique était fixée à avril 2022, des retards ont entraîné son report et aucun échéancier n'est établi pour le moment. La redistribution géographique des ressources de la Police fédérale ne suit aucun calendrier[216].

[214] GRC, Police fédérale, « Federal Policing Transformation Case for Change and Way Forward », juillet 2021.
[215] GRC, Police fédérale, remarques du sous-commissaire de la Police fédérale sur la gouvernance et la transformation, comparution devant le CPSNR, 7 octobre 2022.
[216] GRC, Police fédérale, remarques du sous-commissaire de la Police fédérale sur la gouvernance et la transformation, comparution devant le CPSNR, 7 octobre 2022.

Chapitre 6 : Questions thématiques

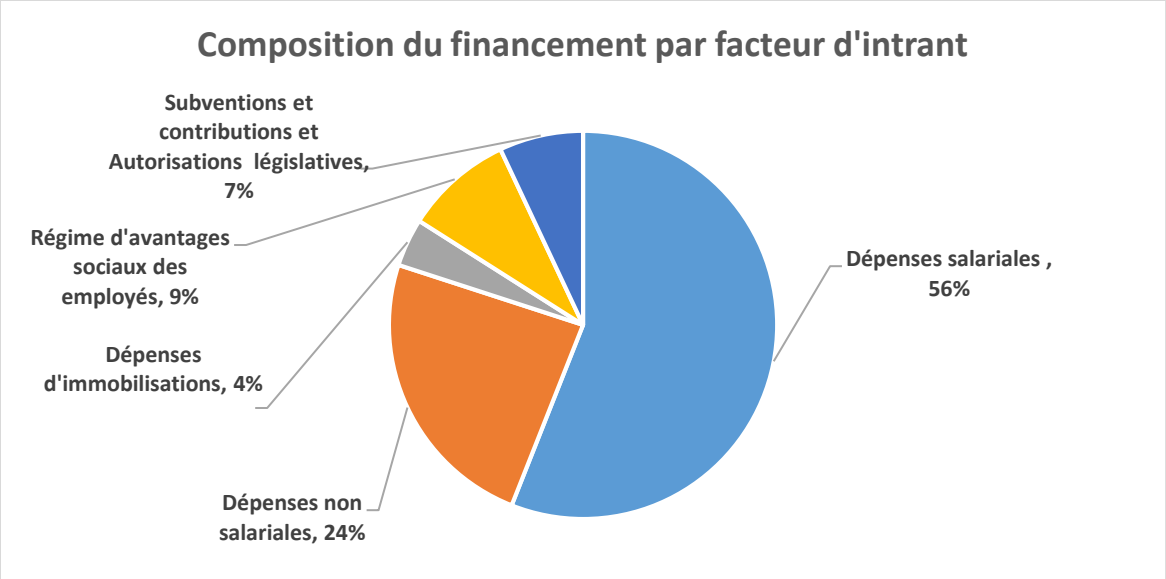
123. Au cours de l'examen, le Comité a constaté que bon nombre des difficultés cernées par la Police fédérale persistaient entre les domaines d'activités. Par exemple, les problèmes d'intégrité des données ou de gestion financière touchent toutes les facettes du travail de la Police fédérale. Plusieurs thèmes communs sont ressortis tout au long du processus d'examen, c'est-à-dire : les finances et les ressources humaines, le recrutement et la formation, les données, l'établissement des priorités, et le renseignement. Dans le chapitre qui suit, le Comité se penche sur chacun de ces domaines thématiques tour à tour.

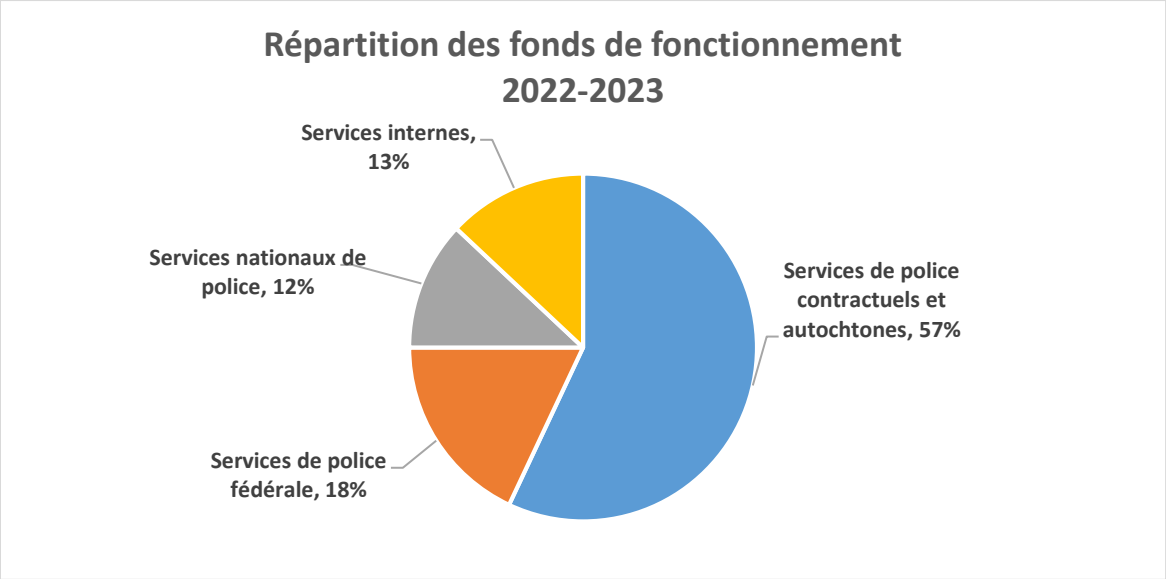
Finances et ressources humaines

Finances

124. La structure financière de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) est complexe. Pour l'exercice 2022-2023, son budget total de 6 milliards de dollars est composé de crédits votés et législatifs (4,23 milliards de dollars) et de recettes disponibles (1,76 milliards de dollars) provenant principalement des provinces et des territoires[217]. La majorité des fonds (89 %) est attribuée aux opérations de la GRC sous forme de rémunération des employés (65 %) et de fonctionnement et entretien (24 %)[218], et le reste sert aux dépenses en capital (4 %), aux subventions et aux contributions, et aux avantages sociaux prévus par la loi (7 %), qui sont presque complètement consacrés aux pensions d'invalidité pour les policiers blessés en service. Le budget de la GRC est composé en grande partie d'affectations à but spécial, qui sont des fonds qui peuvent seulement servir à des initiatives à court terme ou à des programmes précis et qui ne peuvent pas être réattribués pour agir sur d'autres pressions financières. La distribution de fonds à travers les quatre principales responsabilités de la GRC montre que la Police contractuelle compte pour la majorité (57 %) des dépenses de la GRC (voir le graphique 5 ci-dessous)[219].

[217] Le budget principal des dépenses de la GRC peut augmenter en cours d'année par l'entremise d'un budget supplémentaire des dépenses pour tenir compte d'initiatives nouvellement approuvées et de mutations d'autres ministères. Le budget principal des dépenses peut être considéré comme le budget initial de la GRC chaque année.
[218] La rémunération des employés comprend le salaire (56 %) et les régimes d'avantages sociaux des employés (9 %), comme les régimes de pension et l'assurance dentaire et maladie.
[219] GRC, « Structure financière de la GRC et finances de la Police fédérale », présentation au CPSNR, 2 décembre 2022.





Source : GRC, « Structure financière de la GRC et finances de la Police fédérale », présentation au Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, 2 décembre 2022.

Graphique 5 : Composition du budget de la GRC, exercice 2022-2023 et répartition des fonds de fonctionnement entre les quatre principales responsabilités de la GRC.

125. Entre les exercices 2016-2017 et 2020-2021, les fonds accordés à la GRC à titre d'organisation ont augmenté (voir le tableau 1). Diverses raisons expliquent ces augmentations, comme de nouvelles initiatives (p. ex., les groupes d'enquête sur la cybercriminalité en 2018), mais la plus importante augmentation a découlé d'un nouveau modèle de financement pour la Police contractuelle, notamment un nouveau financement complémentaire (2018-2019), des ajustements financiers (en 2019-2020, la GRC a reçu un paiement ponctuel de près d'un milliard de dollars pour répondre aux rajustements actuariels des régimes d'avantages sociaux des employés), la négociation collective, les augmentations salariales pour certaines catégories

d'employés et un financement ponctuel pour de grands événements (p. ex., le G7). Une petite partie de cette augmentation a servi à accroître la capacité opérationnelle de la GRC.

126. Tout comme d'autres ministères, la GRC avait des fonds inutilisés à la fin de l'année; elle ne pouvait donc pas dépenser les fonds lui étant attribués et l'argent a été retourné dans le cadre financier. Au cours de cette même période de cinq ans, la GRC a soulevé des préoccupations relativement à l'intégrité des programmes (c'est-à-dire que son budget ne suffisait pas à couvrir les dépenses nécessaires pour répondre à ses responsabilités organisationnelles) dans les domaines de la Police fédérale, des Services de police spécialisés et de certains programmes habilitants, comme le recrutement (la plupart de ces pressions subsistent). Même si les fonds inutilisés annuels semblent considérables, la GRC ne pouvait pas réattribuer les fonds pour répondre à ses enjeux d'intégrité des programmes, car la majorité des fonds inutilisés venaient d'affectations à but spécial[220]. Par exemple, en 2017-2018, la GRC avait 261 M$ en fonds inutilisés, dont 5 M$ provenant de fonds législatifs inutilisés (sans inclure les 121 M$ reportés à un exercice ultérieur), représentant plus de 7 % de son autorisation de dépenses totale en fonds inutilisés pour l'exercice financier. Or, de ce montant, environ 204 M$ venaient d'affectations à but spécial, qui ne pouvaient être réattribuées. Par conséquent, 52 M$ des revenus totaux de la GRC (1,5 %) n'ont pas pu être utilisés. Compte tenu de ces facteurs, la GRC n'a pas utilisé de 1 % à 3 % de ses autorisations finales de dépenser pour les derniers exercices, la majorité venant d'affectations à but spécial, de fonds pour les dépenses de capital liées à des projets spéciaux et de subventions pour les pensions d'invalidité.

GRC (Tous)	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Autorités	3 306 749 745	3 593 218 945	4 094 866 936	5 045 053 533	4 025 481 830
Dépensés	3 017 626 084	3 210 983 890	3 789 228 428	4 732 973 923	3 827 365 703
Surplus/déficit	289 123 661	383 235 055	306 638 508	312 079 610	198 116 127
Report supplémentaire	0	121 147 476	12 026 723	0	74 787 048
Surplus/déficit net	289 123 661	261 087 579	293 611 785	312 079 610	123 329 079

Y compris les frais de santé, le régime d'avantages sociaux des employés et d'autres items de crédit législatif. Source : Comptes publics

Source : GRC, « Structure financière de la GRC et finances de la Police fédérale », présentation au Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, 2 décembre 2022.

Tableau 1 : Pouvoirs de dépenses et fonds inutilisés de la GRC, 2016-2020.

[220] En 2020, la GRC a fait la déclaration suivante : [traduction] « Les fonds inutilisés de la GRC des Comptes publics donnent l'impression qu'il existe une marge de manœuvre financière pour remédier aux pressions financières. Toutefois, une fraction de ces fonds inutilisés fait partie de l'affectation régulière de la GRC, soit les seuls fonds que le commissaire peut réaffecter à la discrétion de la direction. Les fonds des affectations à but spécial, où se sont matérialisés d'importants fonds inutilisés, ne peuvent être transférés entre les affectations budgétaires sans l'autorisation du Cabinet ou du Parlement. » GRC, réponse à la demande d'information du CPSNR à la GRC pour obtenir des renseignements financiers, août 2022.

127. La même tendance a été observée dans le programme de la Police fédérale de la GRC (voir le tableau 2). Le budget de la Police fédérale (les « pouvoirs ») est demeuré relativement stable au cours des cinq dernières années. Pendant cette période, très peu de ressources ont été inutilisées et, dans de nombreux cas, elles ne pouvaient pas être réattribuées, car elles venaient d'une affectation à but spécial ou d'une pension d'invalidité (comme susmentionné, un avantage prévu par la loi). Par exemple, les fonds inutilisés de 111 millions de dollars en 2018-2019 comprenaient des fonds servant à la sécurité au Sommet du G7 à Charlevoix, au Québec (77 M$) et aux opérations de maintien de la paix (17 M$).

Police fédérale	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
Autorités	867 811 976	1 002 406 458	1 069 242 113	1 153 350 350	958 903 137
Dépensés	842 453 420	910 017 621	955 021 495	1 093 472 764	890 171 085
Surplus/déficit	25 358 556	92 388 837	114 220 618	59 877 586	68 732 052
Report supplémentaire		82 919 489	2 547 000		7 863 779
Surplus/déficit net	25 358 556	9 469 348	111 673 618	59 877 586	60 868 273

Y compris les frais de santé, le régime d'avantages sociaux des employés et d'autres items de crédit législatif. Source : Comptes publics

Source : GRC, « Structure financière de la GRC et finances de la Police fédérale », présentation au Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, 2 décembre 2022.

Tableau 2 : Pouvoirs de dépenses et fonds inutilisés de la Police fédérale, 2016-2020.

128. Cela dit, deux enjeux sont dignes de mention. D'abord, les coûts complets de la Police contractuelle de la GRC ne sont pas indiqués dans les ententes sur le service de police. Il ne s'agit pas d'un nouveau problème. En 1992, le vérificateur général a conclu que la GRC dépensait 100 M$ additionnels par année pour répondre à ses obligations en application des ententes sur les services de police[221]. Dans son évaluation de la GRC de 2017, KPMG a calculé que la GRC dépensait 668 M$ en fonds fédéraux pour répondre aux exigences de la Police contractuelle. Cette dépense n'est pas un transfert direct, mais plutôt des coûts indirects additionnels pour les secteurs de programme, comme le recrutement, la formation et la gestion de l'information, qui viennent appuyer la Police contractuelle de la GRC. Néanmoins, c'est dire que les ressources ne sont pas disponibles ailleurs à la GRC, y compris dans la Police fédérale. Comme l'a indiqué KPMG,

> [traduction] Nonobstant les pressions précises, les défis en matière de capacité ont principalement eu pour effet de réorienter le niveau d'effort, qui est ainsi passé du crime grave et organisé/de la criminalité financière aux menaces à risque élevé pour la sécurité nationale/aux services de protection. Malgré ce qui précède, le taux de criminalité au

[221] Vérificateur général du Canada, Rapport du vérificateur général du Canada de 1992 au Parlement, Chapitre 22 : La Gendarmerie royale du Canada - Le service de police provincial et municipal, 1993.

Canada est à la baisse depuis 2012, tandis que la présence des services de police à contrat de la GRC continue d'augmenter dans le pays[222].

129. Ensuite, la capacité de la GRC de gérer son budget de la Police fédérale n'a été possible que par la diminution du nombre de policiers dans le programme au cours de la même période. Dans les huit années qui se sont écoulées entre 2014-2015 et 2021-2022, le nombre d'employés à temps plein de la Police fédérale a diminué de 485 personnes, dont la majorité était des policiers (ce point est examiné plus en détail aux paragraphes 135 et 138). Les fonds liés à ces postes vacants ont servi à maintenir les enquêtes et les activités du mandat de la Police fédérale. Comme l'ont fait remarquer des représentants de la GRC dans un exposé devant le Comité, si le programme de la Police fédérale pourvoyait tous ses postes vacants, il dépasserait son budget de 50 à 80 M$, à tout le moins[223].

Ressources humaines

130. Au 1er avril 2022, la GRC comptait environ 30 000 membres du personnel. La majorité d'entre eux sont des membres réguliers (environ 19 580 employés, soit 63 % de tous les employés). La Police contractuelle compte pour environ les deux tiers de la GRC (approximativement 18 400 employés de toutes les catégories), et le reste des employés sont répartis entre les trois autres secteurs : la Police fédérale, les Services de police spécialisés et les Services internes.

131. Le modèle de formation et de recrutement de la GRC est orienté vers ses obligations liées à la Police contractuelle en application des ententes sur les services de police. Pour remplir ces obligations, la GRC suit un modèle de formation et de recrutement généraliste permettant de fournir des agents de police de première ligne.

132. Tous les agents de police recrues de la GRC doivent satisfaire à une liste de qualifications et d'exigences. Les candidats doivent être âgés d'au moins 18 ans et être un citoyen canadien ou un citoyen permanent, maîtriser le français ou l'anglais, détenir un permis de conduire valide, posséder un diplôme d'études secondaires canadien ou l'équivalent, et répondre aux normes de la GRC en matière de santé, de bien-être psychologique, d'acuité visuelle et auditive, et de conditionnement physique. Les candidats doivent aussi consentir à porter et à utiliser une arme à feu ou à recourir à toute autre force nécessaire, à fréquenter l'École de la GRC, à travailler n'importe où au Canada, à travailler par quarts de travail et à se conformer à certaines normes, comme l'uniforme et le comportement[224].

133. Lorsqu'ils se joignent à la GRC, les membres réguliers suivent une formation de six mois et demi à l'École de la Gendarmerie royale du Canada, ou à la Division Dépôt, en Saskatchewan. Le programme de la Division Dépôt est axé presque entièrement sur le soutien

[222] KPMG LLP, *Resourcing Review Final Report*, mai 2017.
[223] GRC, « Structure financière de la GRC et finances de la Police fédérale », présentation au CPSNR, 2 décembre 2022.
[224] GRC, Qualifications et exigences pour devenir agent ou agente de la GRC, page Web, 2020.

aux services de police généraux et ne fait qu'aborder rapidement le mandat fédéral. À la Division Dépôt, les recrues apprennent les compétences de police de base, notamment :

- 428 heures de sciences policières appliquées, y compris les procédures d'arrestation et d'enquête, d'habiletés pour la communication, et de connaissances des lois appropriées, y compris la *Charte canadienne des droits et libertés* et le *Code criminel*;
- 104 heures de formation sur les armes à feu;
- 94 heures de tactiques de défense policières;
- 67 heures de conduite policière;
- 45 heures de conditionnement physique pour les opérations;
- 38 heures d'exercice et de maintien, y compris le défilé et l'entretien de l'équipement;
- 41 heures dans d'autres champs, comme les examens;
- 6 heures sur le mandat fédéral de la GRC, y compris les priorités fédérales, les lois fédérales, les questions liées au crime organisé et le rôle du renseignement[225].

134. Au cours des dernières années, la GRC a éprouvé des difficultés à recruter et à former un nombre suffisant d'agents de police. Plusieurs facteurs expliquent la situation, notamment un marché du travail où la concurrence est féroce et des attentes changeantes relatives aux emplois (p. ex., moins de gens sont prêts à accepter les exigences en matière de mobilité). Néanmoins, la GRC a réussi à augmenter cumulativement son recrutement de membres réguliers par environ 350 personnes, dont la plupart ont servi à combler les lacunes liées aux ressources dans les administrations contractantes[226]. Les changements dans le nombre d'équivalents temps plein de la GRC, ventilés par classification des employés, sont montrés dans le tableau 3.

Équivalents temps plein de la GRC									
Groupes de type d'emploi	**2013-14**	**2014-15**	**2015-16**	**2016-17**	**2017-18**	**2018-19**	**2019-20**	**2020-21**	**2021-22**
M.R.	18 270	17 933	18 085	18 152	18 226	18 462	18 866	18 843	18 616
M.C.	3 661	3 524	3 521	3 521	3 353	3 180	3 030	2 861	2 729
Fonct.	5 622	5 694	5 785	5 846	6 109	6 566	6 953	7 430	7 696
Durée déterminée	1 481	1 002	938	927	1 068	1 047	1 085	1 037	1 084
Total	29 033	28 154	28 330	28 446	28 756	29 254	30 935	30 171	30 125
Variation d'une année à l'autre		(878)	176	115	311	498	881	236	(46)
Variation cumulative		(878)	(702)	(587)	(276)	222	902	1 138	1 092

Source : GRC, réponses aux questions du Comité, 29 août 2022.

Tableau 3 : Équivalents temps plein de la GRC

[225] GRC, Police fédérale, « Cadet Training Programs Relevant to Federal Policing, RCMP Depot Division », 25 janvier 2022.
[226] GRC, Police fédérale, réponses de la GRC aux questions du CPSNR, 29 août 2022.

135. À l'inverse, la Police fédérale est confrontée à un bassin de recrutement de plus en plus petit. Les neuf dernières années à la Police fédérale ont été marquées par une baisse cumulative de près de 600 membres réguliers[227], malgré les fonds reçus pour pourvoir 500 postes additionnels au cours de la même période[228]. En 2018, Sécurité publique Canada (SP) a relevé que la GRC n'était pas en mesure de remplir son mandat de Police fédérale en raison de ses obligations dans le cadre des ententes sur les services de police. SP a observé que le taux de poste vacant de la Police fédérale s'élevait à 9,4 %, comparativement à 3,7 % pour la Police contractuelle (à ce moment, la Police fédérale représentait 23 % des postes de membres réguliers prévus au budget de la GRC, mais constituait environ 40 % du taux de postes inoccupés global de la GRC). [229] Pendant l'exercice 2022-2023, le taux de postes inoccupés de la Police fédérale s'élevait à 13 % pour les membres réguliers[230]. Les changements dans le personnel au sein de la Police fédérale sont illustrés dans le tableau 4.

Équivalents temps plein de la Police fédérale									
Groupes de type d'emploi	**2013-14**	**2014-15**	**2015-16**	**2016-17**	**2017-18**	**2018-19**	**2019-20**	**2020-21**	**2021-22**
M.R.	3 976	3 829	3 634	3 533	3 493	3 526	3 518	3 499	3 390
M.C.	434	483	486	498	488	480	462	441	417
Fonct.	702	716	695	694	750	813	807	856	869
Durée déterminée	210	110	138	144	171	145	159	158	161
Total	5 322	5 137	4 953	4 869	4 901	4 965	4 945	4 954	4 837
Variation d'une année à l'autre		(184)	(184)	(84)	33	63	(19)	9	(117)
Variation cumulative		(184)	(369)	(453)	(420)	(357)	(377)	(368)	(485)

Source : GRC, réponses aux questions du Comité, 29 août 2022.

Tableau 4 : Équivalents temps plein de la Police fédérale

136. Cet écart s'explique par deux raisons. La première est que les ententes sur les services de police conclues avec les provinces et les territoires obligent sur le plan légal la GRC à maintenir (ou à augmenter sur demande) le personnel dans les administrations contractantes, peu importe ses autres priorités. Par conséquent, les obligations contractuelles de la GRC ont priorité lorsqu'il est question de pallier la pénurie de personnel. La deuxième est que le modèle de recrutement de la Police fédérale était, jusqu'à récemment, complètement dépendant des grandes stratégies, politiques et campagnes de recrutement de la GRC dans son ensemble. Cette dépendance a limité la capacité de la Police fédérale à recruter par elle-même des personnes ayant fait des études poussées ou possédant des compétences spécialisées, particulièrement dans les domaines de la cybercriminalité et de la criminalité financière. La Police fédérale n'a pas pu recruter un nombre suffisant d'agents possédant l'expérience et les compétences requises pour suivre le rythme de la demande créée par les départs à la retraite

[227] Il n'y a pas de données avant 2013-2014 en raison d'une restructuration au sein de la Police fédérale.
[228] GRC, Police fédérale, remarques du directeur exécutif de la Gestion stratégique de la Police fédérale sur le recrutement et la formation, comparution devant le CPSNR, 10 juin 2022.
[229] Sécurité publique Canada, « Contract Policing Diagnostic », 2018.
[230] GRC, Police fédérale, réponses de la GRC aux questions du CPSNR, 29 août 2022.

de membres réguliers. Le Comité se penche à présent sur le recrutement au sein de la Police fédérale.

Recrutement et formation au sein de la Police fédérale

137. Les méthodes de la Police fédérale entourant le recrutement et la formation dépendaient, jusqu'à récemment, des grandes stratégies de la GRC, qui soutiennent principalement le mandat de la Police contractuelle. D'ordinaire, la Police fédérale ne fait pas son recrutement directement à la Division Dépôt, car la formation qui y est donnée se concentre presque exclusivement sur les services généraux de police et souvent les recrues ne possèdent pas l'expérience et les connaissances nécessaires pour travailler au mandat de la Police fédérale[231]. Dans le cadre des enquêtes fédérales, les enquêteurs doivent employer la pensée critique et des compétences en recherche et en analyse lorsqu'ils traitent les dossiers complexes sur les menaces les plus importantes pour le Canada et sa population[232]. Les dossiers des enquêtes fédérales peuvent demander des connaissances spécialisées, se dérouler sur plusieurs années et comprendre une coordination avec des partenaires de l'application de la loi de différentes administrations, y compris à l'échelle internationale[233]. Par conséquent, la Police fédérale recrute principalement des membres réguliers chevronnés au sein de l'ensemble de la GRC. En moyenne, les membres réguliers se joignent au programme de la Police fédérale après avoir travaillé 10 ans au sein de la Police contractuelle[234]. Cette expérience donne aux nouvelles recrues de la Police fédérale les connaissances et une expertise des enquêtes complexes qui s'appliquent à la Police fédérale.

138. La Police fédérale a récemment signalé que cette méthode de recrutement n'appuie pas suffisamment le mandat fédéral[235]. L'une des difficultés est simplement une question de nombres. Comme susmentionné, le programme de la Police fédérale connaît une baisse continue dans le nombre de policiers travaillant au mandat fédéral en raison de pressions financières et de difficultés de dotation plus générales à la GRC. Une autre difficulté se trouve à l'interne. Il n'existe aucune voie de recrutement pour la transition entre les mandats; les membres réguliers manifestent simplement leur intérêt à joindre la Police fédérale ou posent leur candidature à des postes à l'interne. Il n'y a pas non plus de parcours de carrière de la Police contractuelle à la Police fédérale; les membres réguliers demandent eux-mêmes une mutation et reviennent souvent au mandat de la Police contractuelle en raison du plus grand nombre de possibilités d'avancement[236]. Enfin, la Police fédérale a éprouvé des difficultés à acquérir toutes les aptitudes, les compétences universitaires et l'expérience nécessaires pour

[231] Entre 2013 et 2022, la Police fédérale a recruté en moyenne 29 diplômés de la Division Dépôt chaque année, représentant 4 % du nombre total de cadets promus durant cette période. GRC, Police fédérale, réponses de la GRC aux questions du CPSNR, 29 août 2022.
[232] GRC, Police fédérale, réponses de la GRC aux questions du CPSNR, 29 août 2022.
[233] GRC, Police fédérale, « Federal Policing Skills Gap and Needs Analysis », 2016.
[234] GRC, Police fédérale, « Federal Policing Skills Gap and Needs Analysis », 2016.
[235] GRC, « Federal Mandate Project Chapeau: Case for Change », 14 juin 2017; et GRC, « Federal Policing Transformation: Case for Change and the Way Forward », juillet 2021.
[236] GRC, Police fédérale, « Federal Policing Skills Gap and Needs Analysis », 2016.

mener des enquêtes de plus en plus complexes et spécialisées dans le contexte moderne de la menace criminelle.

139. Le programme de la Police fédérale met actuellement en œuvre trois nouvelles initiatives pour répondre aux défis de recrutement. La première est l'Initiative des policiers à la retraite. Lancée en 2019, cette initiative sert à amener le talent existant et qualifié vers la Police fédérale et comporte habituellement des contrats à court terme avec des agents de police récemment partis à la retraite[237]. La Police fédérale a embauché 10 policiers depuis les débuts du plan et n'a fixé aucun objectif en matière de recrutement pour l'avenir. La deuxième est l'Initiative des policiers d'expérience dans le cadre de laquelle la GRC souhaite embaucher des personnes d'autres services de police et de la police militaire.

140. La troisième initiative, et la plus grande, est l'Initiative sur les enquêteurs civils. Le programme de la Police fédérale a déterminé que les enquêteurs civils pouvaient apporter une solution à la pénurie de membres réguliers. Lancée en 2021, l'initiative visait d'abord à attirer des membres civils ayant une expertise se rapportant aux enquêtes sur la cybercriminalité et la criminalité financière, et prévoyait de s'étendre à d'autres secteurs du mandat fédéral par la suite[238]. Ces enquêtes ne demandent pas de formation de base sur les services de police (comme les armes à feu), et les membres civils seraient formés dans la rédaction de plans opérationnels et d'autorisations judiciaires pour l'introduction clandestine ou l'écoute électronique. Ces secteurs demandent aussi une formation et des études spécialisées, dans des domaines comme l'informatique et la juricomptabilité, que des membres civils peuvent avoir suivies (voir l'étude de cas nº 2 ci-dessous). L'objectif premier de l'initiative était d'embaucher 35 enquêteurs civils qui travailleraient aux enquêtes sur la cybercriminalité et la criminalité financière dans les quatre divisions où se déroule la majorité des enquêtes fédérales : le Québec, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique[239]. Depuis le lancement du plan en 2021, la Police fédérale a embauché 25 personnes, dont 13 qui travaillaient déjà pour la GRC[240]. Le programme de la Police fédérale veut augmenter le nombre d'enquêteurs civils pour qu'ils représentent 30 % de l'effectif de la Police fédérale d'ici les 10 à 15 prochaines années[241].

141. La Police fédérale reconnaît que cette initiative peut soulever des défis sur le plan culturel. Elle a fait remarquer que les membres réguliers pourraient ne pas accueillir l'intégration d'enquêteurs civils au sein des groupes fédéraux, puisque ce sont habituellement les agents de police qui s'occupent des enquêtes. Les membres réguliers ont aussi soulevé des préoccupations quant à la possibilité que les enquêteurs civils leur enlèvent des postes d'agents de police et des possibilités d'avancement[242]. La Fédération de la police nationale, le syndicat

[237] GRC, « Federal Policing Experienced Police Officer Initiative », 2019.
[238] GRC, Police fédérale, « Federal Policing Skills Gap and Needs Analysis », 2016.
[239] GRC, Police fédérale, remarques du directeur exécutif de la Gestion stratégique de la Police fédérale, réunion avec le CPSNR, 30 mars 2022.
[240] GRC, Police fédérale, remarques du directeur exécutif de la Gestion stratégique de la Police fédérale sur le recrutement et la formation, comparution devant le CPSNR, 10 juin 2022.
[241] GRC, Police fédérale, remarques du directeur exécutif de la Gestion stratégique de la Police fédérale, comparution devant le CPSNR, 30 mars 2022; et GRC, Police fédérale, remarques du directeur exécutif de la Gestion stratégique de la Police fédérale, comparution sur le recrutement et la formation, 10 juin 2022.
[242] GRC, Police fédérale, « Project Charter, Civilian Criminal Investigator Project », 2021.

représentant les membres réguliers de la GRC, a déclaré que la GRC doit disposer des fonds nécessaires pour continuer de former les nouvelles recrues et de perfectionner les compétences des membres d'expérience. Elle a ajouté que la meilleure façon de maintenir les normes de service et de s'assurer que l'effectif est suffisant pour la charge de travail en tout temps était de rendre attrayante la carrière de policier[243].

142. La Police fédérale a déterminé que le modèle actuel de formation ne convenait pas aux exigences actuelles en matière d'enquête. Par le passé, la GRC comptait sur le fait que les membres réguliers gagnaient de l'expérience d'enquête sur le terrain plutôt qu'en suivant des formations[244]. La Police fédérale approfondit cette expérience par des formations spécialisées qui préparent les personnes aux enquêtes fédérales[245]. Un membre régulier qui se joint à la Police fédérale doit suivre des cours sur les sujets touchant les enquêtes auxquelles il participera[246]. De plus, d'autres cours spécialisés sont offerts autant que possible. Par exemple, les membres réguliers qui participent à des enquêtes sur la sécurité nationale doivent suivre un cours de cinq jours sur la sécurité nationale; parmi les cours optionnels offerts, on compte des segments spécialisés du financement des activités terroristes et l'évaluation du risque d'extrémisme violent.

143. L'approche du mandat de la Police fédérale à la formation comporte des problèmes. En 2021, toutes les formations de la Police fédérale sur les enquêtes, le renseignement et les opérations clandestines étaient désuètes, et les programmes n'arrivaient pas à suivre les nouvelles menaces criminelles, les recommandations des audits et des examens, ou les changements dans les lois[247]. De plus, la gouvernance de la formation dépend en grande partie des groupes de formation de différentes provinces, dont bon nombre possèdent leurs propres budgets et priorités en matière de formation. Donc, la formation offerte aux employés de la Police fédérale n'est pas uniforme et fluctue selon la région où ils se trouvent au Canada. La GRC a aussi fait remarquer que [traduction] « cette approche décentralisée entraîne une duplication des efforts, des problèmes de ressourcement, des écarts dans les budgets de formation, une élaboration et une prestation ponctuelles de la formation et un manque de surveillance nationale et de responsabilisation de l'ensemble du programme de formation de la Police fédérale[248] ».

144. En réponse, la Police fédérale a examiné plusieurs solutions à ses difficultés en matière de formation. En 2021, la Police fédérale a élaboré une proposition pour créer une école de formation de la Police fédérale. La proposition aurait mis en place une approche plus structurée de la formation aux membres dans l'ensemble du pays. De plus, les stagiaires auraient accès à

[243] Fédération de la police nationale, « Review of Federal Policing Within the Royal Canadian Mounted Police, Submission To the National Security And Intelligence Committee of Parliamentarians », 1er avril 2022.
[244] GRC, Police fédérale, remarques du sous-commissaire de la Police fédérale et du directeur exécutif de la Gestion stratégique de la Police fédérale sur le recrutement et la formation, comparution devant le CPSNR, 10 juin 2022.
[245] Dans son Catalogue de cours de 2021, la Police fédérale a répertorié plus de 175 cours offerts aux membres réguliers et aux membres civils, sans compter les formations offertes par l'École de la fonction publique du Canada et la formation linguistique. GRC, Police fédérale, « Catalogue de cours de la Police fédérale », 2021.
[246] GRC, Police fédérale, réponse écrite de la GRC, 22 juillet 2022.
[247] GRC, « Federal Policing Training Academy Business Case », 1er mars 2021.
[248] GRC, « Federal Policing Training Academy Business Case », 1er mars 2021.

un programme de formation uniforme et à jour. Ce programme serait conçu pour bâtir les connaissances et les compétences en matière d'enquête nécessaires pour mener des enquêtes fédérales. Après leur formation générale, les recrues pourraient suivre une formation avancée dans leurs domaines de spécialisation (p. ex., la sécurité nationale, la criminalité financière et l'exécution de la loi aux frontières)[249]. Les membres réguliers seraient également recrutés directement au sein de la Police fédérale et suivraient toute leur formation à l'École, plutôt qu'à la Division Dépôt. De même, les personnes qui auraient joint le programme comme policiers d'expérience et enquêteurs civils auraient reçu leur formation à l'école de la Police fédérale. Cette proposition n'a cependant pas été approuvée par l'État-major supérieur[250].

145. La Police fédérale cherche actuellement à mettre en place un programme d'entrée directe par la Division Dépôt[251]. Ainsi, les membres réguliers, les enquêteurs civils et les agents de police d'expérience recevraient des variantes d'un programme raccourci de formation policière avant de suivre des cours précis et une formation spécialisée de la Police fédérale dans des domaines comme la sécurité nationale et la criminalité financière. Le premier segment du programme, le Cours sur les enquêtes de la Police fédérale, a été mis en œuvre en septembre 2022. Aucun calendrier n'a été établi pour la mise en œuvre du reste du programme[252].

Étude de cas nº 2 : Projet OROOK

En janvier 2012, la Police fédérale en Ontario a lancé une enquête sur une fraude en matière d'investissements systématiques (connue sous le nom de combine à la Ponzi) à la demande du Bureau du surintendant des faillites, qui a soulevé des préoccupations relativement à une entreprise et à sa filiale qui ont entamé des procédures de faillite, alléguant qu'elles devaient 75 millions de dollars à ses créanciers.

La Police fédérale a déterminé que cette enquête était prioritaire en raison de l'ampleur de l'aspect financier et a mis sur pied une équipe de trois employés au dossier, y compris une équipe d'enquête composée de deux membres réguliers et d'un juricomptable civil. D'autres membres du personnel ont été ajoutés selon les besoins. En février, les enquêtes de la GRC ont conclu que les deux directeurs de l'entreprise étaient inscrits comme directeurs et débiteurs principaux de 12 entreprises, qui ont profité directement de dépôts, de prêts ou de transferts totalisant environ 16 millions de dollars.

Au cours de l'enquête de deux ans, les enquêteurs de la Police fédérale ont obtenu des preuves par l'entremise de vérifications des antécédents des entreprises, d'ordonnances de communication sur environ 300 comptes financiers et d'entrevues avec les cadres supérieurs de l'entreprise, son personnel des comptes et plusieurs de ses investisseurs. L'équipe d'enquête a été en mesure de suivre la trace du détournement et du blanchiment d'argent entre

[249] GRC, « Federal Policing Training Academy Business Case », 1er mars 2021.
[250] GRC, Police fédérale, remarques du directeur exécutif de la Gestion stratégique de la Police fédérale, séance d'information pour le CPSNR, 30 mars 2022.
[251] GRC, Police fédérale, remarques du directeur exécutif de la Gestion stratégique de la Police fédérale sur le recrutement et la formation, comparution devant le CPSNR, 10 juin 2022.
[252] GRC, Police fédérale, réponses de la GRC aux questions du CPSNR sur la formation et le recrutement, 7 juillet 2022.

de multiples comptes, entreprises et institutions financières. Au bout du compte, le directeur de l'entreprise a été déclaré coupable de blanchiment d'argent et de fraude de l'ordre d'environ 55 millions de dollars.

Les compétences du juricomptable civil ont été capitales pour la réussite de l'enquête. Grâce à son analyse, les enquêteurs ont pu prouver que les activités de prêt de l'entreprise ne suffisaient pas pour soutenir les taux d'intérêt promis aux investisseurs. Elle a aussi constaté que les fonds provenant de nouveaux investisseurs servaient à payer le capital et l'intérêt aux anciens investisseurs afin de perpétuer la fraude en matière d'investissements systématiques. L'analyse judiciaire que la GRC a faite des comptes d'affaires de l'entreprise, des comptes d'affaires avec lien de dépendance et des comptes personnels des directeurs a aussi permis de déterminer que les directeurs de l'entreprise ont blanchi les fonds des investisseurs vers leurs comptes personnels.

Données

146. Les données sont essentielles aux opérations de la police. Les types de données recueillies peuvent façonner le point de vue et être centrés sur les menaces criminelles. Selon Malcolm Sparrow, professeur à Harvard :

> [traduction] La manière dont les données sont organisées dans les fichiers de données contribue à déterminer les types d'analyse qui peuvent être effectués et les utilisations qui peuvent en être faites. La manière dont l'information circule dans un service détermine en grande partie les questions qui sont retenues à différents échelons et les personnes qui prennent les décisions. […] S'ils sont correctement gérés, les systèmes d'information peuvent être un outil puissant entre les mains de dirigeants progressistes de la police. Ils peuvent réduire les coûts de main-d'œuvre, améliorer l'affectation des ressources et accroître l'efficacité des opérations en place. Ils peuvent également contribuer à redéfinir le travail, à mettre en avant de nouvelles valeurs et à faciliter la formation de nouveaux partenariats[253].

147. L'analyse et la communication des données permettent de faire un suivi des priorités, des ressources, des dépenses et du rendement, et de soutenir la gouvernance et la responsabilisation. C'est particulièrement le cas dans une organisation de la taille et de la portée de la GRC.

148. Depuis 2018, la GRC a mené neuf différents audits internes qui ont soulevé les données comme source de préoccupation[254]. Ces audits ont relevé trois principales difficultés : les

[253] Malcolm K. Sparrow, Information Systems and the Development of Policing, une publication du National Institute of Justice, département de la Justice des États-Unis et du Program in Criminal Justice Policy and Management, John F. Kennedy School of Government, Université Harvard, mars 1993.
[254] GRC, Évaluation horizontale de L'Arrangement sur la police civile au Canada et programme d'opérations policières internationales et de maintien de la paix (2015-2020), Enquête préliminaire sur l'outil de priorisation et de gouvernance des grands projets de la Police fédérale (décembre 2016), Évaluation de la capacité d'intervention en cas d'incidents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (mars 2017), Évaluation horizontale de la

données incomplètes ou absentes, les données inexactes et les données incohérentes. Ces difficultés ont apporté des problèmes importants dans la gestion du rendement, l'appui de la prise de décisions et la surveillance. Malgré les engagements en vue d'améliorer les données pris par la direction dans ses réponses et les plans d'action découlant de ces audits, ces difficultés persistent.

Systèmes de données

149. La GRC possède trois grands systèmes de gestion des dossiers électroniques dans lesquels les renseignements policiers sont saisis et stockés. Ces systèmes contiennent des renseignements opérationnels sur l'activité criminelle et les enquêtes. Ils représentent la principale source de l'analyse des renseignements, des statistiques sur le crime, de l'établissement de données et des paramètres du rendement. Le premier est le Système d'incidents et de rapports de police (SIRP), dont se servent la plupart des groupes de la GRC. Le deuxième est le Système d'incidents et de rapports de police protégé (SIRPP), qui contient tous les documents classifiés et sert de base de données principale aux enquêtes en matière de sécurité nationale de la Police fédérale. Le troisième système est le Police Records Information Management Environment (PRIME), qui est une base de données établie et utilisée seulement par la GRC (et les autres services de police) en Colombie-Britannique.

150. L'interopérabilité fait défaut à ces trois systèmes. Le SIRP est géré par la GRC, le SIRPP est réservé aux renseignements classifiés et est isolé pour des raisons de sécurité, et PRIME relève du gouvernement de la Colombie-Britannique. La GRC doit donc accéder aux données et les manipuler dans ces trois systèmes pour comprendre les activités de la Police fédérale à l'échelle nationale et en faire le suivi. Le Groupe de soutien en matière de connaissance de la situation, qui compte environ 20 personnes, est responsable de la communication et de l'analyse des données.

151. Les trois systèmes de la GRC (SIRP, SIRPP et PRIME) comportent différents critères et entrées. Chaque système comporte ses propres critères dans ses menus déroulants, rendant les dossiers non uniformes au sein de la Police fédérale et de la GRC. Le SIRP et le SIRPP ne possèdent pas de codes pour les incidents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN). [255] En raison de ce manque d'uniformité, le Groupe de soutien a de la difficulté à faire le lien entre les données et les priorités de la Police fédérale. Par conséquent, le Groupe de soutien classe une grande partie des projets cotés de la Police fédérale dans la catégorie « autre » pour définir leur domaine de priorité. Un bon 28 % de tous les projets cotés classés dans la catégorie « autre » proviennent de la Colombie-Britannique (Division E) et cela est dû

Stratégie nationale antidrogue Pièce composante de la GRC (mars 2018), Évaluation du Plan d'action Par-delà la frontière – programme Shiprider (décembre 2018), Vérification de la gestion des engagements de ne pas troubler l'ordre public se rapportant au terrorisme (mars 2019), Évaluation du Programme de protection contre les intrusions techniques de la GRC (septembre 2020), Vérification des normes nationales (juillet 2021), *Vérification des outils de gouvernance des projets majeurs de la Police fédérale* (mars 2022).

[255] GRC, « Évaluation de la capacité d'intervention en cas d'incidents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN) », 2017.

aux données et aux limites d'accès du système PRIME[256]. Ces incohérences nuisent à la capacité de la Police fédérale à obtenir un portrait complet de la fréquence et du type d'occurrences et d'enquêtes.

152. Ces variantes ont des répercussions sur la façon dont la Police fédérale assure le suivi de ses activités d'enquête. Chaque occurrence inscrite dans les systèmes de données est comptée comme étant dirigée par la Police fédérale alors que l'intervention est principalement menée par un groupe de la Police fédérale. Toutefois, les systèmes de données ne comportent pas de champ pour indiquer les groupes de la Police fédérale : ces occurrences doivent être comptabilisées manuellement[257]. Par conséquent, la Police fédérale ne dispose d'aucun moyen pour obtenir un aperçu des données qui peuvent l'aider à prendre des décisions et à établir des priorités. Sans ces données, la Police fédérale pourrait ne pas être en mesure de cerner les risques les plus importants ou même d'y répondre[258].

153. L'intégrité des données est une source de préoccupations constante pour la GRC. De toutes les informations saisies dans les systèmes, bon nombre comprennent des dossiers incomplets, des rapports désuets, une utilisation non uniforme des codes et des étiquettes, des données incorrectes et de l'information manquante[259]. De plus, la GRC ne compte pas d'équipes d'assurance de la qualité dans ses divisions[260]. Étant donné que les éléments saisis dépendent de l'enquêteur et des variantes entre les systèmes de données, les incohérences et le manque d'uniformisation font en sorte que les données, un élément essentiel à l'efficacité des services de police, ne sont pas toujours fiables pour soutenir de manière efficace les opérations et la prise de décisions.

154. En 2020, la Police fédérale a mis en place un nouveau système de renseignements opérationnels pour répondre à ces problèmes. FOYER est un système d'interface qu'utilise la Police fédérale et qui a été conçu pour combler les lacunes entre les systèmes de données (SIRP, SIRPP et PRIME). Ce système vise à accroître l'uniformité et à augmenter la capacité du Groupe de soutien en matière de connaissance de la situation d'analyser les données opérationnelles convenablement et d'en rendre compte. Il aide aussi à la responsabilisation, puisque les superviseurs peuvent voir les ébauches des formulaires normalisés qui sont versés dans les systèmes de données. De plus, la Police fédérale a mis en place l'outil de triage des incidents (OTI) afin que ses efforts et ses ressources ciblent les menaces criminelles les plus importantes. Comme l'indique la GRC, l'Outil de triage des incidents [traduction] « sert à

[256] GRC, Groupe de soutien en matière de connaissance de la situation, « Federal Policing Priorities Overview », 4 novembre 2021.
[257] GRC, Groupe de soutien en matière de connaissance de la situation, « Federal Policing Priorities Overview », 4 novembre 2021.
[258] GRC, Groupe de soutien en matière de connaissance de la situation, « Federal Policing Priorities Overview », 4 novembre 2021.
[259] GRC, Groupe de soutien en matière de connaissance de la situation, « Federal Policing Priorities Overview », 4 novembre 2021.
[260] GRC, « NSICOP FP Review – Feedback Tracker », 29 mai 2023.

assurer l'uniformité dans la prise de décisions tout en permettant la collecte de données qui n'étaient auparavant pas accessibles[261] ».

155. La mise en application du système FOYER et de l'Outil de triage des incidents est faible. La Police fédérale avait visé juin 2021 pour la mise en application complète, mais a laissé les divisions établir leurs propres règles relativement à l'utilisation de l'Outil de triage des incidents et du système FOYER. Au début de 2021, le sous-commissaire de la Police fédérale a envoyé une lettre de mandat à tous les commandants divisionnaires en leur demandant une mise en application complète de ces systèmes de données. En mars 2022, le taux de mise en application le plus élevé a été atteint au Québec (Division C) à 24 %. En Ontario (Division O), le taux de mise en application était de 1 %, tandis qu'il affichait 0 % en Colombie-Britannique (Division E). En février 2023, l'Ontario avait amélioré son taux de mise en application maintenant rendu à 11 %; celui du Québec est descendu à 16 %, et celui de la Colombie-Britannique est resté à 0 %. Le taux global de mise en application était de 3 %[262]. Les divisions sont au fait de la non-utilisation, car le Groupe de soutien en matière de connaissance de la situation envoie des rapports mensuels sur l'utilisation du système[263].

156. Cette situation apporte des difficultés considérables. La GRC ne peut pas calculer avec exactitude le coût des enquêtes. Les cadres supérieurs de la GRC ne reçoivent pas de rapports annuels sur les données opérationnelles et leur analyse. La GRC ne possède pas de système de gouvernance, comme des méthodes ou des approches normalisées, pour l'analyse des données[264]. Cette lacune dans les données et les informations a un effet domino sur l'organisation, sa gouvernance et sa responsabilisation. En 2021, l'Équipe de gestion supérieure de la GRC a indiqué que les mécanismes et les incohérences de la GRC entourant les données dans les rapports de l'ensemble de la Police fédérale [traduction] « ne soutiennent pas la prise de décisions fondée sur des données probantes[265] ». L'organisation a elle-même cerné des difficultés continues avec la collecte, l'interprétation et la présentation des données, rendant difficile de déterminer avec exactitude les effets de la GRC sur l'activité criminelle[266].

157. Les décisions de la direction sur le placement des ressources sont aussi touchées. En janvier 2019, la GRC a créé un cadre de responsabilisation de la Police fédérale. La Police fédérale a décidé que [traduction] « la prise de décisions fondée sur des données probantes et les priorités opérationnelles déterminent où les ressources sont affectées » et que les systèmes de gestion organisationnelle pour les ressources humaines et les finances seraient entretenus et mis à jour régulièrement[267]. À cette fin, le cadre de responsabilisation fait porter sur les divisions la responsabilité du suivi et des rapports sur la charge de travail et les ressources de

[261] GRC, « FP FOYER : OTA User Guide », avril 2020.
[262] GRC, « FP Occurrence Triage Aid Overview », avril 2023.
[263] GRC, Groupe de soutien en matière de connaissance de la situation, remarques des représentants du Groupe de soutien, réunion avec le Secrétariat du CPSNR, mars 2022.
[264] GRC, Groupe de soutien en matière de connaissance de la situation, remarques des représentants du Groupe de soutien, réunion avec le Secrétariat du CPSNR, mars 2022.
[265] GRC, « Federal Mandate Project Governance and Footprint Options for Consideration (SMT DISCUSSION DRAFT) », 14 juin 2017.
[266] GRC, « Stratégie de la GRC en matière de lutte contre le blanchiment d'argent », 10 novembre 2015.
[267] GRC, Police fédérale, « Cadre de responsabilisation de gestion du gouvernement fédéral », janvier 2019.

la Police fédérale. Les agents des Enquêtes criminelles fédérales ont été chargés de fournir des rapports périodiques sur le rendement, comprenant des « données cohérentes et comparables » pour orienter la prise de décisions[268]. Ces changements n'ont pas toujours été bien accueillis. D'après un rapport de consultation de 2019 sur les opérations criminelles de la Police fédérale,

> [traduction] Le chevauchement des responsabilités entre les divisions peut créer des tensions si les divisions estiment qu'elles ne sont pas libres de prendre leurs propres décisions, en fonction de leur budget et de leurs priorités, sans l'intervention de la Direction générale[269].

158. Ces tensions ont nui aux efforts de la Police fédérale visant à affecter les ressources et à en faire un suivi avec précision. Le rapport a ajouté que la réticence des divisions rendait [traduction] « très difficile d'exercer le type de surveillance dictée dans le nouveau cadre de gouvernance »[270].

Établissement des priorités

159. La Police fédérale fait face à un contexte criminel changeant au moyen de ressources limitées. Pour ce faire, elle utilise un processus d'établissement des priorités conçu pour affecter les fonds et le personnel aux dossiers opérationnels de la plus haute importance. Ce processus comprend de multiples étapes.

160. La première étape de ce processus est l'établissement des priorités stratégiques. Le programme de la Police fédérale a adopté le Cadre d'établissement des priorités fédérales en 2016 afin de mettre en adéquation les résultats et les efforts de ses ressources et le contexte de la menace criminelle en se concentrant sur les menaces les plus importantes pour le Canada et sa population[271]. Le cadre permettra à la Police fédérale de maximiser ses ressources, d'accroître la gouvernance, la surveillance et la connaissance de la situation au sein de la Police fédérale à la Direction générale, d'améliorer les résultats ainsi que les politiques et la prise de décisions fondées sur les données probantes, et de renforcer les structures de responsabilisation et d'établissement de rapports[272]. La Police fédérale établit ses priorités stratégiques en suivant un cycle de trois ans[273].

161. Au sein de la Police fédérale, la Sous-direction des politiques stratégiques (Politiques stratégiques) est chargée de gérer le cycle d'établissement des priorités et de préparer un aperçu des contextes de la menace criminelle nationale et internationale pour orienter le

---

[268] GRC, Police fédérale, « Cadre de responsabilisation de gestion du gouvernement fédéral », janvier 2019.
[269] GRC, Police fédérale, « Roles and Responsibilities of FPCO Analysts and Reviewers: Consultation Report », 2019.
[270] GRC, Police fédérale, « Roles and Responsibilities of FPCO Analysts and Reviewers: Consultation Report », 2019.
[271] GRC, Police fédérale, Politiques stratégiques, « Federal Policing Crime Threat Picture to 2018 », 2018.
[272] GRC, « National Priority Setting Framework », présentation, 9 juin 2016.
[273] GRC, Police fédérale, « Plan stratégique de la Police fédérale pour 2020-2023 », 2020.

processus d'établissement des priorités[274]. Pour préparer cet aperçu, les Politiques stratégiques s'appuient sur des sources d'information internes, externes et internationales. Il s'agit notamment du budget fédéral, des lettres de mandat ministériel, des renseignements et des informations fournis par les partenaires nationaux de la sécurité et du renseignement, des enquêtes terminées et en cours de la GRC[275], des rapports du Service canadien de renseignements criminels, et des informations des services alliés[276]. Le Conseil national des opérations intégrées, présidé par un commissaire adjoint ou un directeur général de l'un des secteurs d'activité opérationnels de la GRC, établit ensuite les priorités stratégiques de la Police fédérale. Tous les officiers des Enquêtes criminelles fédérales et des cadres supérieurs de différentes parties de la Police fédérale y siègent[277].

Source : GRC, Police fédérale, « Cadre de responsabilisation de gestion du gouvernement fédéral », janvier 2019.

Graphique 6 : Le processus d'établissement des priorités de la Police fédérale

162. Comme susmentionnées, les priorités de la Police fédérale pour 2020-2023 sont la sécurité nationale, le crime transnational grave et organisé, et la cybercriminalité. La Police fédérale a cerné des éléments cibles prioritaires parmi ces priorités. Pour la sécurité nationale, l'accent est mis sur le terrorisme et l'ingérence étrangère. En ce qui a trait au crime organisé grave et transnational, c'est le crime organisé, le blanchiment d'argent et l'intégrité des frontières qui sont les éléments centraux. Pour ce qui est de la cybercriminalité, l'enjeu prioritaire est la cybercriminalité sous influence étrangère et les cyberactivités criminelles dirigées par les acteurs du crime transnational grave et organisé[278].

[274] GRC, Police fédérale, Politiques stratégiques, « Federal Policing Crime Threat Picture to 2018 », 2018.
[275] GRC, Police fédérale, Politiques stratégiques, « Federal Policing Crime Threat Picture to 2018 », 2018; et GRC, Police fédérale, comparution devant le CPSNR sur l'établissement des priorités, 17 juin 2022.
[276] GRC, Police fédérale, comparution devant le CPSNR sur l'établissement des priorités, 17 juin 2022. Le Groupe des cinq est composé du Canada, de l'Australie, des États-Unis, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni.
[277] GRC, « National Integrated Operations Council Terms of Reference », janvier 2021.
[278] GRC, Police fédérale, « Plan stratégique de la Police fédérale pour 2020-2023 », 2020.

163. De par sa conception, le processus d'établissement des priorités de la Police fédérale est flexible, permettant au programme de s'adapter aux changements à court terme dans le contexte de la menace. Par exemple, lors du dernier cycle des priorités stratégiques (2020-2023), la Police fédérale a réorienté une partie de son attention de l'extrémisme violent à caractère religieux vers l'extrémisme violent à caractère idéologique en raison de la prédominance croissante de ce dernier[279]. Les priorités stratégiques sont aussi établies de façon à donner à la Police fédérale une certaine flexibilité en cas de circonstances exceptionnelles (p. ex., la Police fédérale peut mener une enquête non prioritaire si un autre service de police a un conflit d'intérêts dans le dossier)[280].

164. La priorisation des grands projets (parfois appelés projets majeurs) constitue la deuxième étape du processus d'établissement des priorités. Le processus de priorisation sert à classer les grands projets des divisions dans l'ensemble du pays selon une perspective nationale de la menace criminelle. La Sous-direction des opérations criminelles de la Police fédérale est responsable de la priorisation des projets des divisions. À cette fin, elles examinent plusieurs facteurs, dont les priorités stratégiques de la Police fédérale[281].

165. La Police fédérale emploie une approche structurée à la priorisation des grands projets. D'abord, les divisions doivent remplir et envoyer le formulaire de l'outil d'établissement des priorités et de la gouvernance pour les grands projets (formulaire de l'outil d'établissement des priorités). En 2013, la Police fédérale a élaboré un outil d'établissement des priorités pour mieux mettre en adéquation ses ressources et les plus importantes menaces criminelles. L'outil d'établissement des priorités comprend des questions standardisées servant à évaluer le profil et la priorité d'ensemble d'un projet[282], dont la pertinence sur le plan stratégique, les cibles, les techniques d'enquête spécialisées, l'objectif d'enquête et le résultat attendu, les exigences en matière de ressources, et la portée des services de la Police fédérale (voir ci-dessous)[283]. La portée des services renvoie aux trois éléments qui se rapportent précisément aux enquêtes fédérales. Les enquêtes, les opérations et les recherches *doivent* comprendre au moins un élément de la portée des services – même si elle porte sur une priorité stratégique plus large – pour être considérées comme un grand projet fédéral et activer le processus de priorisation[284]. Les éléments de la portée des services sont :

[279] GRC, Police fédérale, comparution devant le CPSNR sur l'établissement des priorités, 17 juin 2022.
[280] GRC, Police fédérale, « Plan stratégique de la Police fédérale pour 2020-2023 », 2020.
[281] La Police fédérale définit un « grand projet » comme étant des [traduction] « enquêtes, opérations ou recherches qui comportent au moins un élément de la portée des services de l'outil de Priorisation; entraînent des coûts qui dépassent le pouvoir délégué du chef de service; ou nécessitent l'autorisation de la Direction générale (DG) pour l'utilisation de techniques d'enquête spécialisées ». GRC, Police fédérale, « Guide de l'utilisateur de l'outil de priorisation et de gouvernance des projets majeurs », janvier 2020.
[282] GRC, « Vérification des outils de gouvernance des projets majeurs de la Police fédérale : Rapport final », mars 2022.
[283] GRC, Police fédérale, « National Prioritization Process, Infoweb Prioritization », avril 2019.
[284] GRC, « Federal Revisions to the Federal Policing Major Protection Prioritization Tool », sans date.

Menaces envers :	**Portée :**	**Initiatives horizontales :**
- l'intégrité économique du Canada; - l'intégrité des systèmes et programmes du gouvernement du Canada; - la sécurité nationale; - les infrastructures essentielles.	- Internationale; - intergouvernementale revêtant des répercussions nationales; - Frontière canado-américaine.	- Initiatives horizontales pour lesquelles la Police fédérale a reçu des directives et des fonds précis[285]

166. Les divisions envoient ensuite les résultats de l'Outil de priorisation à la Police fédérale à la Direction générale[286]. Le Comité d'établissement des priorités est responsable d'attribuer un niveau de priorité aux grands projets de la Police fédérale. Il est présidé par le directeur général de la Sous-direction des opérations criminelles de la Police fédérale et est composé d'un cadre supérieur de chaque secteur d'enquête thématique de la Police fédérale (comme le crime grave et organisé) et peut comprendre des représentants d'autres secteurs pertinents de la Police fédérale (comme les Opérations secrètes). Le Comité d'établissement des priorités se réunit au besoin ou à la demande de la présidence. Les membres votent sur le niveau de priorité initial d'un projet, sur les modifications à un niveau de priorité et sur le refus ou l'acceptation d'un projet aux fins de priorisation. Les décisions sont prises selon le consensus, et la présidence dispose d'un droit de veto[287]. Les enquêteurs principaux des projets cotés sont invités à présenter leur dossier au Comité d'établissement des priorités afin que les décisions de priorisation tiennent compte de leur expertise[288].

167. Le Comité d'établissement des priorités attribue un niveau de priorité aux grands projets de l'ensemble du pays. Chaque niveau désigne l'importance et les exigences en matière de rapports pour l'équipe d'enquête divisionnaire qui dirige le projet. Les niveaux de priorité des projets de la Police fédérale sont les suivants :

- Niveau 1 : projets considérés comme hautement prioritaires et demandant une surveillance et une orientation considérables de la part de la Direction générale. Les exigences en matière de rapports sont à la discrétion du Comité d'établissement des priorités, mais les divisions font habituellement rapport à la Direction générale tous les 14 jours.

[285] GRC, Police fédérale, « Plan stratégique de la Police fédérale pour 2020-2023 », 2020.
[286] GRC, « Vérification des outils de gouvernance des projets majeurs de la Police fédérale : Rapport final », mars 2022.
[287] GRC, « RCMP Federal Policing NHQ Standing Committee on Major Project Prioritization and Governance Terms of Reference », sans date.
[288] GRC, Police fédérale, comparution devant le CPSNR sur l'établissement des priorités, 17 juin 2022.

- Niveau 2 : projets considérés comme prioritaires et demandant une certaine surveillance et orientation de la part de la Direction générale. Les exigences en matière de rapports sont à la discrétion du Comité d'établissement des priorités, mais les divisions font habituellement rapport à la Direction générale tous les 28 jours.
- Niveau 3 : projets qui ne sont pas considérés comme prioritaires. Les exigences en matière de rapports sont à la discrétion du Comité d'établissement des priorités[289].

168. La Police fédérale à la Direction générale repose sur deux sources principales de données pour la surveillance des activités de la Police fédérale. Le premier ensemble de données est le Tableau de bord des projets et des priorités. Le Groupe de soutien en matière de connaissance de la situation maintient cette base de données centralisée de projets cotés et l'utilise pour produire des rapports mensuels sur tous les grands projets cotés. Il communique ces rapports au comité de la haute direction de la Police fédérale. Un groupe d'évaluation de la Police fédérale distinct tient à jour le deuxième ensemble de données, soit la Project Stat Sheet (grille de statistiques sur les projets), pour consolider les informations sur les projets présentés aux fins d'établissement des priorités.

169. L'allocation des ressources est l'un des principaux résultats du processus d'établissement des priorités. La Police fédérale accorde une attention et des ressources accrues aux projets d'enquête de niveau supérieur. Annuellement, la Police fédérale prend part à un processus de « réinitialisation des ressources », dans le cadre duquel le sous-commissaire à la Police fédérale donne des lignes directrices aux officiers des Enquêtes criminelles fédérales et aux commandants divisionnaires pour qu'ils mettent en adéquation l'empreinte des ressources et les priorités fédérales. Le sous-commissaire à la Police fédérale remet chaque année une lettre de mandat à chaque officier responsable des enquêtes criminelles fédérales, qui décrit les restrictions budgétaires, les priorités opérationnelles et les attentes. Le sous-commissaire de la Police fédérale et les officiers des Enquêtes criminelles fédérales de chaque division discutent des progrès de ces points trimestriellement, et la Direction générale de la Police fédérale réaffecte les ressources des divisions selon les thèmes d'enquête prioritaires[290].

170. Le processus d'établissement des priorités actuel comporte quatre grands enjeux. Le premier est le pouvoir discrétionnaire des divisions. Même si les divisions doivent utiliser l'Outil de priorisation pour chaque grand projet, les officiers des Enquêtes criminelles fédérales de chacune des divisions sont libres de choisir le moment où ils présentent un projet aux fins de priorisation[291]. Parfois, ils décident d'attendre que des enquêtes soient rendues à une étape avancée avant de les présenter aux fins de priorisation[292] ou, si une enquête dans ses débuts avait été rejetée lors du processus de priorisation, ils peuvent quand même décider de

[289] GRC, Police fédérale, « Prioritization and Governance of Major Projects Tool User Guide », janvier 2020.
[290] GRC, Police fédérale, comparution devant le CPSNR sur l'établissement des priorités, 17 juin 2022.
[291] GRC, « RCMP Federal Policing NHQ Standing Committee on Major Project Prioritization and Governance Terms of Reference », sans date.
[292] GRC, « Vérification des outils de gouvernance des projets majeurs de la Police fédérale : Rapport final », mars 2022.

continuer de faire avancer l'enquête[293]. Concrètement, on peut dire que les divisions travaillent sur ce qu'elles estiment être des priorités divisionnaires sans les présenter à la Police fédérale, même si elles correspondent entièrement à la portée des services de la Police fédérale. Cela veut aussi dire que le Comité d'établissement des priorités examine les nouveaux projets sans connaître les enquêtes et les dépenses en cours dans les divisions. La Police fédérale n'est donc pas entièrement au fait en tout temps du nombre ou du type de grands projets qui progressent, ce qui limite sa capacité de faire le suivi des grands projets dans l'ensemble du Canada ou de diriger les ressources vers les menaces qui portent le plus grand préjudice sur le plan national[294].

171. Le deuxième enjeu de l'établissement des priorités est la gouvernance. Comme susmentionné, chaque niveau de priorité impose des exigences en matière de rapports aux divisions. Toutefois, aucune méthode standard ne régit ces rapports. Il n'y a aucun outil de suivi centralisé pour ces rapports, et un audit interne a conclu que, pour les dossiers examinés, les divisions ont présenté leurs rapports à temps pour seulement 43 % des projets cotés[295]. La capacité de la Police fédérale de gouverner ses propres enquêtes est encore plus entravée. Ces difficultés ne datent pas d'hier. Un sondage interne de 2016 sur l'établissement des priorités a fait la comparaison entre les listes des divisions et la liste nationale des grands projets et a relevé plusieurs écarts. Dans ses recommandations, le sondage a indiqué que [traduction] « la direction devrait envisager d'améliorer sa surveillance et la production de rapports et cerner les causes possibles de ces écarts[296] ».

172. Le troisième enjeu est le contrôle continu des ressources fédérales par les divisions. Comme la GRC l'a noté, [traduction] « les divisions sont responsables de la gestion de leurs ressources d'enquête et de leurs priorités conjointement avec leurs secteurs d'activité à la [Direction générale] et les priorités de la Police fédérale[297] ». Ainsi, même si le programme de la Police fédérale établit les priorités et attribue un niveau de priorité aux grands projets, il ne détermine pas automatiquement les enquêtes que mène l'effectif fédéral ni le niveau de ressources affectées aux enquêtes cotées des divisions[298].

173. Le quatrième enjeu de l'établissement des priorités est l'intégrité des données. Comme susmentionné, la Police fédérale s'appuie sur deux sources de données pour superviser les enquêtes fédérales (le Tableau de bord des projets et des priorités et la grille de statistiques sur les projets). Il existe d'importants écarts dans le nombre de projets cotés consignés dans ces deux documents, principalement en raison du manque de contrôles sur les données saisies et

[293] GRC, « Vérification des outils de gouvernance des projets majeurs de la Police fédérale : Rapport final », mars 2022.
[294] GRC, « Vérification des outils de gouvernance des projets majeurs de la Police fédérale : Rapport final », mars 2022.
[295] GRC, « Vérification des outils de gouvernance des projets majeurs de la Police fédérale : Rapport final », mars 2022.
[296] GRC, « Preliminary Survey of the Federal Policing Major Project Prioritization and Governance Tool: Final Report », décembre 2016.
[297] GRC, Police fédérale, « National Prioritization Process, Infoweb Prioritization », mai 2021.
[298] GRC, Police fédérale, « National Prioritization Process, Infoweb Prioritization », mai 2021.

de l'examen sporadique de la qualité[299]. En conséquence, les cadres supérieurs ne reçoivent pas un portrait clair et uniforme des projets cotés dans l'ensemble du pays. Sans une application et une standardisation appropriées, les rapports sur lesquels s'appuient les représentants du programme de la Police fédérale pour prendre des décisions pourraient être inexacts, incohérents ou incomplets[300]. Il est donc difficile pour la GRC de garantir elle-même ainsi qu'au ministre et à la population qu'elle s'emploie à contrer les menaces portant le plus grand préjudice au Canada et aux Canadiens.

Le renseignement

174. La GRC décrit sa fonction comme des « services de police fondés sur le renseignement ». Selon la GRC, « les services de police fondés sur le renseignement reconnaissent que la recherche, l'analyse et les décisions reposant sur des données probantes sont essentielles pour offrir des services de police efficaces et efficients. Le recours aux données et aux renseignements nous permet de détecter les tendances et les liens qui aident à résoudre les enquêtes, et qui permettent de prévoir et de prévenir le crime dans l'avenir[301]. » La Police fédérale est responsable de la plupart des fonctions et ressources du renseignement à la GRC, tant au pays qu'à l'étranger.

175. La GRC classe le renseignement en trois catégories : tactique, opérationnel et stratégique. Le renseignement tactique appuie les enquêtes notamment par l'identification de suspects et la surveillance. Le renseignement opérationnel fait intervenir les informations tirées de différentes enquêtes et divisions en vue de dégager des tendances émergentes dans la criminalité. Le renseignement stratégique cerne des tendances et des menaces à l'échelle nationale et internationale et la haute direction consulte ses produits dans le cadre de la prise de décisions relatives aux politiques, aux priorités et aux plans[302].

176. Le renseignement à la GRC a connu beaucoup de changements au cours des dernières années. La dernière réorganisation servait à combler des lacunes dans la gouvernance qui ont [traduction] « empêché la maximisation des services de renseignements criminels de l'ensemble de la GRC et ont empêché la concrétisation d'une structure de ce qui se rapproche même de loin à de véritables services de police fondés sur le renseignement à l'échelle de la Gendarmerie[303]. » En 2019, un cadre de gouvernance a donc été créé pour tout le renseignement au sein de la GRC afin d'établir une structure mieux définie.

177. Au sein de la GRC, le directeur général du Renseignement national est chargé de l'exécution du Programme de renseignement national de la Police fédérale. Il relève du

[299] GRC, « Vérification des outils de gouvernance des projets majeurs de la Police fédérale : Rapport final », mars 2022.
[300] GRC, « Vérification des outils de gouvernance des projets majeurs de la Police fédérale : Rapport final », mars 2022.
[301] GRC, « Modèle de prestation des services », juillet 2020.
[302] GRC, « The RCMP Intelligence Landscape: An Overview of Key Roles, Responsibilities, Relationships and Functions », juin 2022.
[303] GRC, « A Governing Framework for Intelligence », août 2019.

directeur exécutif ou commissaire adjoint, Renseignement et Police internationale de la Police fédérale. Même si le directeur général du Renseignement national a une responsabilité sur le plan fonctionnel à travers la Police fédérale, la distribution des ressources du renseignement dans l'ensemble de la GRC fait en sorte que ses responsabilités s'étendent à tous les mandats de la GRC et à toutes les divisions. Des 532 membres de l'effectif du renseignement à la GRC, environ 90 personnes (17 %) relèvent du directeur général du Renseignement national[304].

178. Le Programme de renseignement national de la Police fédérale comporte trois sections : la Direction des renseignements stratégiques, le Groupe d'analyse des renseignements opérationnels et le groupe de soutien en matière de renseignements. Les deux premières sections se concentrent sur l'analyse des renseignements sur les plans stratégique, opérationnel et tactique et comprennent des volets d'examen, notamment sur la criminalité à caractère idéologique, la cybercriminalité et l'intégrité économique[305]. La Direction des renseignements opérationnels est aussi responsable du Programme sur les initiatives mondiales. Basé à la Direction générale de la GRC, ce programme est responsable de 14 analystes du renseignement criminel déployés à l'étranger. Alors que la plupart de ces analystes sont déployés dans des missions canadiennes, trois sont intégrés dans les bureaux de partenaires stratégiques à Washington (Drug Enforcement Administration), à La Haye (Europol) et à Canberra (Australian Federal Police)[306]. Leur présence dans [traduction] « des endroits clés et l'intégration dans les bureaux de partenaires clés sont essentielles au mandat du Renseignement national de la Police fédérale visant à fournir des rapports de renseignements criminels stratégiques et opérationnels sur les menaces criminelles mondiales émergentes et à cerner des occasions de ciblage aux fins d'enquête et de perturbation[307] ».

179. La troisième section, le groupe de soutien en matière de renseignements, est responsable de la gouvernance et de la standardisation ainsi que de tous les aspects qui relèvent du Programme de renseignement national de la Police fédérale. Ce groupe comprend l'équipe Normes du renseignement et Élaboration du programme, qui est responsable d'établir et de maintenir un programme professionnel du renseignement criminel au sein de la GRC. Cette équipe vise à s'assurer que toutes les fonctions du renseignement, y compris la dotation, l'assurance de la qualité, l'évaluation et la formation, sont gouvernées par des politiques, des lignes directrices et des méthodologies standards[308].

180. En 2019, la GRC a mis en œuvre un nouveau cadre de gouvernance entourant le renseignement en vue d'en accroître la centralisation. Tandis que la plupart des ressources du renseignement se trouvent dans les divisions, les analystes du renseignement responsables des renseignements tactiques, opérationnels et stratégiques relèvent maintenant d'un dirigeant divisionnaire des Renseignements dans chaque division[309]. Auparavant, certaines divisions ne comptaient pas de dirigeant divisionnaire des Renseignements. Ce sont donc les groupes

[304] GRC, directeur général du Renseignement national, comparution devant le CPSNR, 18 novembre 2022.
[305] GRC, « Federal Policing National Intelligence Function at National Headquarters », janvier 2022.
[306] GRC, « Global Initiatives Annual Report 2020 », date inconnue.
[307] GRC, « Global Initiatives Annual Report 2020 », date inconnue.
[308] GRC, « Federal Policing National Intelligence Function at National Headquarters », janvier 2022.
[309] GRC, « A Governing Framework for Intelligence », août 2019.

d'enquête qui dirigeaient le personnel du renseignement[310]. Dans le contexte du nouveau cadre, dans la plupart des divisions[311], le dirigeant divisionnaire des Renseignements est maintenant chargé de la fonction du renseignement et du contrôle financier des activités du renseignement au niveau de la division.

181. La GRC régit aussi le Service canadien de renseignements criminels (SCRC). Le SCRC a été fondé en 1970 pour créer un lien au sein de l'appareil du renseignement criminel à tous les échelons : municipal, provincial et fédéral. Le SCRC a pour mandat « de diriger les initiatives de renseignements stratégiques et opérationnels visant à combattre le crime organisé et les crimes graves liés au crime organisé au Canada et d'assurer la production et la mise en commun d'information et de renseignements criminels en temps opportun au sein de la communauté de l'application de la loi, à l'appui de la Stratégie [canadienne d'application de la loi pour lutter contre le crime organisé][312] ». Il produit annuellement une Évaluation nationale de la menace posée par le crime organisé et les crimes graves au Canada, qui sert de base à l'établissement des priorités et aide à repérer, à perturber et à prévenir le crime grave et organisé au Canada.

182. La fonction du renseignement au sein du programme de la Police fédérale fait face à plusieurs enjeux qui limitent son efficacité. Le premier enjeu est la décentralisation de longue date de la fonction au sein de la GRC. En 2019, la GRC a fait remarquer que :

> [traduction] Les activités du renseignement de l'ensemble des mandats de la GRC au sein de la Direction générale font l'objet d'une surveillance et d'une gouvernance nationales limitées. Les priorités de la Police fédérale sont actuellement établies par une gouvernance opérationnelle sans processus indépendant visant à définir les priorités en matière de renseignement. Par conséquent, les priorités en matière d'application de la loi et les priorités en matière de renseignement sont confondues, mais sont distinctes et ont des fonctions différentes[313].

Les ressources du renseignement de la Police fédérale sont gérées à l'échelle divisionnaire par les instances qui sont placées sous l'autorité de la Police fédérale et des provinces et territoires. Bien que la création d'un cadre stratégique pour le renseignement en 2018 et d'un cadre de gouvernance en 2019 ait réglé certains problèmes[314], principalement relativement à la standardisation et à la professionnalisation, des lacunes persistent. Comme le sous-commissaire de la Police fédérale l'a mentionné au Comité, sa visibilité sur les ressources du renseignement au sein des divisions est très limitée et il estime qu'elles servent principalement aux priorités de la Police contractuelle[315].

---

[310] GRC, « A Governing Framework for Intelligence », août 2019.
[311] À l'exception de la Division E (Colombie-Britannique).
[312] Service canadien de renseignements criminels, « Service canadien de renseignements criminels : Constitution », mars 2014.
[313] GRC, « A Governing Framework for Intelligence », août 2019.
[314] GRC, « A Governing Framework for Intelligence », août 2019.
[315] GRC, sous-commissaire de la Police fédérale, comparution devant le CPSNR, 7 octobre 2022.

183. Le deuxième enjeu découle de problèmes liés aux données de la Police fédérale. Les renseignements servent à trouver des pistes, à dégager des tendances et à établir des priorités. Comme susmentionné, la GRC est confrontée à plusieurs problèmes de gestion de l'information et d'intégrité des données. Si les informations ne sont pas complètes, exactes ou accessibles, cela ébranle la production et la qualité des renseignements qu'utilise la GRC. L'utilisation de PRIME, un système exclusif au gouvernement de la Colombie-Britannique, entraîne d'autres difficultés. Même si une enquête est cotée, les enquêteurs fédéraux en Colombie-Britannique continuent souvent à alimenter PRIME comme base de données opérationnelle principale même s'ils doivent utiliser la base de données classifiée fédérale (SIRPP)[316]. Puisque l'accès à PRIME est contrôlé, les analystes du renseignement de la Direction générale de la GRC pourraient ne pas être en mesure de produire des analyses et des conseils à court préavis et pour des enquêtes urgentes, car ils doivent attendre une approbation pour accéder aux informations, ce qui limite l'information sur laquelle la direction s'appuie pour prendre des décisions. Enfin, certains groupes d'enquête conservent les données opérationnelles sur des systèmes hors ligne ou des disques durs personnels, empêchant les analystes du renseignement et les planificateurs d'accéder aux données pertinentes pour leur travail[317]. L'interface de FOYER a été créée pour atténuer de telles difficultés (voir le paragraphe 154), mais la réponse n'a pas été très favorable et des problèmes persistent.

184. Le troisième enjeu est que la fonction du renseignement ne dispose pas de dépôt centralisé. Les évaluations et les rapports de renseignement sont conservés dans différents systèmes au sein de la GRC et ne sont pas accessibles aux autres analystes. Le programme de la Police fédérale a fait remarquer que :

> [traduction] Étant donné les problèmes de gouvernance et la conservation des produits du renseignement criminel dans une myriade de différents endroits séparés par des frontières opérationnelles et divisionnaires, il est difficile de consolider toutes les connaissances sur le renseignement criminel disponibles en un système centralisé et d'utiliser ce système pour soutenir les techniques de recherche et d'analyse structurées et non structurées[318].

Par conséquent, le contexte nuit à la capacité des analystes du renseignement à faire des liens entre les enquêtes à l'échelle nationale et peut entraîner un chevauchement des efforts.

185. Pour conclure, la GRC a du mal à déterminer le rôle que le renseignement devrait jouer au sein de l'organisation. Comme l'ont fait remarquer les représentants de la GRC en 2022, [traduction] « il n'existe pas de culture du renseignement à la GRC, c'est-à-dire qu'il n'est pas souvent considéré comme un outil pour aider les décideurs, mais plutôt qu'il vise à aider

[316] GRC, Groupe de soutien en matière de connaissance de la situation, Discussion avec le Secrétariat du CPSNR, mars 2022.
[317] GRC, « Audit of Intelligence Coordination & Sharing: Final Report », juillet 2012; et GRC, directeur exécutif du Renseignement et de la Police internationale, comparution devant le CPSNR, 18 novembre 2022.
[318] GRC, réponse écrite à la demande d'information du CPSNR : GI/TI et renseignement, décembre 2022.

directement les enquêteurs et d'autres organismes d'application de la loi de première ligne (c'est-à-dire qu'il devient des éléments de preuve)[319] ».

186. Dans son évaluation, le Comité se penche sur les enjeux liés au renseignement.

[319]GRC, réponse écrite à la demande d'information du CPSNR : GI/TI et renseignement, décembre 2022.

Autres études horizontales pertinentes

[*** Ce paragraphe a été revu pour retirer l'information préjudiciable ou privilégiée. ***] Certaines des difficultés cernées dans le présent rapport, notamment le manque de formation appropriée et les technologies de l'information inadéquates, ainsi que l'importance de reconnaître la perturbation comme étant un moyen viable de contrer les menaces dans certains secteurs, ont été soulignées dans deux autres études. La première a été réalisée en 2018 par la GRC et le SCRS et portait sur le modèle de lutte contre le terrorisme du Royaume-Uni. Elle visait à tirer des leçons, à formuler des observations et à présenter des recommandations afin de soutenir la refonte du modèle de lutte contre le terrorisme du Canada, tout particulièrement pour ce qui est du SCRS et de la GRC. Il convient de noter que l'étude a rapporté des observations concernant la formation sur les enquêtes pour les professionnels de la lutte contre le terrorisme du Canada, les outils de gestion de cas et l'utilisation de la perturbation comme moyen d'atténuer les menaces. L'étude a aussi présenté des recommandations pour certains de ces aspects[320].

La deuxième étude, intitulée « Examen d'amélioration opérationnelle », était un examen indépendant réalisé par l'avocat de la défense Anil Kapoor, qui a agi comme avocat auprès la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India. M. Kapoor a réalisé l'examen entre mai 2018 et mars 2019 à la demande de la commissaire de la GRC et du directeur du SCRS. Dans le cadre de son examen, il s'est penché sur la relation entre la GRC et le SCRS dans les enquêtes criminelles sur la sécurité nationale et il a présenté 76 recommandations. Même si l'examen n'a pas abordé les moyens techniques de la GRC, il a souligné que la GRC ne disposait pas d'une unique base de données dans laquelle elle pouvait travailler ou faire des recherches dans le domaine de la sécurité nationale. Il a aussi recommandé que la Sécurité nationale de la Police fédérale et les équipes intégrées de la sécurité nationale de la GRC acceptent que la poursuite criminelle ne soit pas « la voie à suivre » dans les enquêtes en matière de sécurité nationale. Plutôt, il a avancé que le recours à une panoplie d'outils, dont la perturbation, permettait aux organisations de faire preuve de souplesse quant à leurs approches respectives pour maintenir la sécurité publique[321].

[320] SCRS et GRC, « Midnight Horizon: UK Embed Report: Intelligence Enabling Evidence », 2019.
[321] Anil Kapoor, Examen d'amélioration opérationnelle, rapport final, « Modernizing the Canadian National Security Response », 2019.

Chapitre 7 : Évaluation du Comité

187. Le rôle de la Police fédérale est essentiel à la sécurité nationale du Canada. Bon nombre de ses responsabilités sont prescrites dans des lois fédérales, tout particulièrement, pour les fins du Comité, dans les domaines entourant la sécurité nationale. Elle est la seule organisation en mesure de mener des enquêtes sur les plus importantes menaces criminelles dans les différentes administrations, tant au Canada qu'à l'étranger (en collaboration avec un service de police étranger). Le gouvernement fédéral l'a chargée de protéger des représentants fédéraux et désignés clés, d'appuyer les opérations internationales, comme le maintien de la paix, et de maintenir des relations policières précises, comme INTERPOL.

188. Pendant son examen, le Comité a constaté plusieurs défis auxquels se heurte la Police fédérale et qui pourraient avoir des incidences sur son rôle essentiel de lutte contre les menaces envers la sécurité nationale du Canada ou d'enquête sur le crime grave et organisé. Ces défis sont présentés ci-après.

Difficultés externes : composantes structurelles de l'organisation

189. La première difficulté que doit surmonter la capacité de la Police fédérale pour remplir le plus efficacement son mandat découle de composantes structurelles de la GRC et de la prépondérance du secteur de la Police contractuelle au sein de l'organisation, ayant des conséquences dans plusieurs domaines. Le Comité n'a pas examiné la structure organisationnelle de la GRC dans son ensemble ni n'a évalué le bien-fondé relatif de la Police contractuelle. Cette question dépasserait la portée du mandat du Comité. Toutefois, dans le contexte du présent examen, il ne pouvait pas faire fi de certains effets indésirables créés par la coexistence des deux mandats.

190. La Police contractuelle compte pour près de 60 % du budget total et du personnel de la GRC (la proportion de la Police fédérale est de 18 %). Le poids relatif de la Police contractuelle au sein de la GRC a des répercussions sur plusieurs aspects. Premièrement, la Police fédérale représente seulement l'une de nombreuses priorités pour le commissaire, le ministre de la Sécurité publique et le Parlement. En effet, comme nous l'avons mentionné à plusieurs reprises dans le présent rapport, aucun examen externe sur la GRC ne portait exclusivement sur l'efficacité du mandat de la Police fédérale. On pourrait donc dire que les problèmes propres au mandat fédéral n'ont pas reçu l'attention nécessaire pour les régler.

191. Deuxièmement, les ressources fédérales peuvent servir à soutenir le mandat de la Police contractuelle, sans que l'inverse soit nécessairement vrai. Cette réaffectation s'effectue en partie sous l'effet d'une gouvernance faible. Comme nous le verrons plus loin, la Police fédérale n'exerce pas une gouvernance suffisante sur ses propres enquêtes nationales pour empêcher les divisions d'utiliser les ressources fédérales en vue de donner suite à des priorités plus faibles ou provinciales. Elle n'exerce pas non plus un contrôle complet sur les activités importantes de soutien aux enquêtes, tout particulièrement les ressources du renseignement,

mais aussi divers services techniques comme la criminalistique numérique. Sur le plan financier, la perte de ressources a fait en sorte que les fonctions organisationnelles et de soutien, comme le recrutement, la formation et la gestion de l'information, ont consacré plus de temps et d'efforts pour appuyer la Police contractuelle que ne le représentent les ententes sur les services de police. La GRC ne pouvait pas quantifier la perte financière que subissent les ressources fédérales dans la première sphère (gouvernance), mais une étude de 2017 par un entrepreneur externe a estimé que la perte de la deuxième sphère est considérable : 668 M$ annuellement en coûts indirects qui appuient la Police contractuelle de la GRC[322]. De plus, les ententes conclues avec les provinces et les territoires demandent que les fonds additionnels pour la Police contractuelle soient fournis dans les 12 mois suivant une demande provinciale ou territoriale. Ces fonds sont souvent tirés au départ des ressources fédérales jusqu'à ce que des fonds permanents puissent être réalisés, ce qui complique davantage les difficultés financières[323]. Ensemble, ces enjeux financiers ont entraîné des écarts de financement pour la Police fédérale, les Services nationaux de police (comme les laboratoires) et les programmes habilitants comme le recrutement[324].

192. Troisièmement, l'obligation de la GRC, en application des ententes sur les services de police, de satisfaire aux exigences provinciales et territoriales relatives aux postes de membres réguliers nouveaux ou vacants signifie que les besoins en matière de ressources humaines pour la Police contractuelle ont préséance sur ceux de la Police fédérale. Par conséquent, le taux de postes vacants est plus élevé à la Police fédérale, plus particulièrement pour les membres réguliers, que dans d'autres secteurs opérationnels.

Difficultés internes : gouvernance et établissement des priorités

193. La deuxième grande difficulté qui nuit à la capacité de la Police fédérale de remplir son mandat est la gouvernance et l'établissement des priorités entourant ses activités et ses enquêtes nationales. Le personnel et les ressources de la Police fédérale sont dispersés dans l'ensemble du pays, mais le contrôle et la responsabilisation qui s'y rapportent diffèrent considérablement. Les deux grands groupes de la Police fédérale, en Ontario et au Québec, relèvent directement du sous-commissaire de la Police fédérale, tandis que tous les autres groupes relèvent des commandants divisionnaires qui doivent rendre des comptes au commissaire de la GRC et aux autorités provinciales. En résumé, le sous-commissaire à la Police fédérale est responsable de gérer les activités de la Police fédérale sans posséder l'entière autorité de le faire. La création en 2017 des officiers responsables des enquêtes criminelles à la Police fédérale visait à renforcer le contrôle de la Police fédérale sur son personnel et ses ressources. Bien que le programme de la Police fédérale déclare qu'il peut mieux affecter ses ressources aux priorités fédérales les plus élevées et les réaffecter au besoin, les divisions conservent un contrôle important sur leurs propres ressources d'enquête, y compris les ressources fédérales. D'autres améliorations ont peu de chances de produire tous

[322] KPMG LLP, *Resourcing Review Final Report*, mai 2017.
[323] GRC, directeur général intérimaire, Gestion des finances, adjoint à la dirigeante principale des finances, comparution devant le CPSNR, 2 décembre 2022.
[324] GRC, Police fédérale, « NSICOP Request for Financial Information », août 2022.

leurs effets avant la mise en œuvre de la nouvelle voie hiérarchique, où tous les groupes de la Police fédérale relèvent directement du sous-commissaire, un changement reporté de 2022, sans échéancier prévu.

194. Des problèmes similaires minent la capacité de la Police fédérale d'établir les priorités de ses enquêtes. Bien que la Police fédérale ait mis en place des mesures pour mieux cerner les priorités et orienter les enquêtes, les divisions conservent un pouvoir discrétionnaire important dans le processus d'établissement des priorités de la Police fédérale, nuisant à la capacité de la Police fédérale de faire un suivi des enquêtes et des dépenses en cours ou de réaffecter des ressources vers des priorités plus élevées. Ces problèmes sont exacerbés par un manque de rapports standardisés et un faible respect des obligations de présentation de rapports à la Direction générale (la question est examinée plus en détail ci-dessous). Enfin, la Police fédérale a cherché à maintes reprises par le passé à déplacer le personnel fédéral en dehors de secteurs comportant peu d'enquêtes fédérales prioritaires, comme dans le nord ou l'est du Canada, vers des secteurs présentant beaucoup d'enquêtes, dans les provinces et les zones urbaines les plus populeuses du Canada. Ce changement ne s'est toujours pas produit. Par conséquent, les ressources de la Police fédérale dans les secteurs non prioritaires ne sont probablement pas consacrées aux enquêtes fédérales prioritaires.

Difficultés internes : Données, établissement des priorités et renseignements

195. La troisième grande difficulté existe dans la sphère connexe des données, de l'établissement des priorités et des renseignements. Commençons par les données et la gestion des données. La GRC a indiqué que [traduction] « l'application de la loi est une question d'information et de gestion des données[325] ». Certes, le Comité a constaté un manque de données uniformes au sein de la Police fédérale, un faible taux de conformité liée à l'entrée de données et à la production de rapports connexes, le recours à des systèmes hors ligne dans ce qui devrait être un effectif intégré, un système interopérable de gestion des données ou des dossiers inexistant et l'absence de présentation de données à la haute direction en vue d'aider à la prise de décisions. Récemment en 2017, KPMG a noté que [traduction] « l'existence de multiples systèmes de tenue de dossiers combinée au manque d'outils et de pratiques modernes de gestion de l'information limitent les renseignements opérationnels requis pour soutenir la Police fédérale afin qu'elle prenne des mesures en prévision des priorités changeantes et en comprenne les répercussions[326] ». Les réformes de nature technique et procédurale mises en œuvre depuis ne sont pas encore implantées. Notamment, le déploiement d'un système d'interface clé (FOYER) et la directive du sous-commissaire aux groupes fédéraux de l'utiliser n'ont pas changé considérablement la capacité de l'organisation de recueillir et d'analyser des données ou d'établir correctement la priorité des enquêtes et de soutenir la prise de décisions organisationnelles.

[325] Exposé sur la formation et le recrutement, 30 mars 2022.
[326] KPMG LLP, « Resourcing Review Final Report », mai 2017.

196. Par conséquent, la Police fédérale ne sait pas avec exactitude où ses ressources sont affectées. L'organisation ne sait pas et ne peut pas savoir si les ressources de la Police fédérale sont effectivement consacrées aux priorités et aux activités de la Police fédérale au sein des divisions. Il est donc difficile pour la Police fédérale de prendre des décisions fondées sur des données probantes et de réaffecter des ressources lorsque les priorités changent. Ces mêmes difficultés liées aux données nuisent à la capacité de la Police fédérale d'établir la priorité des enquêtes. Les fonctionnalités différentes des systèmes de données (SIRP, SIRPP et PRIME) et le contrôle sur l'accès aux données minent la capacité du programme de cerner les priorités (p. ex., faire le lien entre la fréquence et les types d'incidents déclarés et les enquêtes) ou de les superviser lorsqu'elles reçoivent un niveau de priorité approprié, ce qui peut faire en sorte que des enquêtes soient mal identifiées ou que le niveau de priorité attribué ne soit pas correct. Ces lacunes risquent à leur tour de nuire à la surveillance et à la responsabilisation de la Police fédérale sur ses opérations.

197. Le renseignement repose sur l'accès aux informations et la capacité de les regrouper, de les analyser et de les communiquer pour appuyer les décisions. Le renseignement est essentiel aux opérations de la Police fédérale. La GRC reconnaît que [traduction] « dans un environnement de plus en plus complexe et en constante évolution, la fonction du renseignement de la GRC joue un rôle capital pour ce qui est de répondre aux priorités de la Police fédérale dans les domaines de la sécurité nationale, du crime transnational grave et organisé grave et de la cybercriminalité[327] ». Toutefois, les mêmes difficultés entourant les données qui freinent la gouvernance et l'établissement des données, c'est-à-dire que les informations sont souvent éparpillées, non uniformes, incomplètes, incorrectes ou inaccessibles, ont des conséquences sur la qualité et l'efficacité des groupes du renseignement de la Police fédérale et les produits qu'ils produisent. Cette situation mine la prise de décisions sur les plans tactique, opérationnel et stratégique. Les problèmes liés aux données sont exacerbés par les problèmes liés à la responsabilisation, à la gouvernance et aux ressources humaines. Au sein de la GRC, moins de 20 % des analystes et du personnel du renseignement relèvent du directeur général du Renseignement national. Par conséquent, le Comité craint que la Police fédérale ne reçoive pas ou n'évalue pas les renseignements dont elle a besoin pour établir les priorités et mener les opérations.

Difficultés internes : recrutement et formation

198. La quatrième grande difficulté est le déclin constant de l'effectif de la Police fédérale, particulièrement les policiers, au cours des huit dernières années, et rien n'indique que cette tendance se renversera dans un avenir rapproché. Les finances en sont en partie responsables : la Police fédérale gère son budget par l'attrition du personnel. La Police fédérale peut ainsi soutenir ses opérations en cours, mais n'a pas la flexibilité d'embaucher de nouveaux

[327]GRC, « The RCMP Intelligence Landscape: An Overview of Key Roles, Responsibilities, Relationships and Functions », juin 2022.

employés. Le déclin de l'effectif est aussi en partie attribuable aux difficultés dans le recrutement d'employés qui conviennent aux fonctions.

199. La Police fédérale doit surmonter d'importants défis pour satisfaire à ses exigences uniques de recrutement et de formation. On pourrait dire que le modèle qu'utilise la GRC, centré sur les compétences de base des services de police et d'agents de la paix, convient bien aux services généraux de police de première ligne, mais qu'il ne répond pas aux exigences de la Police fédérale. Elles demandent de plus en plus de compétences et de diplômes d'études spécialisés. Sur le plan du recrutement, la GRC, en tant qu'organisation, a de la difficulté à attirer suffisamment de candidats pour pourvoir ses postes vacants, en raison d'un bassin de main-d'œuvre qui se rétrécit et d'attentes sociales changeantes relativement au travail. Le personnel recruté sert principalement à pourvoir des postes vacants ou nouveaux dans les provinces et les territoires, et non pas les postes de la Police fédérale en général. Par conséquent, la Police fédérale n'a pas été en mesure de recruter et de maintenir en poste suffisamment d'employés, particulièrement des agents de police, pour satisfaire à ses propres besoins. Pour ce qui est de la formation, le programme de la Police fédérale pour ses employés est désuet et inégal, et il ne prépare pas bien son personnel à mener des enquêtes sur les menaces dans le contexte criminel moderne.

Le plan de transformation de la Police fédérale

200. Le programme de la Police fédérale n'a pas relâché sa vigilance devant ces problèmes et les hauts dirigeants de la GRC sont au fait de ces difficultés. S'appuyant sur le travail réalisé au cours des cinq dernières années, la Police fédérale a commencé à mettre en œuvre un plan de transformation pour surmonter ces difficultés. En bref, le plan s'articule autour de quatre axes.

- Mandat : Éclaircir les enjeux prioritaires de la Police fédérale, les éléments de la portée des services et les activités du renseignement, de prévention et d'application de la loi, y compris l'harmonisation des mesures du rendement aux objectifs et activités de la Police fédérale;
- Gouvernance : Mettre en place des structures de surveillance, de rapports et de responsabilisation plus centralisées pour la Police fédérale, y compris changer les voies hiérarchiques du personnel de la Police fédérale dans les divisions contractantes afin qu'il relève directement de la Direction générale;
- Ressources humaines et finances : Créer des critères de recrutement et des modules de formation propres à la Police fédérale, y compris pour les enquêteurs civils et les agents chevronnés d'autres services de police, la création de parcours de carrière propres à la Police fédérale et adapter la mutation du personnel de la Police fédérale (concentrer les ressources dans les six grands centres urbains);

- Données : Développer un point d'accès unique pour les données qui contiennent de l'information sur les opérations, le rendement, les finances et les ressources humaines, ainsi qu'un ensemble d'outils analytiques reliés à ce dépôt[328].

Ces changements devraient appuyer les initiatives de la Police fédérale, lancées en 2019, visant à centraliser et à mieux encadrer la fonction du renseignement.

201. Comme nous l'avons mentionné à plusieurs reprises dans le présent examen, des éléments de ce plan sont déjà à l'étape de la mise en œuvre. La GRC a indiqué que dans certains points, comme la gouvernance, la Police fédérale exerce maintenant un meilleur contrôle sur les ressources des divisions et peut mieux réattribuer les fonds vers de nouvelles priorités. De même, des initiatives de gouvernance clés, notamment celle voulant que les ressources fédérales relèvent directement du sous-commissaire à la Police fédérale, devraient accroître la gouvernance et la responsabilisation en faisant en sorte que toutes les ressources de la Police fédérale soient responsables devant la Direction générale plutôt que devant les divisions; mais ces changements ont été retardés ou reportés. Dans d'autres points de la réforme, comme les données, nous avons constaté une réticence importante à se conformer à l'orientation centrale (le taux de conformité de bon nombre de divisions frôle le zéro), et la mise en œuvre complète de ces éléments dépend en partie d'autres secteurs de la GRC.

202. Les efforts de la Police fédérale en vue de changer ses modèles de recrutement et de formation sont particulièrement importants. Comme le montre le présent rapport, la Police fédérale a élaboré deux initiatives de recrutement pour pallier son incapacité à recruter des employés en nombre suffisant pour reconstituer son effectif. La première, soit l'Initiative des policiers d'expérience, est un moyen attendu depuis longtemps d'intégrer des policiers d'autres organisations directement dans différents rangs de la GRC. Entre autres, l'initiative devrait apporter de nouvelles perspectives et de nouveaux talents à l'organisation. Cela dit, la Police fédérale a embauché peu de policiers d'expérience jusqu'à présent et n'a fixé aucun objectif à cette fin. Il faudra rapidement régler ces lacunes si on veut que l'initiative produise des retombées importantes.

203. La deuxième initiative de recrutement vise à attirer des civils dans les postes d'enquêteur criminel. Bien gérée, cette initiative offrirait d'importantes possibilités d'attirer un effectif diversifié aux talents, compétences et diplômes relativement rares, ce qui renforcerait la capacité de la Police fédérale de répondre à des menaces complexes et sophistiquées dans le cadre de son mandat. Or, le Comité craint que le nombre de civils recherchés (30 % de l'effectif fédéral) et le calendrier de mise en œuvre (de 10 à 15 ans) soient trop ambitieux étant donné l'absence d'un plan clair comprenant des objectifs intermédiaires. Qui plus est, le Comité redoute que la Police fédérale sous-estime les obstacles liés à l'intégration d'un nombre

[328] GRC, Police fédérale, « Federal Policing Transformation Case for Change and Way Forward », juillet 2021; et GRC, Police fédérale, remarques du directeur exécutif de la Gestion stratégique de la Police fédérale, comparution devant le CPSNR sur la GI/TI et le renseignement, 18 novembre 2022.

important de civils au sein de ses groupes et secteurs depuis longtemps occupés par des policiers.

204. La Police fédérale a aussi cherché à changer la façon dont elle forme ses employés afin qu'ils soient mieux outillés pour remplir son mandat. Sa proposition de créer une école de la Police fédérale n'a pas évolué après l'étape de la planification. Par la suite, la Police fédérale a lancé un programme de formation exclusif aux employés de la Police fédérale, y compris ceux recrutés dans le cadre des deux initiatives ci-dessus, au centre de formation de la GRC. Bien que le Comité reconnaisse l'importance d'offrir une formation uniforme et spécialisée, l'absence d'un calendrier entourant la mise en œuvre de cette formation par la Police fédérale le préoccupe.

205. Enfin, le Comité constate un décalage évident dans ce plan : de nouveaux fonds. Le plan reconnaît clairement que les défis auxquels fait face la Police fédérale découlent en grande partie de facteurs internes : le poids relatif de la Police contractuelle au sein de l'organisation; une diminution du nombre d'employés chevronnés dans le programme de la Police fédérale; une piètre gouvernance sur les fonctions des enquêtes et du renseignement; une priorisation non uniforme; un modèle de recrutement et des programmes de formation lacunaires; et des problèmes liés à l'intégrité et à l'intégration des données. Néanmoins, il est peu probable que la Police fédérale réussisse à rebâtir son effectif et à mettre en œuvre un plan de cette ampleur sans investissements ciblés et permanents.

Réforme de la Police fédérale : le gouvernement doit agir

206. En somme, la GRC reconnaît de toute évidence les problèmes qui pèsent sur le mandat de la Police fédérale. Ses nombreuses initiatives dans les domaines de la gouvernance, des données, de la priorisation, du renseignement, du recrutement et de la formation devraient améliorer la capacité de la Police fédérale de remplir son mandat, si elles sont complètement mises en œuvre. Toutefois, le Comité craint que l'élan vers le maintien du statu quo soit fort : la prépondérance du mandat de la Police contractuelle au sein de la GRC, le manque d'orientation politique propre à la Police fédérale, la complexité des problèmes que l'organisation doit affronter et la nature souvent urgente des enjeux de la Police fédérale ont tous un puissant effet dissuasif sur une réforme considérable. La GRC ne peut y arriver seule.

207. Le ministre de la Sécurité publique doit assumer un plus grand rôle. En particulier, le ministre devrait fournir à la GRC une orientation pour chacun des grands secteurs qui doivent être réformés selon le gouvernement. Comme indiqué au paragraphe 108 à 110, bien que le principe de l'indépendance de la police empêche le ministre de fournir une orientation dans le champ précis des enquêtes policières, des arrestations et des accusations, il n'empêcherait pas une orientation dans les grands domaines de la réforme institutionnelle et des priorités du gouvernement. Il s'agit d'une importante étape pour renforcer la responsabilisation démocratique de la Police fédérale. Tout au moins, le Comité est d'avis que la gouvernance, les contrôles financiers, et le recrutement et la formation devraient en faire partie. Cette orientation doit aussi comprendre les attentes du ministre sur tous les aspects de l'orientation, les objectifs

intermédiaires et finaux clairs, et des exigences en matière de production annuelle de rapports, semblables à celles ayant trait aux rapports fournis au ministre par le SCRS. Elle doit faire l'objet de mises à jour périodiques afin d'en assurer la pertinence compte tenu de circonstances changeantes. Il s'agirait d'un symbole puissant de la volonté politique et d'un important mécanisme visant à renforcer la responsabilisation du ministre pour la GRC.

208. En outre, les finances sont un autre point problématique. Le Comité est d'avis que le gouvernement devrait mettre en place des mesures plus rigoureuses pour s'assurer que les ressources fédérales sont consacrées aux priorités fédérales. Bien que ce ne soit pas une mince affaire, des changements apportés au cadre financier actuel de la GRC devraient rendre le tout possible. Tout aussi important, le gouvernement doit déterminer si le programme de la Police fédérale nécessite plus de ressources. Le Comité réitère que la GRC est la seule organisation en mesure d'assumer plusieurs responsabilités et rôles fédéraux essentiels, et pourtant la Police fédérale doit surmonter des défis considérables pour les exercer. Les finances actuelles de la Police fédérale ne lui offrent pas la flexibilité de s'attaquer à ces défis. Par conséquent, elle devra maintenir le statu quo sous-optimal (le nombre actuel d'employés fédéraux se concentrant sur un nombre limité de priorités), demander une orientation au gouvernement sur les secteurs sur lesquels elle devrait recentrer ses ressources (c'est-à-dire que l'attention sur certains secteurs serait réduite), ou demander de nouvelles ressources pour rebâtir sa capacité de mener des enquêtes prioritaires. Cette décision ne devrait pas être laissée à la GRC. C'est au gouvernement que cette tâche revient lorsqu'il précisera à la GRC le rôle qu'il s'attend à ce que la Police fédérale joue dans l'ensemble du Canada.

209. Parallèlement aux domaines à améliorer susmentionnés, le gouvernement devrait déterminer si les objectifs de la transformation de la Police fédérale – l'utilisation adéquate des ressources et la capacité d'affecter ces ressources en vue de l'atteinte des objectifs de la Police fédérale – nécessitent des changements à la structure organisationnelle de la GRC. L'éventail des possibilités est large. Une plus grande indépendance au sein de la GRC pourrait permettre à la Police fédérale de faire face à ses plus grands défis et de se concentrer sur son mandat principal, tout en profitant des avantages opérationnels (l'échange d'information et la mise en place de partenariats, par exemple), et de la synergie des services organisationnels communs, comme les ressources humaines et les finances. Un récent exemple pertinent est la mise en place du Centre canadien pour la cybersécurité par le gouvernement comme élément du Centre de la sécurité des télécommunications. En revanche, ou de manière itérative, il est peut-être temps que le Canada envisage une organisation indépendante de la Police fédérale[329]. Dans tous les cas, la plupart des réformes que la GRC met actuellement en place cherchent à isoler ses responsabilités et ses opérations fédérales du reste de l'organisation. Toutefois, le Comité estime que bon nombre des changements les plus essentiels tireront profit d'une orientation claire du gouvernement fédéral. La seule composante de la GRC pour laquelle le gouvernement

[329] Voir *La loi sur la police*, art. 70. Il convient de noter que la Sûreté du Québec assure les services du niveau supérieur à celui requis d'un corps de police municipal, à moins que le ministre n'autorise celui-ci à fournir les services d'autres niveaux qu'il détermine.

fédéral est l'unique responsable est la Police fédérale : il doit préciser que le mandat est une priorité et qu'il appuie les réformes dans ce domaine.

210. Dans l'éventualité où des changements sont apportés à la structure, le gouvernement devrait tenir compte des répercussions possibles de ces changements sur la relation opérationnelle entre la Police fédérale et la Police contractuelle. Dans un tel cas, le gouvernement devrait déterminer si d'autres modèles de services de police peuvent être mis en place (par exemple, au Québec, les corps de police municipaux fournissent des services selon la taille de la population et disposent d'une capacité d'intensification si des services additionnels sont requis). Lorsqu'il prépare des changements à la structure, le gouvernement devrait aussi consulter les provinces, les territoires et les communautés autochtones afin que les changements apportés à la Police fédérale soient entièrement compris et que leur mise en œuvre soit coordonnée.

Conclusion

211. Il y a cinq ans, le Comité a décidé d'étudier les activités des principaux organismes responsables de la sécurité et du renseignement qui n'avaient pas encore fait l'objet d'un examen particulier et indépendant. En plus d'améliorer ses connaissances sur ces organismes, le Comité cherchait, grâce à ses rapports, à renforcer la responsabilisation des ministres, à améliorer l'efficacité des organismes et à accroître la transparence en ce qui a trait aux activités peu explorées ou menées en secret. L'examen du mandat de la Police fédérale de la GRC réalisé par le Comité est une continuation de ce travail; même si la GRC avait fait l'objet d'un examen particulier et indépendant, son mandat en matière de Police fédérale, lui, y avait échappé.

212. Le mandat de la Police fédérale est unique. En effet, la Police fédérale est la seule organisation nationale au Canada responsable de faire appliquer toutes les lois fédérales et de mener des enquêtes sur les menaces criminelles les plus graves et les plus complexes qui pèsent sur les Canadiens et les intérêts du Canada. Son mandat est également étendu. La Police fédérale s'acquitte de ses responsabilités à l'échelle du Canada et à l'étranger, elle fournit des services au gouvernement fédéral dans un certain nombre de secteurs essentiels et elle travaille en collaboration avec des organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux à l'atteinte d'objectifs communs.

213. La Police fédérale est aux prises avec un certain nombre de grandes difficultés qui minent sa capacité à remplir son rôle dans l'appareil de la sécurité nationale et du renseignement. Nous avons abordé ces difficultés dans notre examen, et nous les résumons ici. Le mandat de la Police fédérale subit les contrecoups du fait que la GRC privilégie de longue date la Police contractuelle, ce qui a façonné sa structure organisationnelle, sa gouvernance, ses finances, ses ressources humaines et ses modèles de formation. Dans ce contexte, la Police fédérale se heurte à des difficultés internes inhérentes à son programme. Parmi ces difficultés, mentionnons la faiblesse de la gouvernance et de l'établissement de la priorité des activités et des enquêtes fédérales; la qualité inadéquate des données et leur mauvaise gestion; le désalignement de la fonction du renseignement par rapport aux exigences fédérales; et l'inadéquation du modèle de recrutement et de formation de la Police fédérale par rapport à son mandat. Au cours des dernières années, la Police fédérale a entrepris des réformes dans le but de combler les lacunes dans la plupart de ces domaines; toutefois, la majorité de ces réformes ne font que commencer et pourraient facilement être anéanties par la tendance au statu quo, un penchant institutionnel commun à la plupart des organisations.

214. Le gouvernement doit jouer un rôle clair dans la stimulation du changement. Il devrait établir que la Police fédérale, une responsabilité exclusive du gouvernement fédéral, est prioritaire et qu'une réforme s'impose. Le ministre de la Sécurité publique devrait fournir une orientation claire et continue dans chacun des domaines où la Police fédérale a de la difficulté à réaliser son mandat et, pour ce faire, fixer des objectifs et des obligations en matière de production de rapports sur les résultats attendus. Si le gouvernement estime qu'il est nécessaire de préciser la question de l'indépendance de la police pour fournir une telle

orientation, il devrait envisager de modifier la Loi sur la GRC. Le gouvernement devrait aussi mettre en place des mesures pour protéger les finances de la Police fédérale et en assurer une gouvernance efficace, et explorer les investissements supplémentaires qui pourraient être faits pour bâtir une organisation moderne et capable de répondre aux besoins. Enfin, le gouvernement devrait déterminer dans quelle mesure la Police fédérale bénéficie de l'effet de synergie administratif créé par son appartenance à une seule organisation et dans quelle mesure il faudrait peut-être séparer le mandat de la Police fédérale des responsabilités plus larges de la GRC.

215. Le gouvernement a la responsabilité de veiller à ce que les diverses composantes de son appareil de la sécurité nationale et du renseignement fonctionnent efficacement pour protéger les Canadiens et les intérêts du Canada. À la lumière de son examen, le Comité ne croit pas que l'efficacité, la flexibilité et la responsabilité dont fait preuve la Police fédérale suffisent pour protéger le Canada et les Canadiens contre les menaces les plus importantes en matière de sécurité nationale et de criminalité. Le gouvernement doit agir pour s'en assurer.

Conclusions

216. Le Comité formule les conclusions suivantes :

C1. La Police fédérale est un élément central de l'appareil de la sécurité et du renseignement du Canada. Dans le cadre de son vaste et unique mandat, elle enquête sur les menaces envers la sécurité nationale et la criminalité transnationale grave et organisée, protège des représentants fédéraux et désignés clés, appuie des opérations internationales, comme le maintien de la paix, et entretient des relations policières, tant avec nos alliés que des institutions internationales. (Paragraphes 47 à 60)

C2. La Police fédérale a pu conserver sa capacité de gérer son budget et de maintenir ses opérations qu'en raison de postes vacants au sein du programme depuis 2016. Les ressources budgétaires fédérales sont aussi constamment réattribuées pour financer d'autres priorités organisationnelles, principalement la Police contractuelle. (Paragraphes 129 et 136)

C3. Les méthodes de la Police fédérale entourant le recrutement et la formation n'appuient pas suffisamment le mandat fédéral. La Police fédérale éprouve des difficultés à acquérir toutes les aptitudes, les compétences universitaires et l'expérience nécessaires pour mener des enquêtes de plus en plus complexes et spécialisées dans le contexte moderne de la menace criminelle. (Paragraphes 137 à 145)

C4. La Police fédérale n'impose pas une orientation cohérente et efficace à ses groupes d'enquêtes fédérales partout au pays. Le Comité d'établissement des priorités examine les nouveaux projets sans connaître les enquêtes et les dépenses en cours dans toutes les divisions, ce qui limite sa capacité de faire le suivi des grands projets ou de diriger les ressources vers les menaces qui portent le plus grand préjudice sur le plan national. (Paragraphes 157 et 170 à 173)

C5. Les problèmes de la Police fédérale liés à l'intégrité des données et à la gestion de l'information minent la prise de décisions efficace et le soutien aux opérations. La GRC possède un système de gouvernance inefficace auquel manquent des méthodes ou des approches normalisées pour l'analyse des données. De toutes les informations saisies dans les systèmes, bon nombre comprennent des dossiers incomplets, des rapports désuets, des incohérences, des données incorrectes et de l'information manquante. De plus, la conformité des groupes de la Police fédérale dans l'ensemble du pays avec l'orientation servant à régler ces problèmes frôle le zéro. Par conséquent, cela compromet la capacité de la Police fédérale d'établir les priorités de son travail, d'attribuer les coûts réels aux enquêtes et de permettre à ses groupes du renseignement d'établir des liens entre les enquêtes ou de cerner les enjeux émergents. (Paragraphes 153 à 158)

C6. La Police fédérale ne possède pas de mesures du rendement qui tiennent compte des réussites outre les accusations portées. Les enquêtes de la Police fédérale sont complexes et peuvent comprendre une assistance ou d'autres activités dont l'objectif n'est pas une arrestation ou une mise en accusation. Les mesures actuelles n'incluent pas de contexte pertinent et leur portée n'est pas suffisamment grande pour englober les résultats complexes. (Paragraphes 81, 82 et 173)

C7. La GRC reconnaît les problèmes qui pèsent sur le mandat de la Police fédérale. La GRC ne pourra pas apporter les changements nécessaires seule. Le ministre doit jouer un rôle plus important dans les enjeux comme la gouvernance, les priorités et l'orientation organisationnelle. (Paragraphe 116)

Recommandations

217. Le Comité formule les recommandations suivantes :

R1	Le ministre de la Sécurité publique donne régulièrement une orientation claire à la GRC pour renforcer la Police fédérale, y compris dans le domaine de la gouvernance; des contrôles financiers; des ressources humaines, du recrutement et de la formation; et de la gestion de l'information. Pour chacun de ces domaines, cette orientation devrait inclure les attentes du ministre, des objectifs intermédiaires et finaux clairs ainsi que des mesures du rendement claires.
R2	Le gouvernement reconnaît que les ressources de la Police fédérale ne sont pas suffisantes pour qu'elle remplisse ses divers mandats et met en place des mesures pour s'assurer que les ressources fédérales sont affectées pleinement aux priorités fédérales.
R3	Le gouvernement s'assure que la Police fédérale dispose d'un niveau d'autonomie approprié lui permettant de remplir ses mandats et met en œuvre les changements organisationnels nécessaires pour ce faire.
R4	Dans le cadre de ses délibérations, le gouvernement examine s'il y a lieu de modifier la Loi sur la GRC, notamment d'y définir l'indépendance de la police et d'y inclure des obligations en matière de rapports pour le mandat de la Police fédérale (semblables à celles dans la Loi sur le SCRS).
R5	La Police fédérale met sur pied des mesures du rendement appropriées qui cadrent mieux avec la complexité de ses opérations et des résultats. Ces mesures devraient être intégralement appuyées au sein de l'organisation par la collecte et l'analyse de données et la production de rapports.

Annexe A Liste des témoins

Sécurité publique Canada

- Ministre de la Sécurité publique
- Sous-ministre adjointe

Gendarmerie royale du Canada

- Commissaire, GRC
- Sous-commissaire, Police fédérale
- Dirigeante principale des Finances
- Commissaire adjoint, Sécurité nationale et Police de protection de la Police fédérale
- Commissaire adjoint, Opérations criminelles de la Police fédérale
- Commissaire adjointe (intérimaire), Sécurité nationale et Police de protection de la Police fédérale
- Directeur exécutif, Gestion stratégique de la Police fédérale
- Directrice exécutive, Renseignement et Police internationale
- Directrice générale, Crime organisé grave et Intégrité frontalière, Police fédérale
- Directeur général, Services d'enquêtes techniques, Services de police spécialisés
- Directeur général (intérimaire), Gestion des finances, adjoint à la dirigeante principale des finances
- Directrice générale (intérimaire), Sécurité nationale de la Police fédérale
- Directrice générale (intérimaire), Renseignement national
- Directrice, Examens externes et Conformité en matière de sécurité nationale, Police fédérale
- Gestionnaire de l'examen, Examens externes et Conformité en matière de sécurité nationale, Police fédérale
- Analyste principale, Examens externes et Conformité en matière de sécurité nationale, Police fédérale

Service canadien du renseignement de sécurité

- Directrice générale, Litiges et Divulgations
- Chef, Litiges et Divulgations
- Sous-chef, Examen externe et conformité

Police provinciale de l'Ontario

- Commandant du bureau, Bureau des renseignements criminels – Opérations provinciales

Sûreté du Québec

- Directeur, Direction des enquêtes criminelles

Milieu universitaire

- Kent Roach

Le Secrétariat du Comité a commandé des études des personnes suivantes dans le cadre du présent examen :

- John Coyne
- Curt T. Griffiths et Yvon Dandurand
- Saskia Hufnagel
- Elaine N. Lammert
- Kent Roach

Le Comité a reçu des documents à la suite d'un appel ciblé de rapports de la part des organisations suivantes :

- Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles
- Fédération de la police nationale

Annexe B Liste d'abréviations

ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
BCP	Bureau du Conseil Privé
CBRN	Chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires
CGCOPF	Des groupes spécialisés du programme Crimes graves et Crime organisé de la Police fédérale
CPSNR	Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement
CST	Centre de la sécurité des télécommunications
EIEBA	Équipes intégrées d'enquête sur le blanchiment d'argent
EIPMF	Équipes intégrées de la police des marchés financiers
EISN	Équipes intégrées de la sécurité nationale
EVCI	Extrémisme violent à caractère idéologique
FBI	Federal Bureau of Investigation
FELEG	Groupe des cinq en matière d'application de la loi
G7	Groupe des Sept, formé du Canada, de l'Allemagne, de l'Italie, du Japon, du Royaume-Uni, des États-Unis et de l'Union européenne
GRC	Gendarmerie royale du Canada
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PIB	Produit intérieur brut
RICCO	Réponse intégrée canadienne au crime organisé
SCRC	Service canadien de renseignements criminels
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SSN	Sections de la sécurité nationale