Commission d'enquête
sur certaines activités de la
Gendarmerie royale du Canada

Troisième rapport

Certaines activités de la GRC et la connaissance qu'en avait le gouvernement

Août 1981

PROPERTY OF = PROPRIÉTÉ DU
PRIVY COUNCIL OFFICE
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ
MANAGEMENT INFORMATION CENTRE
RÉGIE INTERNE DE L'INFORMATION

CERTAINES ACTIVITÉS DE LA GRC ET LA CONNAISSANCE QU'EN AVAIT LE GOUVERNEMENT

ACOZ

LA COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR CERTAINES ACTIVITÉS DE LA
GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Troisième rapport

CERTAINES ACTIVITÉS DE LA GRC ET LA CONNAISSANCE QU'EN AVAIT LE GOUVERNEMENT

Août 1981

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1981

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, Canada, K1A 0S9

N° de catalogue CP32-37/1981-3F
ISBN 0-660-90771-2

Canada: $7.00
à l'étranger: $8.40

Prix sujet à changement sans avis préalable

le 15 mai 1981

A SON EXCELLENCE
LE GOUVERNEUR EN CONSEIL

QU'IL PLAISE À VOTRE EXCELLENCE

Nous, les Commissaires nommés en vertu du décret du conseil C.P. 1977-1911 du 6 juillet 1977 pour faire enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada et faire rapport,

AVONS L'HONNEUR DE PRÉSENTER À VOTRE EXCELLENCE CE TROISIÈME RAPPORT INTITULÉ: «CERTAINES ACTIVITÉS DE LA GRC ET LA CONNAISSANCE QU'EN AVAIT LE GOUVERNEMENT»

M. le juge D.C. McDonald, président

D.S. Rickerd, c.r.

Donald S. Rickerd

Guy Gilbert, c.r.

Guy Gilbert

May 15, 1981

TO HIS EXCELLENCY
THE GOVERNOR IN COUNCIL

MAY IT PLEASE YOUR EXCELLENCY

We, the Commissioners appointed by Order in Council P.C. 1977-1911 dated 6th July, 1977, to inquire into and report upon certain activities of the Royal Canadian Mounted Police,

BEG TO SUBMIT TO YOUR EXCELLENCY
THIS THIRD REPORT ENTITLED:
"CERTAIN R.C.M.P. ACTIVITIES AND THE
QUESTION OF GOVERNMENTAL KNOWLEDGE"

Mr. Justice D.C. McDonald (Chairman)

D.S. Rickerd, Q.C.

Guy Gilbert, Q.C.

TROISIÈME RAPPORT

NOTE DES COMMISSAIRES

Le présent rapport ne comporte pas d'avant-propos. Nous invitons le lecteur à se reporter à celui de notre deuxième rapport, dans lequel nous témoignons notre gratitude aux nombreuses personnes qui ont collaboré à l'exécution de notre tâche.

Voici la liste des rapports que nous avons publiés:

PREMIER RAPPORT: «Sécurité et Information»

— soumis au Gouverneur en conseil le 9 octobre 1979 dans l'une des deux langues officielles.

— présenté officiellement au Gouverneur en conseil dans les deux langues officielles le 26 novembre 1979.

— communiqué à la presse par le premier ministre Clark le 11 janvier 1980.

— publié par le ministère des Approvisionnements et Services au cours de l'année 1980.

DEUXIÈME RAPPORT: «La liberté et la sécurité devant la loi»

— présenté au Gouverneur en conseil le 23 janvier 1981 dans l'une des deux langues officielles et traduit dans l'autre par la suite.

— imprimé en août 1981 par le ministère des Approvisionnements et Services, après suppression de certains passages pour divers motifs, et rendu public peu après.

TROISIÈME RAPPORT: «Certaines activités de la GRC et connaissance qu'en avait le gouvernement»

— présenté au Gouverneur en conseil dans l'une des deux langues officielles le 15 mai 1981 et traduit dans l'autre par la suite.

— imprimé en août 1981 par le ministère des Approvisionnements et Services, après suppression de certains passages pour divers motifs, et rendu public peu après. (On s'attend que d'autres sections du troisième rapport soient publiées à une date ultérieure: voir la note des commissaires à la Partie VI et les observations à la Partie VIII.)

En outre, le 28 août 1980, nous avons présenté un «rapport spécial» au Gouverneur en conseil. Nous y faisons état de renseignements que M. Warren Hart nous avait transmis concernant un meurtre qui aurait été commis et dont il avait parlé publiquement au cours d'une entrevue télévisée en janvier 1979 par la station CFCF-TV de Montréal.

Nous avons estimé qu'il y avait lieu de communiquer ce renseignement au Gouverneur en conseil afin que le gouvernement puisse le transmettre par la suite au procureur général de l'Ontario pour qu'il fasse enquête. On nous a informés que le renseignement a bien été transmis au procureur général de l'Ontario et que le corps policier ayant compétence en matière criminelle dans cette province a fait enquête.

Nous n'avons pas l'intention de publier notre rapport spécial car, étant donné que nous ne nous sommes pas prononcés dans ce document sur le bien-fondé du renseignement que M. Hart nous a communiqué, il serait injuste, croyons-nous, envers une personne qui y est nommée de publier une allégation qui, en ce qui nous concerne, n'a pas fait l'objet d'une enquête.

le 10 août 1981.

REMARQUE

Les renvois marqués «Pièce —» concernent les pièces produites lors de nos audiences. Les pièces produites aux audiences à huis clos sont marquées d'un «C» devant le chiffre identifiant la pièce.

De même, les indications «Vol. —, p. —» renvoient au volume et à la page des témoignages donnés en public devant la commission ou donnés d'abord à huis clos puis rendus publics dans le volume indiqué. Toutefois, l'indicatif du volume qui est précédé d'un «C» signifie que le témoignage recueilli à huis clos n'a pas été rendu public.

Les bibliothèques suivantes possèdent les transcriptions des audiences publiques de la Commission:

Faculté de droit
Université de Victoria
Victoria (Colombie-Britannique)

Bibliothèque publique de Vancouver
750, rue Burrard
Vancouver (Colombie-Britannique)

Bibliothèque
Faculté de droit
Université de l'Alberta
Edmonton (Alberta)

Bibliothèque
Université de la Saskatchewan
Saskatoon (Saskatchewan)

Bibliothèque Dafoe
Université du Manitoba
Winnipeg (Manitoba)

Bibliothèque nationale
395, rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Bibliothèque du Parlement
Ottawa (Ontario)

Bibliothèque du Grand Toronto
789, rue Yonge
Toronto (Ontario)

Bibliothèque de droit
Université de Windsor
Windsor (Ontario)

Bibliothèque du Barreau
Palais de justice
12, rue Saint-Louis
Québec (Québec)

Bibliothèque de la Ville de Montréal
Montréal (Québec)

Bibliothèque de l'Université Dalhousie
Halifax (Nouvelle-Écosse)

TABLE DES MATIÈRES

		Page
Partie I	INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
Partie II	CONNAISSANCE QU'AVAIT LE GOUVERNEMENT D'ACTIVITÉS DE LA GRC NON AUTORISÉES PAR LA LOI	13
Partie III	CONNAISSANCE QU'AVAIENT DES CADRES SUPÉRIEURS DE LA GRC, DES HAUTS FONCTIONNAIRES ET DES MINISTRES DE CERTAINES PRATIQUES D'ENQUÊTE NON AUTORISÉES OU PRÉVUES PAR LA LOI	87
Introduction		87
Chapitre 1	Les entrées subreptices	93
Chapitre 2	La surveillance électronique	111
Chapitre 3	La vérification du courrier	129
Chapitre 4	L'accès et le recours aux renseignements confidentiels du gouvernement fédéral — Les enquêtes criminelles	151
Chapitre 5	L'accès et le recours aux renseignements confidentiels du gouvernement fédéral — Le Service de sécurité	161
Chapitre 6	Les contre-mesures	173
Chapitre 7	La surveillance physique	175
Partie IV	CAS N'EXIGEANT AUCUNE RECOMMANDATION DE NOTRE PART	183
Introduction		183
Chapitre 1	Note de service de M. Higgitt concernant la surveillance des campus	185
Chapitre 2	Rapports de la GRC avec la Commission royale d'enquête sur la sécurité	187
Chapitre 3	Certains aspects de la crise d'octobre 1970 et de ses lendemains	193
Chapitre 4	Arrière-plan de certaines activités au Québec du service de sécurité suite à la crise d'octobre et analyse de trois tentatives de recrutement de sources humaines	213
Chapitre 5	La non-divulgation de l'opération Ham aux ministres	237
Chapitre 6	L'affaire du courrier de M. Keeler	241
Chapitre 7	Présence d'une source du Service de sécurité à une réunion avec l'honorable Warren Allmand et enregistrement de la conversation	249

Chapitre 8 L'incident du Northstar Inn 265

Chapitre 9 Destruction d'un objet 277

Chapitre 10 Rapport sur certaines questions, surtout les plaintes de particuliers 279

Chapitre 11 Le traitement des transfuges ou («défecteurs») 347

Partie V CAS DÉFÉRÉS EN VUE DE MESURES DISCIPLINAIRES POSSIBLES 355

Introduction 355

Chapitre 1 Note de service d'un officier de la GRC concernant la Loi de l'impôt sur le revenu 357

Chapitre 2 Demandes de licences présentées aux procureurs généraux des provinces en vertu de l'article 311 du Code criminel 359

Chapitre 3 Destruction des dossiers Checkmate 369

Chapitre 4 Communication à des ministres et à des hauts fonctionnaires de l'opération Bricole et d'autres activités «non autorisées ou prévues par la loi» 377

Chapitre 5 Tentative alléguée d'empêcher que des faits soient communiqués au solliciteur général et de persuader un membre de mentir 425

Partie VI CAS DÉFÉRÉS EN VUE DE POURSUITES ET DE MESURES DISCIPLINAIRES POSSIBLES 457

Introduction 457

Chapitre 1 Sources humaines — Le Service de sécurité 461

Chapitre 2 Cas précis d'entrée subreptice 463

Chapitre 3 Cas précis d'accès et de recours à des renseignements confidentiels détenus par le gouvernement fédéral 471

Chapitre 4 Cas précis de vérification du courrier 475

Chapitre 5 Tentatives de recrutement de sources humaines 479

Chapitre 6 Le communiqué Minerve 481

Chapitre 7 L'incendie d'une grange 483

Chapitre 8 Subtilisation de dynamite 485

Chapitre 9 Opération Bricole 487

Chapitre 10 L'opération Ham 489

Chapitre 11 Questions relatives à un agent secret, M. Warren Hart 491

Chapitre 12 Checkmate 511

Partie VII LES POUVOIRS DE L'EXÉCUTIF EN MATIÈRE DE POURSUITES 513

Partie VIII RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA PUBLICATION DU PRÉSENT RAPPORT 527

Annexe A: Déclaration du premier avocat de la commission concernant la commission et ses rapports avec les procureurs généraux des provinces 533

PARTIE I

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1. Le décret C.P. 1977-1911 créant la commission définit ainsi notre mandat:

a) conduire telles enquêtes que les Commissaires peuvent juger nécessaires dans le but de déterminer l'étendue et la fréquence de pratiques d'enquête et autres gestes non autorisés ou prévus par la loi, impliquant des membres de la Gendarmerie royale du Canada, et, à cet égard, d'examiner les politiques et procédures pertinentes qui régissent les activités de la Gendarmerie royale du Canada dans l'accomplissement de la tâche qui est sienne de protéger la sécurité du Canada;

b) faire rapport des faits qui ont entouré toute pratique d'enquête ou autre geste qui n'était pas autorisé ou prévu par la loi, impliquant des personnes qui étaient alors membres de la Gendarmerie royale du Canada tel qu'il pourra être établi devant la commission, et de faire les recommandations quant à toute action subséquente que de l'avis des Commissaires l'intérêt public rend nécessaire et opportune; et

c) faire des recommandations et présenter à cet effet les rapports qu'ils jugent nécessaires et opportuns dans l'intérêt du Canada, quant aux politiques et procédures qui régissent les activités de la Gendarmerie royale du Canada dans l'accomplissement de la tâche qui est sienne de protéger la sécurité du Canada, quant aux mécanismes requis pour la mise en œuvre de ces politiques et procédures, et finalement quant à l'à-propos des lois du Canada dans la mesure où elles s'appliquent à ces politiques et procédures, eu égard aux impératifs de sécurité du Canada.

2. Notre deuxième rapport intitulé «La liberté et la sécurité devant la loi» porte essentiellement sur la tâche qui nous a été confiée à l'alinéa *c*) précité, mais certains aspects du mandat mentionnés aux alinéas *a*) et *b*) y sont aussi examinés, en particulier à la Partie III où nous traitons en termes généraux de pratiques auxquelles la GRC a eu recours et qui constituaient ou ont pu constituer des «gestes . . . non autorisés ou prévus par la loi», de même que de «l'étendue et la fréquence» de ces activités. Nous avons évité autant que possible de faire état de cas d'espèce, et ce, pour deux raisons.

3. En premier lieu il n'était pas nécessaire, pour aboutir à nos recommandations en matière de droit et de principe, d'exposer des situations précises.

4. En second lieu, pour bien présenter des cas d'espèce il aurait fallu nommer les personnes en cause, ce qui aurait pu donner à entendre que nous voulions faire des observations sur leur conduite. Or, dans les cas d'observations défavorables, nous ne pouvions faire rapport à moins de prévenir l'intéressé qu'il pouvait être accusé de mauvaise conduite et de lui donner la chance de se faire entendre en personne ou par l'entremise d'un avocat, comme le prévoit

l'article 13 de la Loi sur les enquêtes. La procédure, qui est longue et nécessite un soin méticuleux, n'a pu être complétée que tout récemment. Il a donc été impossible d'inclure ces affaires dans le rapport sur les questions de droit et de principe que nous avons présenté en janvier 1981.

5. Les avis ont été donnés et les personnes en cause ont eu l'occasion de se faire entendre; nous sommes donc en mesure de traiter dans ce troisième rapport d'un certain nombre d'incidents auxquels ont été mêlés les membres de la GRC dont nous citons les noms. Nous indiquerons si, à notre avis, certaines personnes ont posé des actes «non autorisés ou prévus par la loi».

6. En plus de traiter d'incidents précis, nous abordons dans le présent rapport plusieurs questions relevant de l'alinéa *c*) du mandat de notre commission. Elles ne figuraient pas dans notre deuxième rapport soit parce que les recherches se sont terminées après sa présentation, soit parce qu'elles ne peuvent être bien comprises qu'à la lumière d'un incident en particulier.

7. Le présent rapport est essentiellement le récit d'un certain nombre d'incidents, mais nous avons tenté de l'agencer de façon non seulement à pouvoir tirer des conclusions dans chaque cas, mais aussi à situer les divers incidents dans un contexte plus large. Nous allons donc voir tout d'abord, à la Partie II, dans quelle mesure ministres et hauts fonctionnaires, dans le contexte des comités du Cabinet et des comités interministériels, ont appris de façon générale que la GRC posait des actes «non autorisés ou prévus par la loi». Puis l'optique se rétrécit à la Partie III, où nous voyons jusqu'à quel point ministres et hauts fonctionnaires étaient au courant de telle ou telle pratique de la GRC qui n'était ni autorisée ni prévue par la loi. Les chapitres de la Partie III correspondent à ceux de la Partie III de notre deuxième rapport où nous examinons ces pratiques en détail.

8. Les chapitres des Parties IV, V et VI relatent les nombreux incidents sur lesquels nous avons enquêté et présentent nos conclusions au sujet des participants. Nous avons réparti ces incidents en trois catégories, selon les conclusions que nous avons tirées et les recommandations que nous avons formulées à propos des participants. Pour ce qui est de la première catégorie d'incidents, lesquels sont tous relatés à la Partie IV, bien que nous ayons pu critiquer les personnes en cause, nous n'avons pas recommandé d'examiner plus à fond leur conduite, pour les raisons indiquées dans l'introduction de cette partie-là du rapport. La Partie V porte sur des incidents où la conduite de certains membres de la GRC, même si elle n'était pas illégale, à notre avis, sous quelque autre rapport, enfreignait peut-être certaines dispositions de la Loi sur la GRC et rendait par le fait même ces membres passibles de mesures disciplinaires. Tous les incidents rapportés à la Partie VI ont donné lieu, de la part de membres de la GRC, à des actes qui, à notre avis, étaient peut-être illégaux.

9. Après avoir examiné tous les incidents nous nous penchons, à la Partie VII, sur les facteurs dont les autorités compétentes devront peut-être tenir compte lorsqu'il s'agira de déterminer s'il y a lieu d'intenter des poursuites ou de prendre des mesures disciplinaires contre ceux dont la conduite est jugée contraire à la loi en général, ou à la Loi sur la GRC en particulier.

10. Enfin, à la Partie VIII nous formulons des recommandations au sujet de la publication du présent rapport, afin d'assurer un traitement aussi juste que possible aux personnes qui, à cause de leur conduite, pourraient faire l'objet de poursuites ou de mesures disciplinaires.

11. Le présent rapport portant sur un certain nombre d'incidents bien précis et de pratiques générales qui mettent en cause des membres de la GRC, de même que les parties correspondantes de notre deuxième rapport, ont été rédigés à partir des dépositions recueillies à nos audiences officielles, de nos entretiens avec des dirigeants de la GRC ou d'autres hauts fonctionnaires, et des documents que nous avons examinés. Pour notre rapport sur des incidents précis, nous nous sommes inspirés en grande partie, mais pas exclusivement, des témoignages recueillis à nos audiences officielles. Nous avons dérogé à cette règle générale, par exemple, lorsqu'il s'est agi du choix des questions qui ont surgi principalement à la suite de plaintes émanant du public (chapitre 10 de la Partie IV), alors que nous nous sommes fondés surtout sur les travaux de nos enquêteurs. Au début de la plupart des chapitres, nous énumérons les volumes qui renferment le compte rendu des témoignages concernant la question à l'étude, mais nous n'indiquons pas, dans le corps du texte la page précise dans chaque cas. Le lecteur désireux de se reporter aux transcriptions n'aura pas de mal à repérer la déposition qui l'intéresse. Toutefois, dans certains chapitres où les témoignages sur tel ou tel sujet sont répartis dans un grand nombre de volumes, nous avons indiqué les pages tout au long du texte.

12. Le spécialiste, le journaliste ou le profane qui liront éventuellement le compte rendu des témoignages recueillis en public ou à huis clos constateront qu'il a été fait mention en passant de certains problèmes, ou que des audiences ont parfois porté sur des questions dont ne traitent aucunement nos rapports, pas même les rapports classifiés que nous avons remis au gouverneur en conseil. Il ne faudrait pas s'étonner que nous n'en ayons traité nulle part; c'est tout simplement que nous avons conclu, après enquête, qu'il n'y avait pas lieu d'en faire rapport aux termes des alinéas *b*) ou *c*) de notre mandat. En d'autres mots, nous avons conclu que la preuve ne démontrait pas qu'il y avait eu des «pratiques d'enquête et autres gestes non autorisés ou prévus par la loi, impliquant des . . . membres de la Gendarmerie royale du Canada» (alinéa *b*) de notre mandat). Il n'était ni nécessaire ni opportun «dans l'intérêt du Canada» d'en rendre compte pour présenter un rapport complet et instructif concernant les «politiques et procédures qui régissent les activités de la Gendarmerie royale du Canada dans l'accomplissement de la tâche qui est sienne de protéger la sécurité du Canada» ou pour formuler des avis quant aux «mécanismes requis pour la mise en œuvre de ces politiques et procédures» ou quant à «l'à-propos des lois du Canada dans la mesure où elles s'appliquent à ces politiques et procédures» (alinéa *c*) de notre mandat). Autrement dit, certaines enquêtes ont abouti en dernière analyse à des impasses, lorsqu'il s'est agi de déterminer si nous devions en rendre compte.

13. Dans le présent rapport, nous disons que les gestes d'un certain nombre de personnes étaient «non autorisés ou prévus par la loi», «inacceptables» ou «répréhensibles». Il nous faut expliquer ce que nous entendons par là avant d'examiner la conduite de chacun.

Le sens de «gestes non autorisés ou prévus par la loi»

14. Dans notre deuxième rapport, nous avons expliqué comment nous interprétions les mots «non autorisés ou prévus par la loi». Afin d'en faciliter la consultation, nous reproduisons ici les passages pertinents:

> 38. Dans notre déclaration d'ouverture, le 6 décembre 1977 (annexe D), nous avons fait remarquer que le décret, par les mots «non autorisés ou prévus par la loi», nous enjoint d'enquêter, pour ensuite en faire rapport, sur les actes qui constituent des infractions en vertu du Code criminel ou d'autres lois fédérales ou provinciales, ou que la «law of tort», dans les provinces de «common law», ou le droit civil, dans le Québec, considèrent comme des actes délictueux. Nous avons ajouté que, dans notre interprétation, nous n'avions pas l'intention de passer outre aux incidences d'ordre moral sur les pratiques d'enquête de la police.
>
> 39. Dans cette même déclaration d'ouverture, nous disions que ces mots nous obligeaient à examiner les fondements législatifs et constitutionnels de la GRC, en général, et de son Service de sécurité, en particulier.
>
> 40. Dans les motifs invoqués à l'appui de la décision rendue le 22 mai 1980 (annexe H), nous ajoutions que ces mots nous obligent également à déterminer si une pratique ou un acte donné, même s'il ne constitue pas une infraction ou un délit civil, déborde le cadre des pouvoirs accordés par la loi à la GRC ou n'est pas autorisé par ses règles de procédure ordinaires.
>
> 41. Toujours dans notre déclaration d'ouverture, nous disions qu'en faisant rapport d'une allégation particulière, nous avions l'intention de donner notre avis sur la question de savoir si la conduite dont la preuve est faite constitue un acte ou un geste «non autorisé ou prévu par la loi». Nous réitérions cette intention dans les motifs de décision du 22 mai 1980, tout en signalant que notre rôle n'est pas celui d'une cour de justice et que nous ne pouvons rendre une ordonnance d'acquittement, ni prononcer une condamnation. Nous disions être dans l'impossibilité d'exécuter la tâche qu'on nous a imposée soit de «faire rapport» de faits révélateurs de gestes «qui n'étaient pas autorisés ou prévus par la loi», sans procéder à une analyse qui nous permette d'établir si les faits *mis au jour par les témoignages dont nous sommes saisis* constituent une infraction ou un délit civil ou, de quelque autre manière, une conduite non autorisée ou prévue par la loi. Par ailleurs, nous reconnaissions que, lorsqu'il est prouvé que des actes ont été posés par certaines personnes dans des cas précis, le problème qui se pose est celui-ci: comment pouvons-nous en «faire rapport» publiquement, et formuler des observations concernant le statut juridique des actes, tel qu'il ressort de la preuve, sans être ou paraître injustes envers ces mêmes personnes si, par la suite, elles doivent subir un procès portant sur une accusation d'acte criminel ou autre, après toute la publicité qui pourrait entourer le rapport? Nous nous attaquerons à ce problème dans notre rapport distinct sur les activités concernant lesquelles il aura été apporté de telles preuves dans des cas précis, mais restons-en là pour le moment. Ajoutons, toutefois, que dans les Règles de pratique du 20 juin 1980, (annexe I), nous avons tenté de limiter la portée du problème en ordonnant que dans les cas où des preuves concernent certaines personnes (par opposition à ceux où les preuves concernent uniquement des pratiques générales) les exposés juridiques nous soient présentés à huis clos.

*Le sens donné dans le présent document aux mots «inacceptable» et «répréhensible» et leur rapport avec l'expression «gestes non autorisés ou prévus par la loi»**

15. Dans cette partie-ci et les parties suivantes du présent rapport, nous qualifions souvent la conduite d'un membre ou d'un ex-membre de la GRC d'«inacceptable» ou de «répréhensible». Qu'entendons-nous au juste par là?

16. Disons au départ qu'à notre avis tout acte illégal est en soi inacceptable et répréhensible. Nous appelons particulièrement l'attention sur une des lois qui définissent la conduite illégale, soit la Loi sur la GRC, et en particulier sur l'article 25 relatif aux infractions majeures ressortissant au service. Aux termes des dispositions très larges de l'alinéa 25*o*), un membre se rend coupable d'une infraction majeure ressortissant au service s'il

> se conduit de façon scandaleuse, infâme, honteuse, impie ou immorale.

Comme l'interprétation de ces mots est laissée en fin de compte au commissaire de la GRC, auquel on peut en appeler en dernier ressort, il nous paraît inutile de déterminer si la conduite que nous jugeons inacceptable ou répréhensible rentre dans l'une quelconque de ces catégories. Toutefois, lorsque nous qualifions la conduite d'un membre actif de la GRC d'inacceptable, nous voulons et nous recommandons que la GRC examine s'il y a lieu de prendre des mesures aux termes de l'alinéa 25*o*) ou de tout autre paragraphe de cet article. Si la personne en cause ne fait plus partie de la GRC, elle ne peut, semble-t-il faire l'objet de procédures en vertu de l'article 25.

17. Toutefois, même si la personne en cause n'a contrevenu à aucune disposition du Code criminel ou d'une autre loi fédérale ou provinciale (y compris la Loi sur la GRC), ou à aucune règle de droit non prescrite par la loi, sa conduite peut quand même être jugée inacceptable ou répréhensible. Voyons donc quel sens nous donnons à ces mots.

18. Les termes «inacceptable» et «répréhensible» ont diverses significations, comme le confirment les dictionnaires anglais et français que nous avons consultés. La nuance exacte que prennent ces mots lorsqu'ils sont utilisés dans le présent rapport dépend forcément du contexte où ils figurent. Ainsi, la perpétration d'un crime grave est «inacceptable» ou «répréhensible» en ce sens qu'il provoque une plus grande indignation qu'un acte licite qui enfreint des règles de la Gendarmerie mais n'a aucune conséquence hors de celle-ci. En supposant que les deux exemples représentent les extrêmes, des gestes pourraient être «inacceptables» ou «répréhensibles» à divers degrés; or il nous paraît inutile de faire de ces termes une analyse détaillée dans l'abstrait.

19. Ce qui est plus important, à notre avis, c'est que par ces mots nous fassions savoir qu'une telle façon de se conduire de la part de membres d'une force de police quelle qu'elle soit et en particulier d'un corps de police aussi fier de ses réalisations au titre de l'exécution de la loi que l'est la GRC, ne saurait

---

* Dans la version française des rapports de la commission, les mots «unacceptable» et «improper» ont aussi été rendus, selon le contexte, par des équivalents tels qu'«inadmissible» et «irrégulier».

être tolérée et doit être découragée. Les moyens de dissuasion pourraient aller des tentatives concrètes de redressement aux châtiments, en passant par la réprimande. Encore une fois, le résultat doit dépendre du contexte. Nous essaierons, en règle générale, d'expliquer les raisons pour lesquelles nous croyons inacceptable ou répréhensible telle ou telle conduite et, ce faisant, nous aiderons les autres à comprendre dans quel sens nous avons utilisé ces mots dans chaque cas.

20. Pour juger de ce que devrait être la conduite d'un bon policier, nous avons essayé d'appliquer les normes qui, croyons-nous, sont admises dans la société canadienne. Nous savons bien qu'en tentant d'interpréter et d'appliquer des normes objectives aussi floues, nous devons nous fier jusqu'à un certain point à notre propre jugement. Non seulement n'y a-t-il pas moyen de faire autrement, mais c'est somme toute, croyons-nous, ce que l'on attend d'une commission d'enquête.

21. L'emploi des mots «inacceptable» et «répréhensible» constitue dans chaque cas un reproche à l'endroit de la personne en cause. La mesure de blâme dépend des raisons qui sont données ou qui peuvent paraître évidentes dans les circonstances. Pour conclure qu'un membre s'est conduit de façon «inacceptable» ou «répréhensible», nous tenons compte du contexte, c'est-à-dire des circonstances qui l'ont poussé à agir comme il l'a fait. La présence ou l'absence de l'intention de nuire, l'absence ou non d'intérêt personnel, le tort qui a pu être causé à quelqu'un, l'atteinte à la réputation et à l'honneur du corps de police, les années de service de la personne en cause, les questions de savoir s'il s'agissait d'un acte isolé ou d'un geste posé dans le cadre d'une pratique «admise», de désobéissance ou d'un simple manque de jugement — voilà autant d'éléments dont il est tenu compte. Au-delà des infractions commises, il n'existe pas de jurisprudence qui puisse nous aider à déterminer si les membres se sont conduits de façon «acceptable» ou «convenable». Le blâme attribué par une commision d'enquête peut servir en soi d'avertissement aux membres en cause et aux autres d'avoir à éviter une telle conduite à l'avenir. Comme nous l'avons dit, il appartient ensuite à la GRC de déterminer, selon son propre code de procédure, s'il y a lieu de prendre d'autres mesures disciplinaires.

22. Le moment est venu, croyons-nous, de formuler des recommandations quant aux dispositions à prendre relativement aux actes illégaux, inacceptables et répréhensibles dont nous aurons fait état. A notre avis, le public devrait être mis au courant de la suite donnée aux accusations de mauvaise conduite que nous aurons portées contre des membres de la GRC. Nous recommandons que le solliciteur général et l'inspecteur des pratiques policières (poste dont la création est recommandée et dont les fonctions sont exposées au chapitre 2 de la Partie X de notre deuxième rapport) exercent un contrôle constant *a*) des dispositions prises par les procureurs généraux fédéral et provinciaux au sujet des illégalités possibles que nous aurons signalées et *b*) des mesures prises par la GRC à l'endroit des membres qui, à notre avis, se sont conduits de façon inacceptable ou répréhensible. Nous recommandons en outre que, dans les deux années qui suivront la publication du présent rapport, et périodiquement par la suite, le solliciteur général indique publiquement où en est chaque cas d'inconduite. Les cas qui émanent du Service de sécurité et qui sont critiques pour la

sécurité nationale, devraient être déférés au Comité parlementaire de la sécurité et du renseignement dont nous avons recommandé la création dans notre deuxième rapport. De même, le solliciteur général devrait s'attendre d'être mis pleinement au courant par le commissaire de la GRC, de temps à autre, des mesures disciplinaires prises dans les cas que nous aurons signalés, ainsi que de leur aboutissement (y compris la nature du châtiment imposé). Le commissaire devrait aussi rendre compte des décisions de ne prendre aucune mesure disciplinaire.

23. Une autre recommandation est ici de mise. Des agents de la GRC et les membres du service de renseignements pour la sécurité, dont nous recommandons la création dans notre deuxième rapport, devraient pouvoir consulter à loisir la version publique de nos deuxième et troisième rapports. Nous recommandons donc que la GRC et le service de renseignements pour la sécurité proposent au solliciteur général des moyens de mettre, aux frais de l'État, des exemplaires de ces rapports à la disposition des membres, de la Gendarmerie, du personnel de l'organe de Sécurité ainsi que de tous les conseillers juridiques du ministère de la Justice affectés à la GRC. Il s'agit de bien faire connaître nos recommandations au sein de la GRC. A notre avis, les comptes rendus des journaux ou les communiqués officiels de la Direction générale au sujet de nos recommandations et des raisons qui les ont motivées ne suffiront pas. Il est particulièrement important qu'un exemplaire de nos rapports soit mis à la disposition de tous les participants aux programmes de formation, qu'il s'agisse d'initiation ou de perfectionnement.

Le rapport entre la conduite trompeuse de membres de la GRC à l'endroit du gouvernement et la notion d'«inacceptabilité»

24. Il y aurait peut-être lieu de donner ici un exemple d'un comportement qui, à notre avis, est «inacceptable», même si aux yeux du commissaire de la GRC, il n'est peut-être pas visé par l'un des qualificatifs énumérés à l'alinéa 25*o*) de la Loi sur la GRC. Nous songeons ici au membre de la GRC qui, à propos d'un fait quelconque, trompe volontairement le solliciteur général ou un comité parlementaire. Une telle conduite est inacceptable. A cet égard, nous ne faisons aucune distinction entre le commissaire, le sous-commissaire ou tout autre officier de la GRC ou le Directeur général du Service de sécurité et un sous-ministre, un sous-ministre adjoint ou tout fonctionnaire rattaché à n'importe quel autre ministère. Nul doute que dans les deux cas, le fonctionnaire, qu'il soit policier ou non, doit être franc, sincère et honnête envers son ministre; même qu'il y est tenu non seulement par l'éthique professionnelle et les convenances, mais aussi par la loi. Autrement, il déroge à une condition implicite de son contrat d'emploi — celle d'être franc, sincère et honnête envers le ministre dont il relève, voire avec tout comité de ministres ou de fonctionnaires ou tout comité parlementaire auxquels il peut être appelé à faire rapport. Tout manquement à ce devoir pourrait fort bien être qualifié de «geste non autorisé par la loi», pour reprendre l'expression qui figure dans notre mandat.

25. Lorsque nous parlons de «franchise», de «sincérité» et d'«honnêteté», nous voulons dire que le ministre est en droit de s'attendre que le fonctionnaire en fasse preuve non seulement lorsqu'il lui pose une question bien précise, mais

même lorsque son silence aurait pour effet d'induire le ministre en erreur ou de le tenir dans l'ignorance de ce qu'il doit savoir en vertu du poste qu'il occupe au sein d'un gouvernement responsable. Autant il serait malhonnête d'essayer de tenir le ministre dans l'ignorance des illégalités commises par les membres de la Gendarmerie, autant il serait inconvenant de ne pas, le cas échéant, lui faire part spontanément de ces renseignements. Voici ce que nous a dit un commissaire adjoint de la Gendarmerie:

> Q. Pour ramener la question à tout le moins au niveau de l'entendement, sinon nécessairement de l'entente, ne voyez-vous pas que cacher la vérité est un mensonge, une forme de mensonge?
>
> R. Non, monsieur. Il y a une grande différence entre mentir au solliciteur général lorsqu'il vous pose une question et ne pas le renseigner spontanément.
>
> (Vol. 190, p. 28063.)

Pour notre part, nous ne voyons pas la différence. Le même officier nous a dit en janvier:

> J'aurais pensé que depuis le temps que siège votre commission, il serait devenu assez évident que le Service de sécurité a tenu le solliciteur général dans l'ignorance de certaines opérations.
>
> (Vol. 190, p. 28058.)

Une telle franchise nous a étonnés, même si notre enquête durait déjà depuis plus de deux ans. Car même s'il ressort d'autres observations de cet officier qu'à propos de la période antérieure à 1977 il ne voulait pas donner à entendre que des membres du Service de sécurité avaient menti aux solliciteurs généraux, il reconnaissait de toute évidence que les dirigeants du Service de sécurité, par leur silence, avaient tenu «le solliciteur général dans l'ignorance de certaines opérations». Il songeait, nous a-t-il dit, à des choses telles que l'Opération Cathedral («il était évidemment illégal d'ouvrir le courrier») (vol. 190, pp. 28053 et 28054). Puis vient cet échange:

> Q. . . . affirmez-vous ici publiquement et sans équivoque que la Gendarmerie avait l'intention de ne jamais mettre le solliciteur général, quel qu'il fût, au courant des pratiques ou opérations qui n'étaient pas autorisées ou prévues par la loi?
>
> R. Oui, monsieur.

26. Même si nous nous doutions, avant d'avoir entendu le témoignage de cet officier supérieur, de l'existence d'un tel motif sous-jacent, nous étions disposés à accepter les excuses selon lesquelles un manque apparent de sincérité pouvait s'expliquer par un simple écart des normes de conduite reconnues ou, parfois, par une interprétation différente. Nous avions pris pour admis que la haute direction de la GRC trouverait normale d'être franche et honnête avec l'autorité civile. La question de la sincérité avec les ministres avait déjà été soulevée par rapport à certaines pratiques, mais rien n'avait indiqué jusque-là — du moins rien qui nous ait frappés — que la question devait être étudiée de façon plus générale. Nous en avons traité en termes très généraux au chapitre 1er de la Partie III de notre deuxième rapport. Nous l'examinons de façon plus détaillée dans plusieurs chapitres du présent rapport: voir, par exemple, la Partie V en entier.

La conduite de ministres, de hauts fonctionnaires et d'autres personnes qui ne sont ni membres ni ex-membres de la GRC

27. Nous indiquons aussi dans le présent rapport jusqu'à quel point certains ministres et hauts fonctionnaires étaient au courant des agissements de membres de la GRC dont il est rendu compte, y ont pris part ou les ont tolérés. Voici ce que nous indiquons dans notre deuxième rapport quant à l'interprétation de notre mandat en ce qui concerne ces personnes:

> 45. Dans nos motifs du 13 octobre 1978, nous avons conclu que le devoir qui nous incombe de faire rapport des faits «qui ont entouré toute pratique d'enquête ou autre geste qui n'était pas autorisé ou prévu par la loi» impliquant des «membres de la Gendarmerie royale du Canada» pourait nous amener à décider «si les membres de la GRC doivent être ou non poursuivis, et notamment . . . si certains membres de la GRC qui, de l'avis de la commission, ont commis un tel acte, ont agi sur la directive ou avec le consentement d'un ministre de la Couronne, ou du moins sans sa désapprobation, car ce pourrait être là un fait qu'un procureur général pourrait considérer pour décider si les membres de la GRC doivent ou non être poursuivis». Nous ajoutions que ce serait présenter un rapport incomplet sur les faits pertinents et injuste à l'égard des membres de la GRC contre qui nous pourrions avoir à «faire un rapport» (pour reprendre l'expression de l'article 13 de la Loi sur les enquêtes) et qui pourraient estimer que des faits susceptibles de les disculper ont été omis, si notre enquête et notre rapport ne démontraient pas la mesure dans laquelle ces membres ont commis des actes illégaux avec l'appui tacite ou explicite de ministres. Nous ajoutons aujourd'hui que nous avons dû consacrer un temps considérable à l'audition de témoins et à l'examen de nombreux documents susceptibles de nous indiquer si les actes répréhensibles commis par des membres de la GRC ont été approuvés, connus ou tolérés par les autorités, soit de façon explicite, soit de façon implicite. Ces témoignages et ces documents nous ont été d'un précieux secours pour comprendre ces relations et formuler nos recommandations en vertu de l'alinéa *c*). Dans le résumé que nous présentons ici de toute cette preuve, avant de formuler nos recommandations au sujet des relations futures entre le gouvernement et la GRC ou entre le gouvernement et le service de renseignements pour la sécurité, il nous sera difficile d'éviter de donner à certains lecteurs l'impression que nous formulons un jugement sur la conduite ou la compétence de tel ou tel ministre. Voilà pourquoi il importe, à notre avis, de préciser l'interprétation que nous donnons à notre mandat en ce qui concerne l'examen du jugement politique ou la qualité des décisions prises par les ministres de la Couronne.
>
> 46. D'emblée, nous avons considéré que nous étions habilités à faire porter notre enquête et notre rapport sur toute implication de ces personnes dans des gestes précis «non autorisés ou prévus par la loi» qu'ont posés des membres de la GRC, ou dans les activités répréhensibles en général de membres de la GRC. Une telle implication pouvait prendre la forme de la complicité ou de l'acceptation préalables ou encore de la connaissance des faits après coup. En outre, nous avons fait porter notre enquête et notre rapport sur la mesure dans laquelle ces personnes étaient au courant de l'existence au sein de la GRC de politiques ou de pratiques susceptibles d'aboutir à la perpétration d'actes non autorisés ou prévus par la loi.

47. Une très grande prudence s'impose lorsque les faits à apprécier passent du plan de la complicité, de l'encouragement, de la tolérance ou de la connaissance, en ce qui concerne des actes répréhensibles, à celui de la conduite, au sens général, d'un ministre ou d'un fonctionnaire. Bien qu'en ce qui a trait aux fonctions de la GRC relatives à la protection de la sécurité du Canada, l'alinéa *c*) nous permette d'enquêter largement sur les lois, les politiques et les procédures qui en régissent l'exercice, nous faisons une distinction entre (i) enquêter sur les lois, les politiques et les procédures, passées et présentes, et en faire rapport dans le cours normal, et (ii) apprécier la justesse des décisions — ou parfois de l'absence de décision — ayant entraîné le maintien ou l'abandon d'une loi, d'une politique ou d'une procédure. Autant que possible, nous avons évité de nous prononcer sur de telles décisions des ministres, car nous n'estimons pas être habilités à juger de la qualité de leur «gestion». Nous tenons, cependant, à souligner que notre prudence ne nous aurait pas empêchés de signaler, le cas échéant, l'implication d'un ministre dans un acte illégal, que ce soit parce qu'il y aurait pris part activement avant ou après coup, ou parce qu'il aurait négligé en pleine connaissance de cause de l'interdire ou de prendre toute autre décision indiquée, ou encore parce qu'il aurait préféré fermer délibérément les yeux.

28. Nous avons reçu le mandat de mener des enquêtes pour déterminer «l'étendue et la fréquence de pratiques d'enquête et autres gestes non autorisés ou prévus par la loi, impliquant des membres de la Gendarmerie royale du Canada» et de «faire rapport des faits qui ont entouré toute pratique d'enquête ou autre geste qui n'était pas autorisé ou prévu par la loi, impliquant des personnes qui étaient alors membres de la Gendarmerie royale du Canada». Personne ne nous a dit que nous ne pouvions faire rapport de faits pouvant mettre en cause des personnes qui ne faisaient pas partie de la GRC, si nous le jugions nécessaire aux fins de notre mandat. On nous a cependant rappelé avec insistance que notre mandat ne nous autorisait pas à «faire enquête» sur la conduite de personnes n'appartenant pas à la GRC ni à faire part de nos vues ou nos conclusions à ce sujet. Cette mise au point est fort valable, à notre avis, sous réserve de ce que nous disons au paragraphe suivant. Ajoutons en toute honnêteté qu'elle a été formulée pour la première fois, non pas par l'avocat d'un ministre ou d'un haut fonctionnaire mais, très habilement d'ailleurs, par l'avocat d'un informateur.

29. Pour ce qui est des ministres et des hauts fonctionnaires, nous entendons faire rapport de leur conduite dans la mesure où elle se rattache à des actes non autorisés ou prévus par la loi impliquant des membres de la GRC, et ce, dans les deux cas suivants:

D'abord, si nous estimons que leur conduite équivaut

(i) à une participation active avant ou après l'événement,

(ii) à la connaissance d'une activité illégale, accompagnée de la négligence à y mettre fin ou à y faire face de quelque autre façon, ou

(iii) à fermer les yeux de propos délibéré;

et en second lieu, si elle a trait aux rapports entre les autorités gouvernementales et la GRC, ou en fait partie, et doit par conséquent entrer en ligne de compte dans l'étude des politiques et procédures régissant les activités de la GRC, prévue à l'alinéa *c*) de notre mandat. Il nous arrivera naturellement, d'indiquer que telle ou telle conduite n'entre dans aucune des catégories précitées et qu'il n'y a pas lieu, par conséquent, de formuler le moindre blâme à l'endroit de l'intéressé.

30. Dans le cas d'autres personnes (y compris les informateurs) qui n'ont jamais fait partie de la GRC mais dont les agissements nous ont été signalés, nous ne ferons rapport au sujet de leur conduite que s'ils ont pris une part active à une opération menée de concert avec des membres de la GRC ou à leur instigation. Étant donné que nous ne savons pas très bien si notre mandat nous autorise à porter des jugements dans ces cas, nous ne rendrons compte des faits auxquels ces personnes ont pu être mêlées que dans la mesure jugée nécessaire pour atteindre les objectifs clairement énoncés dans notre mandat, laissant à d'autres le soin de se prononcer sur ces faits dans la mesure où ils intéressent ces personnes.

NOTE DES COMMISSAIRES

Aucune radiation n'a été faite à la Partie II sauf pour deux courts passages — le premier, d'une lettre de l'honorable Jean-Pierre Goyer à l'honorable Herb Gray (pièce M-23) et le deuxième, d'une lettre adressée par M. Starnes à l'honorable Jean-Pierre Goyer (pièce HC-2). Les notes au bas des pages 27 et 28 de ces lettres sont citées expliquant la nature de ces radiations.

Août 1981.

PARTIE II

CONNAISSANCE QU'AVAIT LE GOUVERNEMENT D'ACTIVITÉS DE LA GRC NON AUTORISÉES OU PRÉVUES PAR LA LOI

INTRODUCTION

1. Notre commission a pour mandat de mener une enquête sur «l'étendue et la fréquence des pratiques d'enquête ou autres gestes non autorisés ou prévus par la loi, impliquant des membres de la GRC», d'examiner «les politiques et procédures pertinentes qui régissent les activités de la Gendarmerie royale du Canada dans l'accomplissement de la tâche qui est sienne de protéger la sécurité du Canada» et, aussi, «de faire les recommandations quant à toute action subséquente que, de l'avis des Commissaires, l'intérêt public rend nécessaire et opportune». Notre enquête sur les «politiques et procédures pertinentes» qui régissent la GRC nous a amenés à examiner dans quelle mesure les ministres de la Couronne et les membres des comités du Cabinet qui étaient responsables de la conduite de la Gendarmerie dans l'exercice de ses fonctions étaient au courant de ces activités.

2. Pour remplir ce mandat, nous avons passé de nombreux mois à entendre et examiner des témoignages détaillés afin de déterminer la connaissance qu'avaient, des activités de la GRC non autorisées ou prévues par la loi, les ministres responsables (y compris les divers solliciteurs généraux) et certains hauts fonctionnaires. Nous examinons ces témoignages à la Partie III du présent rapport. Dans la présente partie, nous cherchons à savoir si ces ministres de la Couronne et hauts fonctionnaires ont été mis au courant de ces activités de façon générale, c'est-à-dire sans recevoir ni demander de détails sur des cas précis.

3. A cet égard, nous répétons ce que nous avons dit à la Partie I de notre deuxième rapport:

> D'emblée, nous avons considéré que nous étions habilités à faire porter notre enquête et notre rapport sur toute implication de ces personnes dans des gestes précis «non autorisés ou prévus par la loi» qu'ont posés des membres de la GRC, ou dans les activités répréhensibles en général de membres de la GRC. Une telle implication pouvait prendre la forme de la complicité ou de l'acceptation préalables ou encore de la connaissance des faits après coup. En outre, nous avons fait porter notre enquête et notre rapport sur la mesure dans laquelle ces personnes étaient au courant de

l'existence au sein de la GRC de politiques ou de pratiques susceptibles d'aboutir à la perpétration d'actes non autorisés ou prévus par la loi.

4. Pourquoi faire rapport sur la connaissance que pouvaient avoir de ces faits les hauts fonctionnaires et les ministres? En premier lieu, parce que le gouverneur en conseil et les autres lecteurs pourront plus facilement évaluer les «politiques et procédures» qui, dans le passé, ont régi «les activités de la Gendarmerie royale du Canada dans l'accomplissement de la tâche qui est sienne de protéger la sécurité du Canada» s'ils savent jusqu'à quel point ces personnes étaient au courant de ces faits et quelles mesures elles ont prises en conséquence. Cela permettra, en outre, au gouverneur en conseil et aux autres lecteurs de mieux comprendre le système de contrôles que nous avons proposé dans notre deuxième rapport.

5. En second lieu, si le directeur général du Service de sécurité ou le commissaire de la GRC a mis un ministre responsable au courant et si ce dernier ne lui a pas ordonné de mettre fin à ce genre d'activités, il est alors possible, suivant les faits, de prétendre, avec plus ou moins de justification, qu'il existait un accord tacite pour que ces activités se poursuivent. Si une telle conclusion se dégageait des faits, elle influerait sur notre appréciation des «politiques et procédures pertinentes qui régissent les activités de la Gendarmerie royale du Canada dans l'accomplissement de la tâche qui est sienne de protéger la sécurité du Canada». Elle influerait également sur la situation en droit des membres de la GRC qui ont commis des infractions. Car, même si nous rejetons une telle prétention à la Partie IV de notre deuxième rapport, d'aucuns pourraient tenter de prétendre devant un tribunal que la connaissance qu'avaient les ministres ou des hauts fonctionnaires, de façon générale, des actes illégaux que commettait la GRC influe sur la culpabilité ou l'innocence en loi des membres de la GRC qui y ont participé. S'ils étaient trouvés coupables d'actes illégaux, on pourrait prétendre qu'il convient que le tribunal tienne compte de cet élément en imposant la sentence.

6. Nous avons abordé cette question dans nos Motifs de décision du 13 octobre 1978 (annexe «F» du deuxième rapport)

> Parmi les faits dont la commission voudra faire rapport dans certains cas, mentionnons ceux qu'un procureur général pourrait considérer comme utiles pour décider si les membres de la GRC doivent ou non être pourvuivis, et notamment la question de savoir si certains membres de la GRC qui, de l'avis de la commission, ont commis un acte illégal ou pourraient être poursuivis pour avoir commis un tel acte, ont agi sur la directive ou avec le consentement d'un ministre de la Couronne, ou du moins sans sa désapprobation . . .
>
> Enfin, considérer le mandat comme autorisant la commission à faire rapport sur les actes illégaux commis par les membres de la GRC, mais non sur l'appui tacite ou explicite des ministres, dont ils jouissaient pour commettre ces actes, n'obligerait pas seulement la commission à présenter un rapport incomplet sur les faits pertinents, mais serait également injuste à l'égard des membres de la GRC qui, «accusés» par la commission (pour reprendre le mot des articles 12 et 13 de la Loi sur les enquêtes), auraient raison d'estimer que des faits tendant soit à les disculper, soit à leur éviter

la peine, n'ont pas été examinés, n'ont pas fait l'objet d'un rapport et ne seront jamais portés à l'attention du procureur général compétent.

7. En outre à la Partie IV de notre deuxième rapport nous avons déclaré:

> Pour conclure, s'il est vrai que l'absence d'instructions claires et valables de la part de la direction n'excuse pas la conduite du «fantassin» qui a enfreint la loi, il reste que cette négligence de la direction peut influer sur les conséquences de l'infraction. C'est un élément qui, compte tenu de toutes les circonstances, pourra fort bien entrer en ligne de compte lorsqu'il s'agira d'exercer la discrétion en matière de poursuites, de déterminer la sentence à imposer ou de décider s'il y a lieu d'accorder un pardon.

8. Nous avons étudié la question de savoir si des ministres de la Couronne étaient au courant des activités illégales de la GRC en entendant des témoignages du premier ministre Trudeau, d'ex-solliciteurs généraux, de leurs sous-ministres, de certains autres fonctionnaires, du commissaire actuel et de certains ex-commissaires de la GRC, ainsi que du directeur général actuel du Service de sécurité et de son prédécesseur, pour la période écoulée depuis 1968. Nous avons également examiné des documents contenus dans les dossiers de la GRC soit, à l'occasion, des notes de service résumant ce qui avait été dit aux réunions des comités du Cabinet et des comités de fonctionnaires auxquels des officiers de la GRC avaient assisté.

9. Lorsque notre avocat a commencé à examiner quelques-unes des personnes mentionnées, à l'automne de 1978, il est devenu évident que sur cette question — laquelle avait dès lors été soulevée par des allégations de l'ex-commissaire Higgitt et de l'ex-directeur général, M. Starnes, portant qu'il serait démontré par des faits que des ministres avaient été informés — il ne serait possible de mener une enquête jugée complète que si nous avions accès aux procès-verbaux des réunions du Cabinet et de ses comités. Dans nos motifs de décision du 13 octobre 1978 (annexe «F» de notre deuxième rapport), nous avons reconnu l'importance que les tribunaux ont accordée à la confidentialité des procès-verbaux du Cabinet ainsi qu'aux procès-verbaux et à la correspondance d'autres hautes instances, mais nous avons aussi énuméré certaines considérations susceptibles d'y faire contrepoids. Voici en quels termes nous avons énoncé une de ces considérations dans nos motifs de décision rendus à huis clos le 23 février 1979, dont une partie est reproduite à l'annexe «Z» de notre deuxième rapport:

> *e*) L'intérêt qu'ont des personnes ayant déjà témoigné devant la commission à connaître l'existence de documents qui renferment la preuve de la conduite de gens qui se situent aux échelons supérieurs de la GRC ou du gouvernement, documents qui pourraient aider à déterminer si la conduite de ces témoins était autorisée expressément ou implicitement, ou tout au moins tolérée ou excusée.
>
> Autre facteur pertinent: les documents en question datent maintenant d'au moins huit ans. Dans l'affaire *Sankey* c. *Whitlam*, page 69, le juge Mason a dit ce qui suit:
>
> Je reconnais aussi avec (lord Reid) que l'efficacité du gouvernement serait sérieusement compromise si les décisions et les documents du Cabinet étaient divulgués pendant que les sujets dont ils traitent sont encore

d'actualité ou controversés. Mais je ne fonde pas tellement cette opinion sur la probabilité que des critiques mal informées soient formulées avec tous les inconvénients que cela peut présenter, que sur la difficulté inhérente du processus décisionnel du Cabinet si ce processus et les matières qui en découlent risquent d'être divulgués *prématurément* ... Je croirais que si ce processus ou les sujets traités ne sont plus d'actualité, le risque de nuire au bon fonctionnement du gouvernement est minime et les exigences de l'administration de la justice devraient prévaloir ... Il s'agit de documents du Cabinet, du conseil exécutif ou de documents traitant d'importantes questions de principe (... mais ...) ils ne sont pas récents; ils datent de trois ans et demi à cinq ans. Ils se rapportent à des questions qui ne sont plus d'actualité; dans la plupart des cas, il s'agit de propositions de principe, présentées par le gouvernement de M. Whitlam, qui étaient alors actuelles et controversées, mais qui ne le sont plus depuis longtemps, sauf pour ce qui est de l'intérêt qui découle de la poursuite de ces délibérations[1]. [L'italique est de nous].

Nous avons ajouté

... il est souhaitable, dans l'intérêt public, de divulguer non seulement les documents révélant l'existence de méfaits de la part du gouvernement, mais aussi, lorsque de tels méfaits sont allégués ou soupçonnés, les documents qui disculpent les personnes soupçonnées de tels actes. Devant les tribunaux, ce qu'on appelle communément le privilège de la Couronne ne peut pas être invoqué dans les causes criminelles, comme l'a dit le vicomte Simon dans l'affaire *Duncan* v. *Cammell Laird*[2]. Nous avons déjà signalé que ce privilège ne peut protéger un accusé et qu'il ne devrait pas empêcher non plus un accusé d'invoquer un moyen de défense. Le juge Kellock a dit ce qui suit à la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Reg.* c. *Snider*[3]:

... l'intérêt public dit qu'un innocent ne doit pas être condamné lorsque l'on peut prouver son innocence: par lord Esher M.R. dans l'affaire *Marks* v. *Beyfus*[4].

La police doit donc donner ses sources d'information «lorsqu'elles sont nécessaires pour prouver l'innocence d'un accusé à un procès au criminel»: par lord Simon of Glaisdale dans l'affaire *D.* c. *National Society for the Prevention of Cruelty to Children*[5]. Il est vrai que notre commission ne s'occupe pas de procédures criminelles et qu'elle n'est pas une cour de justice. Néanmoins, on a soulevé devant nous la question de savoir si des membres de la GRC ont commis des actes criminels, et la commission pourrait fort bien — la chose est concevable — les «accuser» de mauvaise conduite dans son rapport. Ces membres ont un intérêt légitime à pouvoir affirmer à la commission, si les faits le leur permettent, que leur conduite

---

[1] (1978-1979) 142 C.L.R. 1 aux pages 97 à 100. Il existe de légères différences d'écriture entre la décision dans sa forme non officielle dont nous disposions en février 1977 et celle qui est maintenant consignée dans les *Commonwealth Law Reports*. Nous avons modifié notre citation afin qu'elle soit conforme à la décision consignée.

[2] [1942] A.C. 624 (Chambre des Lords).

[3] [1945] 4 D.L.R. 483, aux pages 490 et 491.

[4] [1890] 25 Q.B.D. 494 à la page 498.

[5] [1977] 2 Weekly L.R. 201 à la page 221.

était conforme à une politique acceptée, admise ou même encouragée par des hauts fonctionnaires et des ministres. Et pourtant, ils n'en pourront rien si les témoignages à cet égard ne sont pas rendus publics. (C'est là le cinquième facteur figurant dans les motifs énoncés par la Commission le 13 octobre 1978). En outre, la conduite de ces hauts fonctionnaires et ministres pourrait bien faire l'objet d'une «accusation»; or, ils ne sauraient soumettre leurs observations à la commission que si les documents énonçant la politique relative à la GRC sur ces questions sont rendus publics.

10. Ces observations s'appliquaient à la divulgation de certains passages de documents émanant des hautes instances du gouvernement et dont l'ex-commissaire Higgitt et M. Starnes avaient déjà fait mention au cours d'audiences à huis clos. Le même raisonnement vaut quant à la question de savoir si, en supposant que nous y ayons accès en tant que commissaires, nous devrions pouvoir les produire, même à huis clos, en présence de personnes comme les avocats de MM. Higgitt et Starnes.

11. Nos avocats ayant demandé au gouvernement de produire certains de ces documents, le décret C.P. 1979-887 (reproduit à l'annexe «J» de notre deuxième rapport) fut adopté le 22 mars 1979. En voici un extrait:

VU QUE lesdits commissaires ont demandé de pouvoir consulter et emporter des exemplaires des procès-verbaux des réunions du Cabinet et de ses comités qui ont trait aux questions relevant du mandat de la Commission, tel qu'il est établi dans ledit décret;

VU QU'au Canada l'usage veut que l'accès aux dossiers des réunions du Cabinet et de ses comités soit restreint au Premier ministre et aux ministres qui faisaient partie du Cabinet au moment où les réunions ont eu lieu, au secrétaire du Cabinet et aux membres de son personnel qu'il autorise à consulter des documents, de façon confidentielle, lorsque l'exige le bon exercice de leurs fonctions;

VU QUE, de l'avis du Comité, cet usage est indispensable au bon fonctionnement du régime parlementaire;

VU QUE le Premier ministre, au nom de son gouvernement, a fait valoir au Comité, étant donné la nature particulière de l'enquête que poursuit la Commission, l'utilité de déroger à l'usage habituel pour permettre aux commissaires de vérifier si lesdits documents qui ont trait au mandat de la Commission contiennent la preuve de la perpétration, par des membres de la GRC, anciens ou actifs, d'une action non autorisée ni prévue par la loi, ou la preuve qu'un ministre a été mêlé a une telle action;

VU QUE le secrétaire du Cabinet, en sa qualité de gardien des procès-verbaux de toutes les réunions du Cabinet et des comités du Cabinet des gouvernements antérieurs, a recommandé de faire une exception à la règle au regard de ces procès-verbaux.

À CES CAUSES, sur avis conforme du Premier ministre et avec l'assentiment du secrétaire du Cabinet, le Comité du Conseil privé fait savoir que:

(1) sous réserve du paragraphe (5)*, les commissaires sont autorisés à prendre connaissance du procès-verbal de toute réunion du Cabinet ou de ses comités, tenue avant la mise sur pied de la Commission et ayant trait au mandat de celle-ci, tel que l'énonce le décret C.P. 1977-1911,

qui, pour des motifs valables et plausibles, leur semble devoir fournir la preuve de la perpétration par des membres de la GRC, anciens ou actifs, d'une action non autorisée ni prévue par la loi, ou la preuve qu'un ministre a été mêlé à une telle action;

(2) lorsque les commissaires considèrent qu'un procès-verbal, en tout ou en partie, auquel ils ont accès en vertu du paragraphe (1) du présent décret constitue la preuve de la perpétration par des membres de la GRC, anciens ou actifs, d'une action non autorisée ni prévue par la loi, ou la preuve qu'un ministre a été mêlé à une telle action, ils peuvent demander au secrétaire du Cabinet qu'il remette une copie dudit procès-verbal, en tout ou en partie, à la Commission et ladite copie doit être remise aux commissaires;

(3) si la Commission, après une audience sur la question, désire rendre public, en tout ou en partie, l'un des procès-verbaux visés au paragraphe (2) ci-dessus, ou faire mention de son existence publiquement, elle doit d'abord demander au secrétaire du Cabinet d'obtenir des personnes compétentes la déclassification dudit document ou de la partie visée;

(4) le secrétaire du Cabinet doit permettre aux commissaires l'accès à toute source de référence ou information dont ils pourraient raisonnablement avoir besoin pour retracer les procès-verbaux des réunions du Cabinet et de ses comités, auxquels ils désirent avoir accès aux fins du paragraphe (1) du présent décret;

12. Ce décret nous a permis de lire, à l'occasion, certains procès-verbaux des réunions du Cabinet et de ses comités ainsi que de réunions de ministres du gouvernement du très honorable Pierre Elliott Trudeau de 1968 à 1974, certains avant-projets de ces procès-verbaux et certaines notes manuscrites concernant ces réunions. Grâce à l'interprétation libérale que le greffier du Conseil privé a donnée au paragraphe (1) du décret C.P. 1979-887, nous avons eu accès à ces documents, sur demande.

13. Toutefois, notre capacité de savoir avec certitude que nous avions vu tous les procès-verbaux et documents que nous estimons pertinents comportant certaines limites qui découlaient de la convention relative à la confidentialité des documents du Cabinet. Cette convention a été modifiée jusqu'à un certain point par le décret, lequel portait qu'avant de pouvoir examiner un procès-verbal ou un document, nous devions avoir des motifs de croire qu'il était pertinent. Nous pouvions en arriver à cette conclusion de deux façons: soit que notre intérêt ait été éveillé par une source extérieure, comme le témoignage d'une personne ou l'examen d'autres documents, soit que l'examen des index des documents du Cabinet nous porte à croire qu'un procès-verbal ou un document pouvait contenir des renseignements pertinents.

14. Pour ce qui est des sources extérieures, nous avons examiné des documents en possession de la GRC et posé aux témoins les questions que nous

* Ce paragraphe n'est pas cité parce qu'il traite de l'accès aux procès-verbaux du gouvernement du très honorable John G. Diefenbaker.

jugions nécessaires afin de découvrir les procès-verbaux et les documents se rapportant aux réunions du Cabinet, de ses comités ou à d'autres réunions de ministres qui étaient susceptibles d'être pertinents. Nous ne connaissons pas d'autres façons d'aborder cette tâche et nous estimons avoir fait tout ce qui était en notre pouvoir.

15. En ce qui concerne le processus d'examen des index des documents du Cabinet et des procès-verbaux de ses réunions nous nous sentons en terrain moins solide. Pour que ce processus ait fonctionné à notre entière satisfaction, il aurait fallu être sûr que les index dévoilaient suffisamment d'information pour nous permettre d'identifier chacun des procès-verbaux ou documents pertinents. Or cela ne nous était pas possible. La solution aurait été d'examiner tous les documents et procès-verbaux du Cabinet, ce que ni le gouvernement, ni les gardiens des documents et procès-verbaux n'auraient accepté. Force nous est, cependant, de souligner que sans cet accès libre et illimité, notre enquête n'a pas été aussi approfondie qu'elle aurait pu l'être autrement.

16. Nous avons, toutefois, eu accès aux procès-verbaux qui, selon les autres sources ou l'examen des index, pouvaient revêtir de l'importance, surtout pendant la période de novembre et de décembre 1970. Dans cette mesure, nous croyons que notre enquête a été aussi complète qu'elle pouvait l'être, compte tenu des traditions de confidentialité du Cabinet. Le processus a été long et difficile, mais nous croyons que nous avons pu relater les événements avec autant d'exactitude qu'il nous a été possible, considérant la nature parfois énigmatique de certains dossiers et les caprices de la mémoire.

17. Grâce à l'accès que nous a ménagé le décret C.P. 1979-887 daté du 22 mars 1979, nous nous sommes rendus au Bureau du Conseil privé le 30 mars 1979 pour y examiner les procès-verbaux des réunions du Cabinet et de ses comités qui, d'après les dépositions de témoins comme M. Starnes et le commissaire Higgitt, nous semblaient pouvoir se rapporter aux questions dont nous étions saisis. Après avoir lu une section du procès-verbal d'une réunion du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification, tenue le 1er décembre 1970, nous avons demandé qu'une copie de cette partie du procès-verbal nous soit remise. Pour certains motifs, y compris les élections fédérales de mai 1979 et de février 1980 et un doute concernant la question de savoir si nous avions satisfait aux conditions du décret C.P. 1979-887 nous donnant droit à la remise de cette copie, il n'a été donné suite à notre demande que le 30 avril 1980, et ce ne fut pas en vertu des dispositions du décret. En effet, le greffier du Conseil privé a déclaré, dans sa lettre accompagnant la copie du procès-verbal, qu'il avait été informé par le sous-procureur général et le conseiller juridique du gouvernement que nos lettres demandant la transmission de toute une partie du procès-verbal de la réunion ne se conformaient pas aux dispositions du décret C.P. 1979-887. Il ajoutait ce qui suit:

> En dépit de cette conclusion, le premier ministre a décidé, en vertu de ses prérogatives, d'autoriser le conseiller juridique du gouvernement à vous transmettre une copie de toute la partie du procès-verbal de la réunion du 1er décembre 1970 dont vous faites mention dans votre lettre du 10 avril 1979, de même que des documents connexes. Le premier ministre a pris cette décision afin de dissiper tout doute quant à savoir si la Commission

dispose de toute la documentation nécessaire pour en arriver à un règlement définitif des questions dont elle est saisie.

Nous avons reçu en même temps une copie de notes manuscrites prises à la réunion du 1er décembre 1970 par deux secrétaires-archivistes, MM. L.L. Trudel et M.E. Butler. Les audiences relatives à ces documents ont été tenues à huis clos aux dates indiquées ci-après, alors que nous avons entendu les témoins suivants:

Le 26 juin 1980 — M. John Starnes; M. Leonard Lawrence Trudel (vol. C96).

Le 22 juillet 1980 — Le très honorable Pierre Elliott Trudeau (vol. C98).

Le 18 septembre 1980— M. Robert Gordon Robertson (vol. C108).

Le 4 décembre 1980— M. Raoul Carrière; M. Leonard William Higgitt; M. Peter Michael Pitfield (vol. C117A).

Le 28 janvier 1981 — L'honorable John Napier Turner; M. Donald Henry Christie (vol. C118).

Le 25 février 1981 — M. Michael E. Butler (vol. C119).

Lors de ces audiences, l'extrait du procès-verbal, l'extrait des notes de M. Trudel et l'extrait des notes de M. Butler, ont été indiqués comme étant une seule pièce: (pièce VC-1).

18. Deux de nos principaux conseillers juridiques étaient parfaitement au courant des éléments de preuve recueillis, avec beaucoup de difficultés, relativement aux études entreprises et aux discussions tenues aux échelons supérieurs du gouvernement, en 1970, sur les difficultés qu'éprouvait la GRC à exercer dans le cadre des lois existantes ses fonctions relatives à la sécurité et aux renseignements. L'un ou l'autre de ces deux avocats, ou notre secrétaire, a interviewé chacune des autres personnes, ministres ou fonctionnaires, qui, selon le procès-verbal, assistaient à la réunion du 1er décembre 1970, à l'exception d'une personne qui se trouvait alors en Europe. La mémoire de chacune des personnes interviewées, comme ce fut le cas pour chacune des personnes qui a témoigné, leur a fait défaut quant aux paroles attribuées à M. Starnes dans les notes de M. Trudel, ou aux délibérations consignées dans les notes des deux secrétaires-archivistes et dans le procès-verbal. Nous n'avons donc assigné que les témoins qui, en raison des postes qu'ils détenaient en 1970, s'étaient probablement intéressés davantage à la question et qui, par conséquent, avaient de meilleures chances que les autres de se souvenir de ce qui s'était passé.

19. Nous étions sur le point de rédiger notre rapport sur ce qui était survenu lors des diverses discussions de 1970, y compris celle du 1er décembre, quand le Bureau du Conseil privé nous a fait parvenir (le 27 mars 1981) une copie de notes manuscrites rédigées par son secrétaire-archiviste M. Donald Beavis au cours d'une réunion du Conseil de sécurité tenue le 27 novembre 1970. Nous avions déjà enquêté, au mieux de nos capacités, sur certains propos tenus lors de cette réunion. Le Bureau du Conseil privé nous a informés que son personnel avait découvert ces notes manuscrites peu de temps avant qu'on nous les transmette. M. Beavis, qui avait témoigné devant nous sur d'autres questions le

12 février 1970 (vol. C84, dont une version expurgée a été rendue publique comme vol. 313), est décédé en août 1980. Comme, dans ses notes, M. Beavis attribuait à M. Starnes des propos qui ressemblaient étrangement à ceux que lui attribuait M. Trudel dans ses notes manuscrites concernant la réunion du 1er décembre, nous avons le plus tôt possible — soit le 2 avril 1981 — tenu des audiences auxquelles MM. Starnes et R. Gordon Robertson ont été assignés (vol. C129A). M. Robertson était, en 1970, secrétaire du Cabinet et greffier du Conseil privé. Il avait présidé la réunion du Conseil de sécurité tenue le 27 novembre. Ni M. Starnes ni M. Robertson ne se souvenaient des paroles attribuées, dans les notes, à M. Starnes. Comme nous estimions peu probable que d'autres personnes qui, selon le procès-verbal, assistaient à la réunion, se souviennent mieux que MM. Starnes et Robertson d'événements survenus il y a dix ans, nous n'avons appelé personne d'autre à témoigner au sujet des propos que M. Starnes aurait tenus à cette réunion. De toute façon, dans notre rapport, nous considérons que ces notes constituent une preuve admissible que M. Starnes a bien prononcé les paroles que lui attribue M. Beavis.

20. Comme précaution ultime, histoire de nous assurer le mieux possible qu'il n'existait aucun autre document ou note que nous n'avions pas vue ou dont nous n'étions pas au courant, notre secrétaire a adressé au greffier du Conseil privé, le 9 avril 1981, la lettre suivante:

> Comme vous le savez, la commission a enquêté sur certains sujets qui figuraient à l'ordre du jour des réunions suivantes:
>
> 1. Le 24 novembre 1970 — Réunion du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification.
> 2. Le 27 novembre 1970 — Réunion du Comité spécial du Conseil de sécurité.
> 3. Le 1er décembre 1970 — Réunion du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification.
> 4. Le 21 décembre 1970 — Réunion du Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements.
>
> La partie de la réunion du 27 novembre 1970 qui intéresse les commissaires est celle qui se rapporte à l'étude d'un document de la GRC intitulé «Police Strategy in Relation to the F.L.Q.» (Stratégie de la police face au FLQ). A cet égard, les commissaires ont examiné le procès-verbal de la réunion et les notes manuscrites prises lors de la réunion par le secrétaire-archiviste, M. Beavis.
>
> Pour ce qui est de la réunion du 1er décembre 1970, la partie pertinente est celle qui traite du document du Cabinet nº 1323-70, lequel consiste dans le «mémoire Maxwell» et dans un document de deux pages intitulé «Various Questions Raised by Law and Order Paper» (Diverses questions soulevées par le document concernant l'ordre public). Les commissaires ont vu le procès-verbal de cette réunion et les notes manuscrites prises par le secrétaire-archiviste, M. Trudel ainsi que par le secrétaire du comité, M. Butler.
>
> Pour ce qui est de la réunion du 21 décembre 1970, la partie pertinente est celle qui traite d'un document intitulé «R.C.M.P. Strategy for Dealing with the F.L.Q. and Similar Movements» (Stratégie de la GRC face au FLQ et aux mouvements semblables). Les commissaires ont vu la partie du

procès-verbal de la réunion qui porte sur cette question. Ils ont vu également une note de service, datée du 23 décembre 1970, que M. Starnes a adressée à son adjoint et dans laquelle il consigne ce qui s'est passé à la réunion du 21 décembre relativement à ce document.

L'objet de la présente est de vous demander si, en plus des documents que les commissaires ont vus, comme il est indiqué ci-desssus, il existe, à votre connaissance au Bureau du Conseil privé ou ailleurs, d'autres documents qui relateraient d'une façon ou d'une autre, les discussions qui se sont déroulées aux quatre réunions susmentionnées sur les sujets intéressant notre commission. Les commissaires vous sauraient gré de leur communiquer les renseignements dont vous disposez sur l'existence de tout tel document dont vous auriez connaissance.

Sans limiter la portée de la présente demande, les commissaires voudraient examiner les notes manuscrites du secrétaire-archiviste de la réunion du 21 décembre 1970 ou tous autres brouillons ou notes disponibles ayant trait à la discussion des documents susmentionnés.

En outre, il ressort d'un examen du procès-verbal de la réunion du Conseil de sécurité le 27 novembre et des notes manuscrites prises par M. Beavis lors de cette réunion, que le procès-verbal a très probablement été établi non seulement d'après les notes de ce dernier mais aussi d'après les notes d'un autre. Comme M. Wall assistait aussi à cette réunion, M. Robertson a supposé dans son témoignage devant la commission que M. Wall avait dû prendre des notes à cette réunion. Nous avons écrit à M. Wall pour lui demander s'il avait de telles notes en sa possession, mais, selon l'usage du Bureau du Conseil privé, il est plus probable que ces notes, si elles existent toujours, soient en la possession du Bureau du Conseil privé. Les commissaires voudraient que ces notes aussi leur soient remises.

En attendant de vous lire à ce sujet, je vous prie d'agréer l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Voici le texte de la réponse reçue du greffier du Conseil privé en date du 22 avril 1981:

La présente fait suite à votre lettre du 9 avril 1981 dans laquelle vous demandiez si au Bureau du Conseil privé ou ailleurs, il existe des documents qui relateraient d'une façon ou d'une autre, les discussions qui se sont déroulées aux quatre réunions de ministres et de hauts fonctionnaires tenues en novembre et décembre 1970. Vous me demandiez, au nom des commissaires, de vous renseigner sur l'existence de tout tel document dont j'aurais connaissance.

Au reçu de votre lettre, j'ai demandé au secrétaire adjoint (sécurité et renseignements) de me fournir les renseignements que vous demandez. Avec le concours du Service central des dossiers du Bureau du Conseil privé, lui et son personnel ont fait des recherches dans les dossiers des réunions en question ainsi que dans certains dossiers portant sur des sujets qui auraient pu avoir quelque rapport avec ces questions.

Cette recherche, qui est maintenant terminée, n'a produit aucun document qui n'a pas été vu par les commissaires ou par le président en leur nom ou dont l'existence ne leur a pas été signalée. Plus précisément, nous n'avons trouvé aucune note manuscrite du secrétaire-archiviste ou d'autres notes ayant trait aux discussions qui se sont déroulées lors de la réunion

qu'a tenue le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements le 21 décembre 1970. Nous n'avons pas trouvé, non plus, de note manuscrite ayant trait aux discussions qui se sont déroulées lors de la réunion du Conseil de sécurité tenue le 27 novembre 1970, autres que celles qui auraient été prises par M. Beavis. A cet égard, je constate que vous avez déjà écrit à M. Wall.

L'examen des réunions mentionnées dans votre lettre révèle que les commissaires et, dans un cas, le président seul, ont vu les documents et les pièces énumérées ci-après ayant trait aux articles intéressant la commission ou en ont pris livraison:

1. *Le 24 novembre 1970* — Réunion du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification.
   — Procès-verbal de la réunion.
   — Projet de procès-verbal de la réunion.
   — Notes manuscrites du secrétaire-archiviste.
2. *Le 27 novembre 1970* — Réunion du Comité spécial du Conseil de sécurité.
   — Procès-verbal de la réunion.
   — Notes manuscrites du secrétaire-archiviste (apparemment, M. Beavis).
3. *Le 1er décembre 1970* — Réunion du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification.
   — Procès-verbal de la réunion.
   — Projet du procès-verbal de la réunion.
   — Notes manuscrites du secrétaire-archiviste (M. Trudel).
   — Notes manuscrites du secrétaire (M. Butler).
4. *Le 21 décembre 1970* — Réunion du Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements.
   — Procès-verbal de la réunion.

Autant que nous le sachions, mon personnel et moi, cette liste représente la totalité des documents confiés à la garde du Bureau du Conseil privé dans lesquels sont consignées les discussions qui ont eu lieu relativement aux questions dont vous faites mention dans votre lettre.

Je me réfère maintenant à une autre question que vous mentionnez dans votre lettre. Vous m'avez demandé de renseigner les commissaires sur l'existence non seulement au Bureau du Conseil privé, mais ailleurs de documents du genre dont vous avez parlé et dont je serais au courant. Je veux souligner que le fait de prendre ou de conserver ailleurs qu'au Secrétariat du Cabinet un document quelconque consignant les délibérations des réunions du Cabinet et de ses comités, constituerait nettement une infraction aux règles qui nous régissent depuis de nombreuses années. Nul, sauf les fonctionnaires du Secrétariat dont la fonction est de noter la tournure des discussions, de rédiger les procès-verbaux officiels et de consigner les décisions prises, n'est autorisé à faire un compte rendu des réunions. Même si cette règle a, semble-t-il, été violée de temps à autre par des fonctionnaires d'autres ministères et organismes, je n'ai aucune façon de savoir si cela s'est produit. Sachez, toutefois, que, sauf pour ce qui est des

documents dont il a été fait mention dans notre correspondance antérieure avec la commission et de la note de service de M. Starnes dont il est question dans votre lettre, aucun autre document n'a été porté à mon attention.

21. En réponse à la lettre que nous lui avons adressée et dont il est question dans la correspondance susmentionnée, M. Wall nous a informés de vive voix qu'il n'avait aucune note en sa possession et qu'il avait détruit toutes celles qu'il avait prises alors qu'il travaillait au Bureau du Conseil privé.

Nature de la preuve

22. Divers personnages dont le premier ministre Trudeau, plusieurs ministres, sous-ministres et hauts fonctionnaires, tant anciens qu'actuels, certains anciens commissaires de la GRC et le commissaire actuel et les directeurs généraux (les anciens et l'actuel) du Service de sécurité ont témoigné quant à la question de savoir si des ministres responsables et des hauts fonctionnaires étaient ou non au courant d'activités particulières de la GRC que nous avons examinées parce qu'elles soulèvent des préoccupations d'ordre juridique. Plusieurs d'entre eux ont également témoigné au sujet d'un groupe de documents que l'on nous a soumis et que l'on a désignés collectivement sous le nom de «Documents concernant l'ordre public» (Ordre public signifiant ici le respect de la loi et le maintien de l'ordre.)

23. Certains ont aussi témoigné quant à la question de savoir si, au moment où il était solliciteur général et, par conséquent, responsable de la conduite du Service de sécurité, le sénateur George McIlraith a été informé, que ce service participait à des activités illégales dans l'exercice de ses responsabilités relatives à la protection de la sécurité du Canada. On trouvera à la fin du présent chapitre un résumé des dépositions entendues à cet égard et nos conclusions.

24. Les documents concernant l'ordre public ont une double provenance. La première série a pris naissance avec le rapport de la décision prise par le Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification (CCPP) à sa réunion du 5 mai 1970 (pièce M-86, nº 2). Ce comité a ordonné qu'un comité interministériel composé de hauts fonctionnaires prépare à son intention une communication sur l'ordre public. Le comité interministériel formé à la suite de cette directive a été appelé Comité interministériel de l'ordre public (CIOP). Il était présidé par le sous-ministre de la Justice, M. Donald S. Maxwell. Les travaux du comité ont abouti, le 20 novembre 1970, à la présentation d'un mémoire au CCPP donné comme provenant du CIOP (pièces M-36, nº 7; MC-6, nº 3). Ce mémoire, désigné à nos audiences sous le nom de Mémoire Maxwell, a éventuellement été étudié par le CCPP à ses réunions du 24 novembre et du 1er décembre 1970.

25. La seconde série des documents concernant l'ordre public provient du Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements (CCSR). A sa réunion du 6 novembre 1970, ce comité a demandé que la GRC prépare un rapport exposant la stratégie de la Gendarmerie face au FLQ et à d'autres mouvements semblables (Rapport de décision du CCSR daté du 6 novembre 1970, pièce M-86, nº 7). Le rapport définitif qu'a autorisé la GRC, suite à cette

demande, qui était intitulé «R.C.M.P. Strategy for Dealing with the F.L.Q. and Similar Movements» (Stratégie de la GRC face au FLQ et aux mouvements semblables) (pièces M-36, n° 21; M-22) et qui constitue le Document du Cabinet S& I-14 a été présenté au CCSR à sa réunion du 21 décembre 1970.

A. LES RAPPORTS QUI EXISTENT ENTRE LES DOCUMENTS CONCERNANT L'ORDRE PUBLIC ET LA CONNAISSANCE QU'AVAIT LE GOUVERNEMENT DES ACTIVITÉS DU SERVICE DE SÉCURITÉ

26. Vu l'existence des documents concernant l'ordre public et le contenu de certains de ces documents, on est en droit de se demander si les ministres et les hauts fonctionnaires qui étaient responsables de la bonne marche du Service de sécurité ont été informés, en 1970, par des représentants de la GRC que le Service de sécurité avait parfois commis des actes «non autorisés ou prévus par la loi» dans l'exercice de ses fonctions.

a) Le témoignage de l'ex-commissaire Higgitt

27. Dans sa déposition, l'ex-commissaire Higgitt a déclaré que dans ses discussions avec des ministres il a effectivement évoqué le concept de la nécessité, pour le Service de sécurité de la GRC, de violer la loi à certaines occasions pour arriver à faire son travail (vol. 87, p. 14315). M. Higgitt a déclaré ne pas avoir de souvenir précis de ces discussions, mais il a affirmé s'être entretenu, de temps à autre, de questions de ce genre avec des ministres (vol. 87, p. 14316). Il a attesté qu'il existait au moins un ou deux documents à l'appui de ses dires. Au cours de témoignages ultérieurs, M. Higgitt a déclaré que ces discussions n'avaient pas porté sur des cas où le Service de sécurité aurait violé la loi, mais plutôt sur des «situations où ce genre de choses [violations de la loi] était possible» (vol. 87, p. 14358).

28. Nous avons demandé à M. Higgitt de nous signaler les documents qu'il pouvait invoquer à l'appui de ses dires. Il nous a indiqué les extraits cités ci-après des documents concernant l'ordre public qui, dès lors, ont été rangés parmi les pièces déposées devant la commission à seule fin d'identification et par conséquent n'ont pas été divulgués publiquement:

Pièce M-22: Note du 17 décembre 1970 communiquée au Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements par le secrétaire D.F. Wall portant, en annexe, copie du mémoire préparé par la GRC sous le titre «Stratégie de la GRC face au FLQ et à d'autres mouvements semblables»:

Pages 2 et 3 du document de la GRC:

> Pour réussir à faire échec à de telles activités révolutionnaires, des efforts additionnels devraient être déployés en vue d'infiltrer des mouvements comme le FLQ au moyen de sources humaines et techniques. Or, nos tentatives d'infiltration du

FLQ et de mouvements semblables au moyen de sources humaines n'ont connu qu'un succès mitigé. Il faudrait que des modifications législatives soient apportées pour permettre l'infiltration de tels mouvements par des moyens techniques. Le plus grand obstacle à l'infiltration efficace par des sources humaines est le problème que soulève la nécessité, pour les membres de la GRC ou les agents rémunérés, de commettre des crimes graves afin d'établir leur bonne foi auprès des membres de l'organisation qu'ils tentent d'infiltrer. Cette nécessité comporte, entre autres choses, le problème difficile de couvrir d'une certaine immunité contre l'arrestation et la condamnation les sources humaines (habituellement des agents rémunérés) appelées à . . . violer la loi pour parvenir à noyauter des mouvements comme le FLQ. Quelle devrait être la responsabilité du gouvernement envers un membre du Service de sécurité ou un de ses agents rémunérés qui est arrêté à la suite d'un crime qu'il a commis dans l'exercice de ses fonctions? Quelles mesures les légistes de la Couronne peuvent-ils proposer pour que ces personnes ne soient pas emprisonnées et n'aient pas de casier judiciaire, sans porter atteinte à leur sécurité? Il conviendrait peut-être d'invoquer les clauses des lettres patentes du Gouverneur général ayant trait au pardon, mais cela pourrait difficilement se faire sans révéler le rôle de la personne concernée.

Il devient évident, à la lecture du compte rendu de la découverte de M. Cross et de ses ravisseurs par la GRC, que cette opération n'aurait pu être effectuée sans l'interception de conversations téléphoniques et sans le recours à l'écoute électronique. Toutefois, il faut reconnaître que le recours aux techniques d'interception téléphonique, pour contrecarrer le FLQ et, en fait, pour lutter contre les activités révolutionnaires semblables partout au Canada, n'a été possible que grâce à une interprétation très large des dispositions de la Loi sur les secrets officiels. Le rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité formule certaines observations utiles en ce qui concerne l'interception de conversations téléphoniques et l'écoute électronique et, en particulier, l'importance de faire en sorte que toute mesure législative envisagée à ce sujet prévoie au moins une clause exemptant des dispositions de la loi les opérations d'interception à des fins de sécurité.

Page 5:

10. Outre ces plans de stratégie globale, nous proposons d'intensifier nos efforts par des moyens aussi évidents que l'infiltration du FLQ, la surveillance de cibles choisies, le recrutement de membres de groupes révolutionnaires et l'élaboration de meilleures techniques de collecte, de collation et d'évaluation des renseignements bruts, par exemple, en recourant aux ordinateurs et à l'analyse systémique de l'information.

Pièce M-23: Lettre du 27 juillet 1971, adressée par l'honorable Jean-Pierre Goyer à l'honorable Herb Gray — concernant l'accès du Service de sécurité de la GRC aux dossiers de la Division de l'impôt du ministère du Revenu national:

. . . *Pour y parvenir, il faudrait avoir accès aux dossiers de votre Division de l'Impôt.

Je crois savoir que l'article 133 de la Loi de l'impôt sur le revenu suscite des difficultés à cet égard, mais, si vous êtes d'accord, je voudrais déterminer, à la suite d'entretiens avec vos représentants et ceux de mon ministère, s'il est possible de répondre aux besoins du Service de sécurité dans le cadre des lois et règlements en vigueur, et d'une façon qui ne susciterait ni l'attention ni la critique.

Pièce M-26: Procès-verbal de la réunion du Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements, tenue le 21 décembre 1970, à la page 9:

II. *Stratégie de la GRC face au FLQ et aux mouvements semblables*

Le Comité convient de reporter à une date ultérieure l'étude du document S& I-14 daté du 16 décembre 1970.

Pièce M-27: Note de M. Starnes datée du 23 décembre 1970 concernant la réunion du Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements tenue le 21 décembre 1970, à la page 2:

5. Le premier ministre a dit présumer que je voulais aborder le document de la GRC traitant de la stratégie et, par conséquent, il a proposé que cette discussion soit remise à plus tard. Je présume qu'à toutes fins pratiques cela signifie qu'il n'en sera pas question avant le retour du premier ministre de sa tournée en Extrême-Orient, à la fin de janvier, ce qui n'a peut-être pas trop d'importance, sauf pour ce qui est du problème épineux que nous y soulevons concernant l'interception de conversations téléphoniques. J'estime que nous ne devons pas laisser la question en suspens jusqu'à la fin de janvier. Je propose donc que M. Bennett, ou une autre personne compétente, communique avec le ministère de la Justice afin de savoir précisément où en sont les questions suivantes:

a) Les mesures législatives relatives à l'écoute électronique.

b) Les modifications à la Loi sur les secrets officiels.

Pièce M-29: Procès-verbal d'une réunion du Comité spécial du Conseil de sécurité, daté du 10 novembre 1970, à la page 4:

Pour ce qui est du Comité interministériel de l'ordre public, le sous-ministre de la Justice déclare que lorsque M. Côté aura fourni une évaluation du FLQ et des mouvements semblables ailleurs, son ministère tentera de produire un nouveau document pour la fin de novembre. Il prévoit que le nouveau document soulèvera des questions sur lesquelles les ministres seront appelés à se prononcer notamment:

(i) quant à des solutions qui permettraient d'accroître l'efficacité du Service de sécurité en supprimant les restrictions antérieures concernant l'infiltration: l'administration de la justice peut-elle continuer à reposer sur l'acceptation d'importants corps policiers qui ne relèvent pas du gouvernement fédéral et qui, en raison de ce manque de contrôle direct, pourraient, soit en insistant sur leur domaine de compétence, soit par inefficacité, travailler à l'encontre de l'intérêt national.

Pièce HC-2: Service de sécurité, «huis clos», correspondance de ministres:

* La lettre fait ici mention de l'objet pour lequel les renseignements étaient recherchés.

a) Lettre de M. Starnes adressée à l'honorable Jean-Pierre Goyer, le 3 juin 1971, à la page 2:

...*Pour y parvenir, il faudrait avoir accès aux dossiers de la Division de l'Impôt du ministère du Revenu national, ce qui est difficile en raison de l'article 133 de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Bien entendu, la difficulté provient de ce que des mesures législatives, comme la Loi de l'impôt sur le revenu, et certains règlements gouvernementaux interdisent la dissémination de ce genre d'information et, dans certains cas, la punissent de peines graves. J'admets que toute tentative de faire modifier les mesures législatives à seule fin de répondre aux besoins du Service de sécurité soulèverait des problèmes d'ordre politique et autre, mais, dans bien des cas et, croyons-nous, avec l'accord des ministres, il serait possible de conclure avec les divers ministères et organismes des ententes susceptibles de répondre à nos besoins dans le cadre des lois existantes et ce, sans susciter d'attention ou de critique.

b) Lettre adressée le 27 juillet 1970 par l'honorable Jean-Pierre Goyer à l'honorable Bryce Mackasey, ministre du Travail, concernant l'accès du Service de sécurité de la GRC au fichier central de la Commission d'assurance-chômage:

Si vous donnez votre accord de principe, j'aimerais déterminer à la suite d'entretiens entre des fonctionnaires de la Commission d'assurance-chômage et des représentants de mon ministère s'il est possible de répondre aux besoins du Service de sécurité dans le cadre des lois et règlements existants et ce, sans susciter d'attention ou de critique.

c) Lettre adressée par l'inspecteur R.W. Shorey, pour le compte du sous-directeur général, au commandant de la Division «A» à Ottawa, à l'attention de l'officier responsable du Service de sécurité, relativement à la collaboration entre les ministères, aux pages 1 et 2:

Dans sa réponse, le ministre du Travail mentionne les dispositions de la nouvelle Loi sur l'assurance-chômage touchant la divulgation d'informations et, à cet égard, nous joignons les extraits pertinents de la loi. Au cours de vos prochains entretiens avec M. Urquhart, souvenez-vous que nous voulons convaincre la Commission d'assurance-chômage que le Service de sécurité peut, selon nous, être rangé dans la catégorie des «autres personnes à qui la commission juge utile de les communiquer» (article 98). A cet égard, vous pouvez l'assurer que la Commission d'assurance-chômage ne sera pas contrainte par le Service de sécurité de produire des dossiers ou des documents ou de comparaître au cours de procédures.

Le genre de renseignements que nous désirons obtenir de la CAC est indiqué au paragraphe 3 de la copie ci-jointe de la note du sergent Claxton. Ne manquez pas d'assurer la CAC que l'information qu'elle nous fournira à cet égard sera entourée du plus grand secret et utilisée uniquement à titre indicatif lors des enquêtes de sécurité.

29. Au moment où M. Higgitt a indiqué les extraits qui précèdent des documents concernant l'ordre public, ces derniers n'avaient pas encore été déclassifiés et ne pouvaient être rendus publics. Il n'a donc pas été possible, à ce moment-là, d'étudier en public la question de savoir si les extraits cités par M. Higgitt corroborent effectivement son témoignage au sujet des discussions qu'il soutient avoir eues avec les ministres.

---

* La lettre fait ici mention de l'objet pour lequel les renseignements étaient recherchés.

30. Au sujet des extraits qu'il a indiqués, M. Higgitt a déclaré dans son témoignage que ces documents «... ne sont que des exemples et il y en a d'autres» (vol. 87, p. 14327). Il a affirmé, en outre, que les extraits indiqués appuient son

> témoignage ... selon lequel c'est peut-être à d'autres qu'il appartient de décider si les actes étaient «illégaux» ou «non légaux», mais qu'en fait ils n'ont pas été commis sans que les «maîtres politiques», comme je les ai appelés, en aient eu au moins une connaissance générale.
>
> (Vol. 87, p. 14325.)

31. Cette déclaration de M. Higgitt donne à entendre que ces extraits appuient sa thèse, à savoir que ses ministres étaient au courant des pratiques opérationnelles passées et présentes de la GRC. Toutefois, plus tard, lorsqu'on lui a demandé ce qu'il entendait par le mot «actes» dans la déposition qui vient d'être citée (vol. 87, p. 14325), M. Higgitt a déclaré:

> Il est probablement juste de parler de méthodes d'enquête qui comportent la possibilité que de telles situations se produisent.
>
> (Vol. 87, p. 14326.)

b) Le témoignage de M. John Starnes

32. Dans son témoignage, M. Starnes a déclaré s'être rendu compte de «l'étendue du problème» au cours des premiers mois de son mandat de directeur général, et avoir décidé d'en saisir des hauts fonctionnaires et des ministres. Il a soutenu devant la commission que des documents prouvent qu'il l'a fait (vol. 90, p. 14947). Il a ajouté:

> Il apparaît clairement que, dans le contexte de l'ordre public, la question de la perpétration de crimes dans l'intérêt national a été débattue par des ministres. Cela ne fait aucun doute. Les faits sont là. Le même problème a été soulevé ailleurs, soit devant le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements. Il ne faut donc pas oublier que ce problème pouvait être étudié à ces deux niveaux.
>
> (Vol. 106, pp. 16620 et 16621.)

c) La première série de documents concernant l'ordre public

33. Pour donner suite à la demande formulée par le CCPP dans sa décision du 5 mai 1970 en ce qui concerne l'établissement, par un comité interministériel, d'un document concernant l'ordre public, la GRC a préparé ce document et l'a présenté au CIOP à sa réunion du 8 juillet 1970 (pièces M-36, n° 5; MC-6, n° 1). Au sujet de l'infiltration d'agents secrets dans des organisations subversives, les auteurs du document y font la déclaration suivante (par. 6):

> Un problème grave se pose lorsqu'il s'agit de placer et de développer des sources au sein des groupes les plus enclins à la violence par exemple ... pour qu'une source s'infiltre dans un de ces groupes au point d'être disposé à participer (les autorités doivent être prêtes à appuyer sa participation) aux activités du groupe, ce qui peut l'obliger à participer à des actes criminels. A l'heure actuelle, cela n'est pas permis ...

A première vue, ce document prouve que la GRC avait alors pour politique de ne pas permettre aux sources de participer à la perpétration d'actes criminels

pour établir leur bonne foi auprès de ces organisations. Le document souligne bien, cependant, les risques inhérents à l'infiltration de ces organisations.

34. Voici un extrait du procès-verbal de la réunion du Comité spécial du Conseil de sécurité tenue le 10 novembre 1970 (pièce M-29):

> Pour ce qui est du comité interministériel de l'ordre public, le sous-ministre de la Justice a déclaré que ... son ministère essaierait de produire un nouveau document pour la fin de novembre. Il prévoit que le nouveau document soulèvera des questions sur lesquelles les ministres seront appelés à se prononcer, notamment:
>
> (i) quant à des solutions qui permettraient d'accroître l'efficacité du Service de sécurité en supprimant les restrictions antérieures concernant l'infiltration ...

Il apparaît assez clairement d'après les témoignages que les «restrictions antérieures concernant l'infiltration» avaient trait à la politique qui interdisait aux agents du Service de sécurité de participer à des activités criminelles pour infiltrer des organisations portées à la violence. M. Maxwell, qui était sous-ministre de la Justice au moment où ce procès-verbal a été rédigé a déclaré, dans sa déposition que certains genres d'infiltration étaient «mal vus ... notamment ceux qui obligeaient à participer à des activités criminelles» (vol. C66, p. 9158). L'infiltration de «groupes radicaux ... qui, comme prix d'admission, exigeaient des candidats qu'ils participent à des actes criminels était de ces genres». Il a d'ailleurs reconnu que les groupes dont les autorités se préoccupaient alors «étaient tous, plus au moins, des groupes radicaux ...». En outre, pour réussir l'infiltration, il était reconnu que «l'agent risquait d'avoir à participer à des activités illégales ... le succès de l'infiltration pouvait fort bien être à ce prix» (vol. C66, p. 9162).

35. Vient ensuite parmi les documents pertinents préparés par la GRC une étude intitulée «Law and Order — Suggestions for Improving RCMP Capabilities» (L'ordre public — comment améliorer les possibilités d'action de la GRC) (pièces M-36, n° 6; MC-6 n° 2). Ce document ne porte pas de date, mais d'après l'avocat de la GRC, il a été rédigé le ou vers le 15 novembre 1970 (vol. 101, p. 16053). M. Starnes a dit qu'il croyait, sans en être tout à fait certain, que des exemplaires de ce document avaient été distribués aux membres du CIOP. Le solliciteur général adjoint, M. Ernest Côté, a déclaré qu'il présumait qu'une telle distribution avait eu lieu (vol. C77, p. 10606).

36. Ce document exposait, entre autres choses plusieurs problèmes auxquels la GRC se heurtait «dans ses efforts en vue de remplir son rôle en matière de sécurité intérieure». Un de ses problèmes était «le dilemme apparemment insoluble que pose l'infiltration d'organisations terroristes ...».

37. Voici ce que disait le document à ce sujet:

Examen des règles de la preuve

> Même s'il apparaît impossible d'infléchir les règles de la preuve (en droit écrit et en *common law*) pour les amener à justifier le recours aux agents provocateurs aux fins d'obtenir des condamnations, il faut reconnaître que l'infiltration de cellules terroristes par des agents de police comporte

inévitablement la perpétration de crimes de leur part pour établir leur bonne foi. Une difficulté semblable se pose dans le cas des membres de cellules terroristes qui, sans être contrôlés par la police, sont incités à opérer sur place. La surveillance (humaine et technique) et les incitations offertes aux terroristes pour les convaincre de faire «défection», si utiles qu'elles soient lors des enquêtes, ne sont jamais aussi efficaces qu'un agent en place . . .

Il faut se demander si, en tant que corps policier, nous pouvons violer la règle de droit pour déceler les activités criminelles. Dans le cas de l'affirmation, l'infiltration pourrait se faire en moyen d'informateurs membres ou de non-membres. Dans le cas des non-membres en particulier, nous devons être prêts à bien les rémunérer et à les protéger en toute circonstance.

Même s'il apparaît clairement que ce sont les mesures législatives et non les politiques de la police qu'il faut modifier, dans une démocratie comme le Canada, ces modifications peuvent, semble-t-il, se révéler impossibles sur le plan politique, sauf au moyen d'une mesure fédérale édictée par décret (secret et non publié). Peut-être faudrait-il quelque chose de semblable au système européen où la police peut déroger à la règle de droit pour dépister le crime et infiltrer les organisations illégales. La cour y joue le rôle d'inquisiteur et non de simple arbitre comme dans notre système à nous, où la cour veille à ce que les deux parties à la controverse respectent strictement les règles de la preuve.

Cet exposé révélait que le Service de sécurité était à essayer d'infiltrer des organisations enclins à la violence et qu'une des conditions d'admission risquait d'être la perpétration d'un ou de plusieurs forfaits. Il n'affirmait pas que des agents de la GRC se livraient déjà à de tels actes, mais se contentait de demander s'ils pouvaient déroger à la loi pour arriver à leurs fins.

38. L'autre document clé est le mémoire Maxwell en date du 20 novembre 1970, dont nous avons déjà fait mention (pièces M-36, n° 7; MC-6, n° 3). Un avant-projet de ce document, qui est resté essentiellement le même dans sa version définitive, a été étudié par le CIOP à sa réunion du 23 novembre 1970, date à laquelle M. Starnes est revenu au travail après une longue maladie. Il ne se souvient pas de ce qui s'est dit à cette réunion. Le commissaire adjoint E.W. Willes de la GRC, a résumé ces délibérations dans une note pour mémoire (pièces M-36, n° 10; MC-6, n° 4) dont voici un extrait:

Les membres du comité n'ont reçu le Mémoire au Cabinet que dans l'après-midi du 22 novembre. Par conséquent, plusieurs des participants ont signalé qu'ils n'avaient pas eu le temps de l'étudier en détail . . .

Le solliciteur général adjoint . . . a également mentionné l'alinéa *b*) de la sous-rubrique Opérations policières (Contradiction inhérente) et a fait mention des difficultés auxquelles se heurte le Service de sécurité pour infiltrer des groupes terroristes comme le FLQ . . .

Le sous-commissaire Carrière a ensuite fait des observations sur les deux alinéas de la rubrique Administration de la justice: Organisation de la police et Opérations policières (Contradiction inhérente) . . .

Le sous-commissaire Carrière a décrit plus en détail les difficultés auxquelles fait face la Gendarmerie lorsqu'elle veut infiltrer les cellules et

> les organisations felquistes, surtout lorsqu'un agent ou même un membre régulier est mis en demeure de participer à une infraction criminelle grave. La discussion a ensuite porté sur la position dans laquelle se trouverait le gouvernement fédéral si un agent de police participait à un crime grave dans l'exercice de ses fonctions et l'avis a été exprimé que compte tenu de la politique actuelle le gouvernement ne l'appuierait pas, cela ne fait aucun doute . . .

39. Le mémoire Maxwell a été distribué aux membres du CCPP pour qu'ils en discutent à la réunion du 24 novembre 1970. Un addenda à l'ordre du jour de cette réunion du comité du Cabinet (pièce M-36, n° 12) fait mention de la distribution du document du Cabinet 1323-70 lequel, d'après les témoignages, se composait du mémoire Maxwell et d'un document de deux pages intitulé: «Diverses questions soulevées par le document concernant l'ordre public». Ce dernier document posait une série de questions dont la septième était ainsi conçue: «Que faut-il faire pour éliminer la contradiction inhérente au Service actuel de sécurité qui a trait à la question de crimes commis dans l'intérêt national?»

40. La rubrique du mémoire Maxwell qui se rapporte aux questions que nous étudions ici a pour titre: «Opérations policières (Contradiction inhérente)». Après avoir cité le paragraphe 57 du Rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité, le mémoire déclare:

> Lorsque le rapport de la commission royale a été étudié par le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et par le Cabinet, on a exprimé l'opinion qu'il existait une contradiction inhérente entre le rôle de la Gendarmerie royale du Canada en tant qu'organisme chargé de faire respecter la loi aux niveaux municipal, provincial et fédéral et son rôle dans le domaine de la sécurité et du renseignement. En tant qu'organisme policier, la GRC doit, comme elle le fait d'ailleurs, veiller à ce que ses membres aient en tout temps une conduite légale et irréprochable. Par contre, comme le reconnaît la commission royale, son travail en matière de sécurité et de renseignements peut obliger les membres qui y participent à commettre des actes qui, parce que contraires à la loi, ne sauraient être tolérés par un corps de police bien administré dont les fonctions consistent précisément à faire respecter la loi.
>
> Bien que la recommandation de la commission royale portant création d'un organisme de sécurité civil et distinct n'ait pas été acceptée, il apparaît clairement que cette contradiction inhérente n'a pas été résolue et qu'une solution s'impose à brève échéance si l'on veut que notre service de renseignements et de sécurité ne se contente pas de dresser, pour le gouvernement, une chronologie historique intéressante des événements, mais qu'il puisse l'en informer d'avance de façon efficace.

41. Plusieurs des témoins qui ont comparu devant nous, dont MM. McIlraith, Maxwell, Côté et Starnes, assistaient le 24 novembre 1970 à la réunion du CCPP. Les avocats du gouvernement et certains de leurs clients, se sont opposés aux questions que la commission a posées à ces témoins concernant ce qui s'y est dit parce que, soutenaient-ils, vu l'importance que revêt la protection de la confidentialité des délibérations du Cabinet et de ses comités, il ne convient pas de divulguer de telles délibérations, même à huis clos. Nous ne

nous sommes pas prononcés à ce moment-là sur le bien-fondé de ces objections dans les circonstances. Grâce au décret C.P. 1979-887 du 22 mars 1979, nous avons éventuellement pu lire le procès-verbal de cette réunion ainsi qu'un avant-projet du procès-verbal et les notes manuscrites d'un secrétaire du Cabinet. Si nous n'avons pas jugé à propos de nous prononcer sur l'objection, c'est que rien dans les documents que nous avons lus n'indiquait que les personnes présentes étaient au courant des activités illégales de la GRC et que personne n'a donné à entendre que de tels renseignements avaient été communiqués au cours de la réunion. Nous avons jugé que la question soulevée par l'objection ne justifiait pas, de notre part, une décision qui aurait pu inciter les membres du Conseil privé et d'autres personnes à avoir recours aux moyens à leur disposition pour faire respecter la tradition de la confidentialité du Cabinet. Cependant, l'examen que nous avons fait des documents pertinents nous a convaincus que la liste de questions de deux pages était bien annexée au mémoire Maxwell à la réunion du 24 novembre 1970 et qu'elle a été présentée aux participants comme un résumé commode.

42. Aucune preuve ne nous a donc été présentée quant à la substance des délibérations sur ce sujet lors de cette réunion du CCPP. Mais le mémoire Maxwell a aussi été étudié au cours d'une réunion du même comité tenue le 1er décembre 1970, et la commission a entendu des témoignages, dont nous faisons état ci-dessous, sur ses délibérations.

d) La réunion du CCPP le 1er décembre 1970

43. Comme il est dit plus haut, le CCPP a réexaminé le mémoire Maxwell à sa réunion du 1er décembre 1970. Les participants à cette réunion comprenaient le premier ministre Trudeau, le ministre de la Justice, M. John Turner, le greffier du Conseil privé, M. R. Gordon Robertson, le sous-procureur général et sous-ministre de la Justice, M. Donald Maxwell, le directeur général du Service de sécurité, M. John Starnes, le sous-procureur général adjoint M. D.H. Christie, et le commissaire adjoint R. Carrière. Le solliciteur général, M. George McIlraith, n'a pas assisté à cette réunion parce que le lendemain il devait subir une intervention chirurgicale aux yeux.

44. Notre enquête sur cette réunion du CCPP a commencé par l'accès au procès-verbal après quoi, en réponse à notre demande et conformément à la décision du premier ministre Trudeau, on nous a remis copie d'un extrait de ce même procès-verbal. On nous a également remis copie de certaines notes prises au cours de la réunion par MM. L.L. Trudel et M.E. Butler, les secrétaires adjoints du Cabinet (ensemble ces documents forment la pièce VC-1). Les notes de M. Trudel sont intitulées «Opérations policières, page 5». A la quatrième page de ces notes est consignée la discussion suivante:

> Starnes: Méprise sur la contradiction
>
> — a commis des actes illégaux en matière de sécurité et de renseignements pendant vingt ans, sans se faire prendre
>
> — pas moyen d'éviter cela
>
> Turner: Si vous êtes pris . . . qu'advient-il de l'image de la police? Ne devriez-vous pas vous en dissocier?

Starnes: Cela peut se faire au sein de la GRC —

— Cela s'est fait. Que faisons-nous dans un tel cas; lignes directrices . . .

(Vol. C98, pp. 12964 et 12965.)

45. Voici un extrait du procès-verbal définitif et dactylographié de cette réunion:

> Sur la question de la contradiction inhérente aux opérations policières, le premier ministre dit que certaines activités du Service de sécurité et de renseignements pourraient, pour des motifs de sécurité, ne pas entraîner de poursuites. Le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements est mieux placé pour examiner toute la question de l'intégration de l'information et du renseignement, le rapport du Dr Isbister à ce sujet et les autres questions de sécurité et de renseignements que soulève le document. Il ajoute qu'on pourrait examiner globalement la situation actuelle du FLQ et l'état de la sécurité et des renseignements et qu'une décision pourrait être prise au Cabinet sur une séance d'information. Il fait remarquer que l'image de la GRC pourrait être dénaturée si les effectifs du Service de sécurité et de renseignements étaient pris à violer la loi pour obtenir de l'information. Cette situation existe depuis quelque temps à la GRC, et il demande que toute la question soit déférée pour étude au Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements.

(i) Le témoignage de M. L.L. Trudel

46. M. Trudel a témoigné (vol. C96, pp. 12878 et 12879) que les notes se rapportaient à la page 5 du mémoire Maxwell intitulé «Opérations policières — contradiction inhérente» (vol. C96, pp. 12879 et 12880).

47. Sauf pour les notes qu'il a prises, M. Trudel ne se souvient pas de ce qui s'est dit à la réunion. Il affirme, toutefois, avoir consigné de son mieux les propos qui y ont été tenus et n'avoir pas paraphrasé les déclarations des participants, (vol. C96, pp. 12887 et 12888).

(ii) Le témoignage du premier ministre Trudeau

48. Le premier ministre Trudeau a également témoigné au sujet de la réunion du 1er décembre 1970 et, en particulier, en ce qui concerne la discussion dont il est fait état dans les notes de M. Trudel. Il a déclaré ne pas se souvenir «précisément que cela ait été dit mais je reconnais volontiers que des paroles ont été prononcées à cet effet si elles sont consignées comme je le vois dans le procès-verbal . . . ». Invité à dire si le souvenir qu'il gardait des délibérations ou de quelque document le portait à contester ou à mettre en doute l'exactitude des notes manuscrites de M. Trudel à ce sujet, il a répondu:

> En toute honnêteté, je dois reconnaître que pour moi ces notes ne veulent rien dire. Je ne saurais donc en contester l'exactitude ni, d'ailleurs, l'infirmer ou la confirmer. Mais dans le procès-verbal que vous venez de citer, où il est dit qu'en matière de sécurité et de renseignements il se commet des actes illégaux depuis vingt ans, je suppose qu'il l'a dit, mais, en toute honnêté, je ne m'en souviens pas. Vous savez, il était assis là et il a dit cela, mais je ne veux pas faire toute une histoire parce que je ne me souviens pas de ces choses-là.

(Vol. C98, p. 12942.)

49. M. Trudeau ne se souvient pas que quelqu'un se soit informé auprès de M. Starnes du genre d'actes illégaux qui se commettaient depuis vingt ans en matière de sécurité et de renseignements (vol. C98, pp. 12942 à 12944). Il ne se souvient pas, non plus, d'avoir demandé à M. Starnes, après la réunion, de quoi il parlait (vol. C98, p. 12944).

50. Mais, a déclaré le premier ministre, si M. Starnes avait dit «ces gens-là violent la loi et commettent des crimes depuis vingt ans», je crois qu'une foule de questions auraient été posées, par exemple: «Que voulez-vous dire?» «Comment ont-ils pu le faire impunément? etc.» (vol. C98, p. 12944).

51. M. Trudeau n'a pas nié dans sa déposition que M. Starnes ait dit, au cours de la réunion, que le Service de sécurité et de renseignements se livrait sans se faire prendre à des actes illégaux depuis vingt ans (vol. C98, p. 12950). Mais, en y réfléchissant après coup, M. Trudeau estime qu'«il n'a peut-être même pas fait mention d'actes illégaux et que, dans ses notes, M. Trudel a peut-être voulu faire état de ce que Mackenzie appelle des violations de l'esprit, sinon de la lettre de la loi» (vol. C98, p. 12946).

52. Mais, comme nous l'avons signalé, M. Trudel a affirmé dans son témoignage qu'il n'avait pas paraphrasé les déclarations des participants à la réunion et qu'il avait plutôt consigné de son mieux les propos qui y ont été tenus (vol. C96, p. 12894).

53. M. Trudeau a ajouté que, quoi qu'ait dit M. Starnes au cours de la réunion:

> ... je n'ai certainement pas eu l'impression à l'époque pas plus qu'aujourd-'hui, autant que je m'en souvienne, que la police commettait des crimes.
>
> (Vol. C98, p. 12951.)

54. Si, d'après le premier ministre, M. Starnes a parlé, à la réunion, «d'entorses que nous faisons à l'esprit de la loi en installant des dispositifs d'écoute», c'est bien différent du cas où un participant aurait dit à M. Starnes: «Eh bien, il nous faut absolument faire sauter un pont pour faire admettre un de nos gars dans une cellule du FLQ», et où M. Starnes lui aurait répondu: «Oui, et nous faisons des choses de ce genre depuis vingt ans» (vol. C98, p. 12951). Selon M. Trudeau, s'il a été question d'«actes illégaux» dans le feu de la discussion cela ne l'a pas frappé comme signifiant que des «crimes étaient perpétrés». Autrement, il croit que non seulement sa réaction aurait été différente mais que le procès-verbal des délibérations l'aurait été, lui aussi (vol. C98, p. 12952).

55. En outre, selon le raisonnement de M. Trudeau, si M. Starnes avait voulu parler de crimes plutôt que des actes comme ceux dont il faisait mention dans son témoignage, il ne l'aurait pas «lâché à la volée devant 17 personnes». Ce dont M. Starnes a fait mention, comme le résumait une question posée à M. Trudeau, était

> Des documents établissant de fausses identités; quelqu'un risquant, au cours d'une opération, d'avoir à commettre un acte illégal; une entrée non autorisée pour installer des dispositifs de surveillance ou pour examiner des

> documents d'agents illégaux ... ou quelque chose d'approchant; l'inscription dans un hôtel sous un faux nom; l'utilisation d'une fausse documentation pour les véhicules du service de filature. (Vol. C98, p. 12947.)

56. M. Trudeau a déclaré «sans hésitation» que le procès-verbal «n'est jamais venu entre mes mains», car il avait donné l'ordre de ne pas distribuer aux ministres les procès-verbaux des réunions du Cabinet, à moins qu'ils n'en fassent la demande. Il a affirmé «sans aucune hésitation que, sauf au cours de mes premiers mois ..., dans le portefeuille de la Justice, je ne crois pas avoir jamais lu ces procès-verbaux ...» (vol. 98, pp. 12953 et 12954). Selon M. Trudeau, «la partie pertinente du procès-verbal était le rapport de cette décision, lequel a été distribué», et il arrivait souvent que les ministres signifient leur désaccord avec le rapport de décision (vol. C98, p. 12955.)

57. Dans son témoignage, M. Trudeau a contesté l'exactitude du procès-verbal à ce sujet. Il a déclaré qu'en comparant le procès-verbal avec les notes (de M. Trudel), il ressort clairement des notes, à son avis, que ce n'est pas le premier ministre mais un autre qui a prononcé les paroles qui lui sont attribuées dans le procès-verbal:

> Sur la question de la contradiction inhérente aux opérations policières, le premier ministre dit que certaines activités du Service de sécurité pourraient, pour des motifs de sécurité, ne pas entraîner de poursuites.

58. Pourtant, M. Trudeau avait déclaré au cours de son témoignage qu'il ne contesterait, n'infirmerait, ni ne confirmerait l'exactitude des notes manuscrites de M. Trudel (vol. C98, p. 12942). Il a aussi reconnu qu'il était possible d'interpréter le passage cité ci-dessus du procès-verbal comme indiquant qu'il savait à la réunion que le Service de sécurité participait à des activités illégales, mais qu'il n'y aurait pas de poursuites parce que, par exemple, «la mèche serait éventée si des poursuites étaient instituées» (vol. C98, p. 12958). Autrement dit, selon M. Trudeau,

> si cette interprétation était retenue, je pourrais me trouver dans l'embarras puisque cela signifierait: il ne faut pas poursuivre la police lorsqu'elle viole la loi, parce que nous voudrons peut-être tirer le voile sur ces activités. (Vol. C98, p. 12959.)

M. Trudeau a cependant affirmé qu'une interprétation tout à fait différente de ce qui a été dit pouvait être attribuée aux notes manuscrites de M. Trudel. Voici ce que disent ces notes à ce sujet:

> M. Maxwell: Point de vue juridique n'est pas évaluer renseignement (legal pt. of view is not assessing intelligence)
>
> PM: Pourquoi juridique, si, pour des motifs de sécurité, nous décidons de ne pas intenter de poursuites.

D'après ces notes, M. Trudeau a conclu qu'à ce moment-là le sujet de la discussion n'était pas les activités illégales de la police, ni l'immunité en matière de poursuites des agents de sécurité et de renseignements qui auraient enfreint la loi (vol. C98, p. 12961), mais «nettement» (vol. C98, p. 12961) les actes illégaux d'un suspect (par exemple d'une personne soupçonnée de terrorisme), et la décision de ne pas le poursuivre parce que cela aurait dévoilé des

questions de sécurité, comme l'identité des sources. Voici, en ses propres mots, le témoignage de M. Trudeau à ce sujet:

> ... ils pourraient découvrir qu'un suspect a violé la loi, mais nous ne l'amènerons pas devant les tribunaux car, pour prouver qu'il a violé la loi ou commis un acte d'espionnage ou autre chose, il faudrait dévoiler tout notre appareil de sécurité, révéler nos sources et le reste. Maxwell dit donc: nous examinons le point de vue du policier. Ce n'est pas le même point de vue que celui des gens du Service de sécurité et de renseignements qui recueillent les informations et les évaluent. Et je dis à peu près la même chose: si quelqu'un est soupçonné d'espionnage ...
>
> Q. Cela se trouve-t-il quelque part dans les notes de M. Trudel ...
>
> LE PRÉSIDENT:
>
> Un instant, monsieur Kelly?
>
> LE TÉMOIN:
>
> R. Oui, Si quelqu'un est soupçonné d'espionnage, pourquoi le soumettre aux forces de l'ordre s'il est essentiel pour vos opérations de sécurité qu'il ne soit pas mis en prison, si vous voulez l'utiliser pour attraper d'autres espions. Et je crois que c'est ce que nous disons, Maxwell et moi.
>
> M. W.A. KELLY:
>
> Q. Avez-vous dit: Maxwell? ou Trudel?
>
> R. Maxwell et moi.
>
> Q. Dans les notes de M. Trudel?
>
> R. Dans les notes de M. Trudel. Et, par conséquent, dans le procès-verbal définitif les mots «pourraient, pour des motifs de securité, ne pas entraîner de poursuites», pourraient avoir une signification autre que celle que présumément nous leur attribuons tous deux.
>
> Q. Vous soutenez donc que lorsqu'il est question d'activités sans poursuites, il s'agit des activités de terroristes et non de celles de membres du Service de sécurité?
>
> R. C'est bien cela.
>
> (Vol. C98, pp. 12959 et 12960.)

Et, plus tard, M. Trudeau de poursuivre:

> Ce que M. Maxwell veut dire en réalité c'est ceci: il y a le point de vue du policier et il y a le point de vue de ceux qui recueillent et évaluent les renseignements. Le premier est le point de vue juridique et l'autre, celui des agents de sécurité et de renseignements. Et je soutiens qu'il peut fort bien arriver que le point de vue juridique, qui vous inciterait à poursuivre une cible devant les tribunaux pour avoir violé les lois de l'espionnage, soit rejeté pour des motifs de sécurité. Vous décidez alors de laisser aller un espion de second ordre dans l'espoir d'en attraper un plus important.
>
> Q. Est-ce là le souvenir que vous avez de ce qui s'est dit? Ou bien, interprétez-vous les notes de M. Trudel à la page 3?
>
> R. Oui, j'interprète surtout. Je n'ai aucun souvenir de la discussion.
>
> (Vol. C98, pp. 12962.)

59. Il ressort clairement de la déposition de M. Trudeau que ces observations sont le fruit d'une interprétation qu'il donne aux notes de M. Trudel sans se souvenir de ce qui, en réalité, s'est dit à la réunion.

60. M. Trudeau a ensuite examiné les deux dernières phrases du procès-verbal dont voici le texte:

> Il faut remarquer que l'image de la GRC pourrait être dénaturée si les effectifs du service de sécurité et de renseignements étaient pris à violer la loi pour obtenir de l'information. Cette situation existe depuis quelque temps à la GRC et il demande que toute la question soit déférée pour étude au Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements.

Il a signalé qu'en examinant les notes de M. Trudel, on pourrait conclure qu'en rédigeant ces deux phrases et en les attribuant à M. Trudeau, M. Trudel semble avoir réuni plusieurs passages et avoir attribué à M. Trudeau des observations qui, en fait, ont été formulées par d'autres (vol. C98, p. 12967). La partie des notes de M. Trudel à laquelle se reporte M. Trudeau est la suivante:

> Starnes: Méprise sur la contradiction
>
> — a commis des actes illégaux en matière de sécurité et de renseignements pendant vingt ans, sans se faire prendre
> — pas moyen d'éviter cela
>
> Turner: Si vous êtes pris . . .
> qu'advient-il de l'image de la police? Ne devriez-vous pas vous en dissocier?
>
> Starnes: Cela peut se faire au sein de la GRC —
> Cela s'est fait. Que faisons-nous dans un tel cas, lignes directrices . . .
>
> (Vol. C98, pp. 12964 et 12965.)

61. Revenant au procès-verbal, M. Trudeau s'est arrêté à la phrase suivante: «Il fait remarquer que l'image de la GRC pourrait être dénaturée si les effectifs du service de sécurité et de renseignements étaient pris à violer la loi pour obtenir de l'information». Selon lui, la clé de ce qui a vraiment été dit se trouve dans les mots «pour obtenir de l'information». Ces mots, estime-t-il, démontrent clairement qu'il n'était pas question de «violer la loi pour infiltrer une cellule ou pour être reconnu» (ce qui impliquerait la perpétration d'un crime), mais plutôt de «violer la loi pour obtenir des renseignements, que ce soit au moyen de dispositifs d'écoute, de violations mineures de propriété ou d'inscription à l'hôtel sous un faux nom» (vol. C98, p. 12968).

62. Nous signalons, toutefois, que peu importe le motif d'une violation de la loi, que ce soit pour infiltrer un groupe terroriste ou enclin à la violence, pour installer des dispositions d'écoute, pour s'inscrire à l'hôtel sous un faux nom ou autrement, il s'agit dans chaque cas, d'obtenir de l'information ou des renseignements considérés comme utiles par le Service de sécurité. Chaque fois, il y a violation d'une règle de droit (et peut-être aussi une infraction criminelle) pour faire mousser les intérêts du Service de sécurité.

63. En plus de témoigner au sujet des notes manuscrites prises par M. Trudel le 1er décembre 1970, à la réunion du CCPP, M. Trudeau a parlé de l'examen

du mémoire Maxwell par le CCPP à la même réunion. Il a déclaré ne pas se souvenir d'avoir lu le mémoire Maxwell (vol. C98, p. 12922). Il ne se souvenait pas d'avoir vu le document de deux pages intitulé «Diverses questions soulevées par le document concernant l'ordre public» non plus que la septième question qui, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, traitait de l'élimination de cette «contradiction inhérente» (vol. C98, p. 12930).

64. M. Trudeau a déclaré qu'habituellement son personnel le renseigne sur de tels documents et lui en signale certains passages. Dans le cas de ce document, une note documentaire a été préparée pour les réunions du CCPP prévues respectivement pour le 24 novembre et le 1er décembre 1970 (vol. C98, p. 12924), mais il n'y était pas question d'«activités illégales» (vol. C98, pp. 12927 à 12929).

65. La partie du mémoire Maxwell portée à l'attention de M. Trudeau est celle qui fait mention du paragraphe 42 du rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité. Ce paragraphe, cité dans la section du document de M. Maxwell intitulée «Opérations policières (contradiction inhérente)» (pièce M-36) se lit comme suit:

> Enfin, même si nous n'avons pas pris de décision finale quant à l'efficacité d'un grand nombre des opérations actuellement en cours à la GRC, nous avons la nette impression qu'elle a hésité à mettre sur pied certaines formes d'opérations d'infiltration plus agressives ou à y collaborer, la politique gouvernementale dans ce domaine lui posant certains obstacles, mais nous ne sommes pas convaincus que la GRC ait fait tout en son pouvoir pour prévenir le gouvernement des dangers de l'inaction.

Le rapport de la commission se poursuit ainsi:

> De plus, il existe une distinction bien nette entre les opérations d'un service de sécurité et celles d'un corps policier. Il est inévitable qu'un service soit mêlé à des activités qui sont contraires à l'esprit sinon à la lettre de la loi, et à des activités clandestines, ou autres, qui peuvent sembler aller à l'encontre des droits de l'individu; il ne convient pas qu'un corps policier se livre à des fonctions de cette nature. Enfin, nous croyons qu'un corps policier ne devrait pas s'occuper d'activités ou d'événements qui n'ont rien à voir avec le crime, mais on doit s'attendre à ce qu'un service de sécurité entreprenne de telles activités et enquêtes. En général, lorsqu'un corps policier doit faire face à une certaine hostilité de la part de la population, il semble peu sage d'ajouter à son fardeau en l'associant aux activités d'un service de sécurité, ou de gêner les opérations d'un service de sécurité en l'associant aux activités d'un corps policier.

Le mémoire Maxwell fait ensuite mention d'une discussion qui s'est déroulée au Cabinet au moment de l'étude du rapport. Il signale que l'on a exprimé l'opinion

> qu'il existait une contradiction inhérente entre le rôle de la Gendarmerie royale du Canada en tant qu'organisme chargé de faire respecter la loi aux niveaux municipal, provincial et fédéral et son rôle dans le domaine de la sécurité et du renseignement. En tant qu'organisme policier, la GRC doit, comme elle le fait d'ailleurs, veiller à ce que ses membres aient en tout temps une conduite légale et irréprochable. Par contre, comme le reconnaît la commission royale, son travail en matière de sécurité et de renseigne-

ments peut obliger les membres qui y participent à commettre des actes qui, parce que contraires à la loi, ne sauraient être tolérés par un corps policier bien administré dont les fonctions consistent précisément à faire respecter la loi.

Bien que la recommandation de la commission royale portant sur la création d'un organisme de sécurité civil et distinct n'ait pas été acceptée, il apparaît clairement que cette contradiction inhérente n'a pas été résolue et qu'une solution s'impose à brève échéance si l'on veut que notre service de renseignements et de sécurité ne se contente pas de dresser, pour le gouvernement, une chronologie historique intéressante des événements, mais qu'il puisse l'en informer d'avance de façon efficace.

Selon M. Trudeau, l'expression «contradiction inhérente» signifie que

> ... lorsqu'un corps de police comme la GRC, qui est chargé de faire respecter la loi et qui, à ce titre, est très respecté ...
>
> Q. Vous parlez de la Direction des enquêtes criminelles (DEC)?
>
> R. Oui. Et lorsque, du côté de la sécurité et des renseignements, le même organisme fait des choses qui, selon les mots même de Mackenzie, sont contraires à l'esprit sinon à la lettre de la loi, il existe cette contradiction inhérente d'un corps policier qui d'une part, doit inspirer le respect parce qu'il a pour mission de faire observer la loi et qui, d'autre part, y fait des entorses sans nécessairement la violer mais en forçant un tant soit peu l'esprit. Et si ma mémoire est fidèle, c'est de cette contradiction que parle M. Mackenzie et que fait mention M. Maxwell.
>
> (Vol. C98, p. 12934.)

66. M. Trudeau assistait à la réunion lorsque ce passage du mémoire Maxwell a été étudié (vol. C98, p. 12938). Lorsque nous lui avons demandé quand exactement le CCPP avait étudié la question de la «contradiction inhérente» au Service de sécurité, il a déclaré qu'il se souvenait que cette question avait été étudiée aux environs de «cette date» [1er décembre 1970]. Mais, il a ajouté que

> ... honnêtement, je ne peux pas dire que je me souvienne ... que la discussion a eu lieu à cette date soit effectivement, soit en substance.
>
> (Vol. C98, p. 12939.)

67. Outre les dépositions de MM. Trudel et Trudeau concernant la réunion du CCPP le 1er décembre 1970 et les notes manuscrites de M. Trudel, plusieurs autres personnes qui avaient assisté à la réunion sont venues témoigner à ce sujet.

(iii) Le témoignage de M. John Starnes

68. Tout comme M. Trudeau, M. Starnes a déclaré ne pas se souvenir de «ce qui s'était dit précisément» à la réunion du 1er décembre. Il s'ensuit que son témoignage à ce sujet est fondé, lui aussi, sur une reconstitution des notes manuscrites de M. Trudel (vol. C96, pp. 12840, 12844 et 12856).

69. Lorsqu'il a dit «pas moyen d'éviter cela», mots qui lui sont attribués dans les notes, il dit qu'il essayait d'exprimer l'idée

que, pour que le Service de sécurité s'acquitte bien de ses fonctions et fasse ce que le gouvernement voulait qu'il fasse, il lui était impossible d'éviter certains actes, qui étaient peut-être illégaux.

(Vol. C96, p. 12841.)

70. Il a dit ne pas se souvenir d'avoir mentionné, au cours de la réunion, des cas d'espèce où de tels actes illégaux auraient été commis.

71. A la question de savoir ce qu'il aurait répondu au Cabinet si quelqu'un lui avait demandé au cours de la réunion à quelles activités illégales il faisait allusion, il s'est reporté (vol. C96, p. 12848) à une liste de problèmes dont il avait fait mention dans une déposition antérieure (vol. C30, p. 3622) et dont voici l'énumération:

— la fabrication de faux documents d'identité à l'intention d'un agent secret;

— la possibilité qu'un agent secret soit placé dans une situation où il doit violer la loi pour établir sa bonne foi auprès d'une organisation;

— la nécessité, pour les membres du Service de sécurité chargés d'installer des dispositifs électroniques, d'entrer dans des locaux privés sans le consentement du propriétaire ou du locataire afin d'examiner les lieux et de poser les dispositifs;

— les investigations exploratoires, notamment les entrées dans les locaux privés sans le consentement du propriétaire et sans mandat, afin d'examiner des documents ou d'autres objets, de les photographier ou de les copier;

— l'inscription dans un hôtel sous un faux nom;

— la possibilité que les transfuges emportent avec eux des documents appartenant à une autre personne;

— la fausse documentation visant à donner à une légende l'apparence d'authenticité;

— la falsification des titres de propriété de maisons de tout repos; et

— les faux papiers d'immatriculation de véhicules.

Toutefois, M. Starnes a déclaré qu'après près de dix ans

Je dois maintenant faire un grand effort de mémoire pour me rappeler précisément ce dont il s'agissait.

(Vol. C96, p. 12848.)

Il a ajouté que les problèmes énumérés étaient

des choses dont j'aurais pu être au courant, mais dont je ne me souviens pas l'avoir été en décembre ou en novembre ou à toute autre date de 1970.

(Vol. C96, p. 12849.)

72. M. Starnes a dit ignorer si, à cette époque, il savait qu'on pratiquait des investigations exploratoires, c'est-à-dire des entrées sans consentement ou sans mandat pour prendre ou examiner des objets ou des documents sur les lieux ou simplement pour examiner les lieux. Il a réitéré sa déclaration antérieure quant à son ignorance, à l'époque, de l'ouverture du courrier. Comme nous l'avons signalé au chapitre 5 de la Partie III, M. Starnes a dit ne pas se souvenir qu'il

existait des ententes en vertu desquelles les membres du Service de sécurité pouvaient obtenir des renseignements du ministère du Revenu national. Il a ensuite modifié sa déclaration en disant que la connaissance qu'il en avait dépendait de la période considérée. Un peu plus tard, il nous a dit «qu'il devait avoir été» au courant d'un tel accès, mais qu'il ne se souvenait pas de ce qu'il avait déclaré à ce sujet au cours de ses témoignages antérieurs (vol. 149, pp. 22826, 22835, 22871; vol. C96, p. 12849).

73. Selon M. Starnes, il avait l'«impression» qu'«ils savaient déjà» (en décembre 1970) que le service de sécurité et des renseignements se livrait à des actes illégaux depuis vingt ans (vol. C96, p. 12863). Voici un extrait de sa déposition à cet égard:

> Q. Mais vous dites que, même sans ce rappel (les notes prises par M. Trudel) à la réunion vous aviez déjà l'impression, le 1er décembre 1970 — en fait vous le jurez aujourd'hui — qu'au moment de cette réunion ils, c'est-à-dire MM. Turner et Trudeau, savaient déjà que le service de sécurité et des renseignements se livrait à des actes illégaux depuis vingt ans?
>
> R. Eh bien, peut-être ai-je tort ... je ne sais pas. Vous savez, je ne peux tout simplement pas me souvenir de façon précise.
>
> (Vol. C96, p. 12868.)

Et plus tard:

> Q. Je vous demande encore si, lorsque vous dites que votre impression est renforcée, voulez-vous dire que vous vous souvenez maintenant que dès le 1er décembre 1970, une impression s'était formée dans votre esprit?
>
> R. Non, à la vérité je ne le peux pas.
>
> (Vol. C96, p. 12869.)

74. M. Starnes s'est reporté aux témoignages qu'il avait déjà donnés et qui, selon lui, constituaient la meilleure façon dont il pouvait décrire la situation (vol. C96, p. 12866):

> J'éprouve beaucoup de difficulté à accepter la thèse selon laquelle les ministres n'étaient pas au courant, de façon générale, des problèmes auxquels se heurtait le Service de sécurité en exerçant des activités de ce genre ...
>
> (Vol. 106, p. 16583.)

M. Starnes a déclaré que personne au gouvernement ne lui a dit, après le 27 novembre et le 1er décembre 1970, qu'il fallait mettre fin à toute activité illégale. On lui a alors demandé s'il parlait de mémoire et il a répondu:

> Je m'en souviendrais certainement, parce que ç'aurait été un ordre et j'y aurais donné suite.

Il a également déclaré qu'après ces deux dates aucun haut fonctionnaire ou ministre ne lui a jamais demandé ce qu'il avait voulu dire lorsqu'il avait affirmé que la GRC avait «commis des actes criminels» ou «fait des choses illégales». On lui a encore demandé s'il parlait de mémoire et il a répondu:

> C'eut été quelque chose dont je me serais souvenu. Vous savez, monsieur le président, je soupçonne qu'après la réunion de 1970 — j'ai oublié la date — je crois que c'était le 19 décembre, lorsque nous étions supposés examiner

ces questions et que le premier ministre en a reporté l'étude à plus tard ... Je ne me souviens pas que nous ayons étudié cette question plus tard et je crois que cela a probablement causé la désillusion qui, en fin de compte, m'a incité à prendre une retraite anticipée et je peux maintenant dire que si j'avais eu cinquante-cinq ans alors, j'aurais probablement pris ma retraite plus tôt.

(Vol. C129A, pp. 17281 et 17282.)

75. M. Starnes a déclaré ne pas se souvenir d'être allé voir un haut fonctionnaire ou un ministre après le 27 novembre et le 1er décembre 1970, pour lui communiquer spontanément les détails de ce qu'il avait voulu dire par les mots «commis des actes criminels» ou «fait des choses illégales» et lui demander conseil au sujet de ces activités. Il s'est dit «tout à fait convaincu» d'avoir soulevé la question «à d'autres occasions», soit «lorsqu'il aurait saisi les ministres des problèmes reliés à ce genre de choses et du besoin de recevoir des directives», mais il ne «s'en souvient pas et ne peut être précis» (vol. C129A, pp. 17282 à 17285). Il a répété que «les ministres savaient que nous violions la loi ou en avaient été mis au courant» (vol. C129A, p. 17274). Il a ajouté:

Le plus près que je sois venu, c'est au moment où j'ai décidé de partir. Je m'étais arrangé pour rencontrer le premier ministre en vue d'alléger quelque peu la tâche de mon successeur ... Dans tout cela, vous voyez, s'entrecroisaient des problèmes également frustrants et épineux qui découlaient de l'impossibilité de faire ce que souhaitait le gouvernement, soit de conférer au Service de sécurité un caractère plus civil et tout le reste ... Les difficultés entre la GRC, comme telle, et le Service de sécurité, et tout l'avenir, et même plus, tous les problèmes auxquels se heurtait le Service de sécurité plus particulièrement dans le domaine de l'espionnage. J'ai tout simplement pensé qu'il n'était pas sage de tout chambarder et de provoquer une tempête pour rien ... Oh, peut-être pas tout à fait pour rien, mais je crois qu'à cette époque-là, j'étais à bout de ressources.

(Vol. C129A, pp. 17286 et 17287.)

(iv) Le témoignage de M. R.G. Robertson

76. M. R. Gordon Robertson était en 1970 greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet. Il assistait ordinairement aux réunions du CCPP. Il n'a aucun souvenir précis de la réunion de ce comité le 1er décembre 1970, ni de l'étude de la question des «Opérations policières (contradiction inhérente)» (vol. C108, pp. 13892, 13903). L'examen du procès-verbal de la réunion et des notes manuscrites de M. Trudel n'ont pas, non plus, ravivé ses souvenirs (vol. C108, p. 13894).

77. M. Robertson ne se souvient pas d'avoir vu les documents intéressant la réunion du 1er décembre, mais comme il avait l'habitude de lire de tels documents avant les réunions (vol. C108, p. 13896) il croit qu'il a dû les voir.

78. Il ne se souvient pas précisément des délibérations, mais il se rappelle avoir pensé, à peu près à cette époque, que l'auteur du mémoire Maxwell comprenait mal les observations de la commission royale (vol. C108, p. 13908). A son avis, cette dernière faisait une importante distinction entre un corps policier qui, comme il convient, ne se préoccupe pas d'activités non criminelles, et le Service de sécurité qui «est souvent mêlé» à telles questions. Il estime que

l'autre distinction concernant «l'esprit sinon la lettre de la loi» n'était pas importante, que c'était un problème plutôt négligeable parce que, autant qu'il le savait à l'époque, les méthodes du Service de sécurité ne différaient en rien de celles de la DEC (vol. C108, pp. 13909 et 13910). Le seul problème du Service de sécurité qu'on lui ait signalé au niveau des opérations et qui fût différent des problèmes de la DEC, était celui de l'infiltration du FLQ. En effet, dès qu'il eut appris que les membres de la GRC n'étaient pas autorisées à commettre des crimes, le FLQ avait été en mesure d'empêcher cette infiltration en exigeant comme condition d'admission que les personnes désireuses d'adhérer à une cellule commettent un crime. (Les problèmes reliés à ces tentatives d'infiltration furent soulevés dans un exposé de la GRC qui faisait partie de la seconde série des documents concernant l'ordre public dont il est question ci-après).

79. Même s'il ne se souvenait pas de ce qui s'était dit à la réunion du 1er décembre 1970, M. Robertson s'est dit capable, à l'aide des documents qu'il avait lus pour préparer son témoignage, de «reconstituer dans une certaine mesure le genre de discussion» qui s'y est déroulée, avec le résultat qu'il croyait pouvoir se souvenir «de quelques-unes des observations» (vol. C108, p. 13915). M. Robertson a dit se rappeler qu'au cours d'une des réunions du CCSR il a traité de l'organisation du comité telle qu'elle se présentait à cette époque; les notes de M. Trudel lui ont permis de reconstituer ses propos d'affirmer qu'«il semble que j'aie abordé cette question le 1er décembre» (vol. C108, p. 13917). Cependant, sauf pour se rappeler que le premier ministre avait parlé du Deuxième bureau en France — comme les notes en font foi — M. Robertson a déclaré ne pas se rappeler ni ne pouvoir reconstituer d'après les notes, aucune des observations faites par d'autres que lui (vol. C108, p. 13918).

80. M. Robertson ne doute aucunement que M. Starnes a dû dire que «le service de sécurité et des renseignements commet des actes illégaux depuis vingt ans mais n'a jamais été pris», ou quelque chose d'approchant sinon ces paroles ne seraient pas rapportées dans les notes. Comme il n'y est pas dit que quelqu'un a demandé à M. Starnes ce qu'il entendait par ces paroles, M. Robertson en conclut que les personnes présentes ont dû penser que M. Starnes parlait

> de ce que personne qui était au courant du travail de la police ou des agents de sécurité n'ignorait, à savoir que les corps policiers, et non seulement la GRC et le Service de sécurité, mais tous les corps policiers en général étaient obligés de commettre des infractions mineures: violations du code de la route, inscription à l'hôtel sous un faux nom, faux papiers d'immatriculation de véhicules, entrées subreptices et autres actes du même genre qui étaient considérés comme autant d'éléments parfaitement normaux et nécessaires du travail de la police.
>
> (Vol. C108, pp. 13920 et 13921.)

81. M. Robertson a déclaré qu'il présumait au moment de la réunion du 1er décembre, que tous les corps policiers enfreignaient le code de la route; il savait que les agents de police s'inscrivaient à l'hôtel sous de faux noms pour écouter ce qui se passait dans une chambre voisine au moyen d'appareils électroniques et il savait probablement qu'une loi obligeait les clients de l'hôtel

à s'inscrire sous leur propre nom; il savait aussi que tous les corps policiers remplissent de fausses demandes d'immatriculation de véhicules; et que des preuves obtenues grâce à des entrées subreptices avaient été produites devant les tribunaux (vol. C108, pp. 13992 à 13996).

82. Selon le témoignage de M. Robertson, la liste de questions, présentée à la réunion du CCPP du 1er décembre 1970, dont il a été question ci-dessus avait été préparée par le ministère de la Justice (vol. C108, p. 13897). Il a déclaré que la septième question, celle qui fait état «de la perprétation de crimes dans l'intérêt national», n'a pas été évoquée comme telle à la réunion du 1er décembre «... parce que personne ne croyait que le Service de sécurité commettait des crimes» et, qu'en outre, «... le rapport Mackenzie ne parle pas de crimes» (vol. C108, p. 13927).

83. De l'avis de M. Robertson, là où le rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité parle d'«activités qui sont contraires à l'esprit sinon à la lettre de la loi», il s'agit de «peccadilles» (vol. C108, p. 13931). Dans leur rapport, les commissaires n'ont pas dit qu'il se commettait des crimes et, d'après M. Robertson, ils ne lui en ont pas parlé ni, à sa connaissance, au premier ministre (vol. C108, p. 13932). M. Robertson a ajouté qu'aucun de ceux qui ont lu le rapport n'a jamais demandé, au Parlement ou dans la presse, si ces mots signifiaient que la GRC commettait des crimes (vol. C108, p. 13934). A son avis, si les commissaires avaient cru que le Service de sécurité et des renseignements commettait des actes illégaux, ils en auraient communiqué les détails au gouvernement (vol. C108, p. 13991).

85. Tout comme M. Trudeau, M. Robertson considère que dans les notes de M. Trudel la mention de poursuites qui pourraient n'être pas intentées pour des motifs de sécurité, suite à certaines activités du Service de sécurité et des renseignements s'appliquent non pas à des membres de la GRC, mais plutôt à des personnes qui faisaient alors l'objet d'une enquête (vol. C108, pp. 13953 et 13954).

86. En dernier lieu, M. Robertson a témoigné au sujet de la façon dont étaient préparés les procès-verbaux de ces réunions, et il a déclaré qu'il était «très peu probable» qu'un avant-projet du procès-verbal lui ait été soumis (vol. C108, p. 13981).

(v) Le témoignage de M. P.M. Pitfield

87. M. P. Michael Pitfield était en décembre 1970 sous-secrétaire du Cabinet (Plans). A ce titre, il assistait aux réunions du CCPP et était présent à celle du 1er décembre (vol. C117A, pp. 15290 et 15291). Il a déclaré qu'au cours de cette réunion il agissait un peu comme meneur de jeu, déterminant quelles personnes y seraient admises suivant le déroulement des articles à l'ordre du jour, répondant aux appels téléphoniques, etc. Mais il n'avait pas participé directement aux délibérations et n'avait pas été présent pendant toute la réunion (vol. C117A, pp. 15291 et 15292).

88. M. Pitfield a déclaré ne pas se souvenir de ce qui s'était passé à la réunion du 1er décembre 1970, et la lecture du procès-verbal de la réunion ou des notes manuscrites de M. Trudel n'a pas rafraîchi sa mémoire (vol. C117A,

pp. 15293 et 15299). D'après M. Pitfield, M. Trudel relevait en décembre 1970, du secrétaire adjoint du Cabinet responsable du CCPP (M. Butler) qui, lui, relevait de M. Pitfield. Celui-ci ne participait pas à la rédaction du procès-verbal des réunions du CCPP, mais s'occupait du rapport de décision de ces réunions, c'est-à-dire, de la diffusion du dernier paragraphe du procès-verbal (vol. C117A, pp. 15295 et 15296).

89. Selon M. Pitfield, les mots que M. Trudel a attribués à M. Starnes dans ses notes manuscrites ne l'ont pas aidé à se souvenir des délibérations qu'il a pu entendre lors de la réunion du 1er décembre. Il a ajouté:

> Le procès-verbal n'a pas du tout ravivé le souvenir que j'ai ou devrais avoir de ces délibérations; je dois avouer en toute franchise que je ne le comprends pas très bien.
>
> (Vol. C117A, pp. 15300 et 15301.)

Et plus loin:

> ... A mon avis, ce procès-verbal manque de professionnalisme au point d'en être gênant. Il est difficile de faire le lien entre les notes et le procès-verbal, lequel est un salmigondis des propos de plusieurs personnes attribués à une seule. C'est ce qui ressort d'une comparaison des notes et du procès-verbal. Les notes font l'effet d'une série d'instantanés. On a l'impression que la personne qui les a prises a tenté de suivre la discussion et n'a fait que griffonner quelques mots afin de pouvoir, reconstituer les délibérations après la réunion. Je soupçonne que, revenue à son bureau, cette personne a constaté que les morceaux n'allaient pas ensemble et il lui a fallu forcer la note pour en arriver à cette reconstitution.
>
> (Vol. C117A, pp. 15301 et 15302.)

90. Selon M. Pitfield, M. Trudel a non seulement tenté de faire un résumé, mais il l'a fait à partir d'une série d'instantanés, ce qui l'a obligé à faire des contorsions ... c'est plutôt moche en fait de procès-verbal. Nous n'en sommes pas très fiers (vol. C117A, p. 15307).

91. Pour ce qui est du mémoire Maxwell et de la liste de questions qui l'accompagnait, M. Pitfield a déclaré que cette liste «est arrivée très tard et elle n'aurait pas pu être diffusée à temps pour que les ministres la lisent et l'assimilent» (vol. C117A, pp. 15294 et 15295). (De fait, comme nous l'avons déclaré, il a été établi à notre satisfaction que la liste de questions était annexée au mémoire Maxwell une semaine plus tôt, soit lors de la réunion du 24 novembre). Mais ni la liste ni le mémoire n'ont aidé M. Pitfield à se souvenir de ce qui s'est dit à la réunion du 1er décembre (vol. C117A, p. 15295).

(vi) Le témoignage de l'honorable J.N. Turner

92. L'honorable John Turner a été ministre de la Justice et Procureur général du Canada du 6 juillet 1968 à janvier 1972. Membre du CCPP en 1970, il a assisté à sa réunion du 1er décembre (vol. C118, pp. 15326 et 15328). Il a confirmé que le procès-verbal indique que c'est lui qui a présenté le mémoire Maxwell à la réunion (vol. C118, p. 15328). Même s'il ne se souvenait pas du document, M. Turner a confirmé que la liste de questions de deux pages (pièces M-36, n° 7; MC-6, n° 3) accompagnait bien le mémoire Maxwell lorsqu'il l'a présenté à la réunion (vol. C118, pp. 15331 et 15332).

93. M. Turner a déclaré qu'il ne parvenait pas à reconstituer la discussion qui avait eu lieu au cours de la réunion et que, par conséquent, il ne se souvenait plus si les questions de la liste et, en particulier la question n° 7, avaient été discutées (vol. C118, p. 15333). Il a ajouté que ni le procès-verbal de la réunion, ni les notes manuscrites de M. Trudel n'ont pu lui rafraîchir la mémoire (vol. C118, pp. 15337 et 15338). A la question: «Vos souvenirs ou d'autres indications vous porteraient-ils à penser que les notes seraient inexactes?», M. Turner a répondu: «Non, je ne saurais me prononcer d'une façon ou d'une autre» (vol. C118, pp. 15338 à 15341).

94. Lorsqu'on lui a demandé ce qu'il aurait fait s'il avait appris que le Service de sécurité et des renseignements de la GRC se livrait à des actes illégaux depuis vingt ans, il a répondu: «J'aurais estimé qu'il était de mon devoir de faire enquête» (vol. C118, p. 15342).

(vii) Le témoignage de l'ex-commissaire W.L. Higgitt

95. Lorsqu'il était commissaire de la GRC, M. Higgitt assistait aux réunions du CCPP et d'autres comités du Cabinet (vol. C117A, p. 15248). Voici ce qu'il a déclaré au sujet du mémoire Maxwell lorsqu'on lui a demandé s'il se souvenait d'une discussion au niveau du Cabinet concernant les problèmes qui y sont évoqués:

> ... je n'ignore pas que ces questions ont été discutées. Je me souviens — je ne saurais dire à quelle date exactement — que M. Maxwell lui-même assistait à une réunion des ministres à laquelle j'étais présent. Je ne peux toutefois pas dire à quelle date les questions de ce genre ont été examinées.
>
> Je crois pouvoir dire, en toute vérité, que ce document a été étudié, mais cela fait déjà dix ans.
>
> (Vol. C117A, p. 15251.)

Et plus loin:

> ... En toute honnêteté, je ne peux vraiment pas dire en quoi ont consisté les délibérations, mais il est certain que ces questions ont été soumises aux ministres qui assistaient à la réunion.
>
> (Vol. C117A, p. 15252.)

96. Voici ce que M. Higgitt a déclaré au sujet de la question n° 7 de la liste:

> La question de la contradiction inhérente a certainement été discutée, comme elle l'avait été ailleurs à quelques autres occasions. Je n'ai absolument aucun doute là-dessus. Je m'en souviens.

Et plus loin:

> ... c'était le genre de questions — c'était une des questions qui a certainement été étudiée. Ma mémoire ne me permet pas de dire précisément à quelle occasion, mais je suis sûr que c'est avec des ministres.
>
> (Vol. C117A, pp. 15254 et 15255.)

M. Higgitt a dit qu'il n'était pas surpris de voir, dans les notes de M. Trudel, les déclarations attribuées à MM. Starnes et Turner «car c'était bien là ce dont on discutait» (vol. C117A, pp. 15271 et 15273). Toutefois, M. Higgitt ne se souvenait pas exactement de ce qui s'est dit le 1er décembre 1970 à la réunion du CCPP. Voici ce qu'il a déclaré à ce sujet:

Q. Avez-vous déjà entendu M. Starnes exprimer l'opinion que le Service de sécurité et des renseignements commettait des actes illégaux depuis vingt ans sans se faire prendre. M. Starnes a-t-il déjà exprimé cet avis devant vous?

R. Oui, M. Starnes et moi en avons discuté à maintes reprises.

Q. Que le Service de sécurité et de renseignements se livrait ou s'était livré à des actes illégaux depuis vingt ans?

R. Oui. C'est le genre de discussions que nous avons eues à maintes reprises.

LE PRÉSIDENT:

Q. Pendant l'année 1970?

R. Oui.

Q. Pendant la première année de son mandat de directeur général?

R. Oui, monsieur. J'en suis tout à fait sûr.

M. GOODWIN:

Q. L'avez-vous déjà entendu exprimer ces vues à ces ministres?

R. Là, je dois dire que je ne m'en souviens vraiment pas.

Q. En avez-vous parlé vous-même à des ministres?

R. Oui. J'ignore si j'ai utilisé exactement ces mots, mais oui, j'ai exprimé cette idée.

Q. Qu'il se passait des choses illégales depuis vingt ans?

R. Vingt ans, c'est autre chose, mais il n'y avait certainement rien de secret là-dedans, ni au sujet des choses illégales, soi-disant. Je dois souligner que ces choses soi-disant illégales se passaient.

Q. Pourriez-vous nous expliquer ce que vous entendez par «soi-disant»?

R. Eh bien, par exemple, j'utiliserais l'exemple d'une entrée subreptice. Peut-être est-ce affaire d'opinion de savoir à quel moment cela devient légal ou illégal . . . mais ce genre de choses.

(Vol. C117A, pp. 15275 à 15277.)

97. Selon M. Higgitt, le procès-verbal de la réunion du 1er décembre 1970 appuie la «connaissance certaine [qu'il avait] de ce genre de choses au cours de ces réunions» (vol. C117A, p. 15280 et 15281).

(viii) Le témoignage de l'ex-sous-commissaire R. Carrière

98. M. Carrière a dit n'avoir assisté qu'à une seule réunion du CCPP, laquelle était présidée par le premier ministre Trudeau (vol. C117A, pp. 15225 et 15226). Il a déclaré ne pas se souvenir précisément des personnes qui assistaient à la réunion, mais que le commissaire Higgitt, M. Starnes et des ministres «devaient être présents». La réunion dont M. Carrière se souvient a eu lieu «peu de temps avant que M. Cross soit retrouvé. Peut-être quelques jours, peut-être une semaine ou deux, mais pas beaucoup plus» (vol. C117A, p. 15229).

99. M. Carrière se souvient de cette réunion, non seulement parce qu'elle était présidée par M. Trudeau, mais aussi parce qu'un participant qui n'était

pas ministre y a critiqué les résultats obtenus par la police en matière de renseignements dans l'affaire de l'enlèvement de M. Cross. Il a dès lors demandé à M. Trudeau la permission de répondre à cette critique, ce qu'il a fait séance tenante (vol. C117A, pp. 15229 et 15230; 15232 et 15233). Cependant, M. Carrière ne se souvient pas que les discussions dont il est fait état dans les notes de M. Trudel se soient déroulées à la réunion du CCPP à laquelle il a assisté. Ni le procès-verbal de la réunion ni le mémoire Maxwell ne l'ont aidé à s'en souvenir.

(ix) Le témoignage de M. D.H. Christie

100. M. Christie était sous-procureur général adjoint en 1970 et, à ce titre, il était responsable de toutes les questions ayant trait au droit pénal et à la législation (vol. C118, p. 15371). M. Christie a déclaré être l'auteur de la première ébauche du mémoire Maxwell. Après avoir discuté du document avec M. Maxwell, certaines modifications et corrections y ont été apportées (vol. C118, p. 15373). Il ne se souvient pas d'avoir discuté du document avec M. Turner avant la réunion du CCPP le 1er décembre 1970 (vol. C118, pp. 15373 et 15374).

101. Il était présent à cette réunion, mais à titre exceptionnel, comme il l'a déclaré (vol. C118, p. 15376). M. Christie ne se souvient pas d'avoir vu avant de préparer son témoignage la liste de questions de deux pages (vol. C118, pp. 15379 et 15380). Il a dit avoir eu ces derniers temps l'occasion d'étudier les documents contenus dans la pièce VC-1, c'est-à-dire les notes manuscrites de MM. L.L. Trudel et M.E. Butler ainsi que l'extrait du procès-verbal de la réunion, mais ces documents n'ont pas rafraîchi sa mémoire et il n'a aucun souvenir de la réunion (vol. C118, p. 15390).

102. On lui a demandé si en 1970 il avait eu l'impression que les opérations du Service de sécurité dérogeaient aux normes de conduite les plus élevées, à quoi il a répondu:

> L'impression répandue était que la deuxième citation du rapport Mackenzie qui figure dans les documents reflétait ce qui, je crois, était notoire parmi ceux qui œuvraient dans ce domaine.
>
> (Vol. C118, p. 15378.)

Plus tard au cours de son témoignage, on lui a demandé si, dans ses entretiens avec M. Maxwell, il avait été question de crimes perpétrés par des membres du Service de sécurité, à quoi il a répondu:

> Non, pas de crimes précis. Rien de plus que les généralités dont fait mention le rapport Mackenzie-Coldwell. Mais nous n'avons jamais discuté de crimes d'un genre particulier qu'ils pourraient ou non avoir commis.
>
> (Vol. C118, p. 15387.)

Il faisait alors allusion au passage du rapport Mackenzie où il est dit:

> Il est inévitable qu'un service de sécurité soit mêlé à des activités qui sont contraires à l'esprit sinon à lettre de la loi, et à des activités clandestines, ou autres, qui peuvent sembler aller à l'encontre des droits de l'individu; il ne convient pas qu'un corps policier se livre à des fonctions de cette nature.

Il a déclaré, en outre, qu'il ne s'était pas demandé si cet énoncé englobait des actes du Service de sécurité et des renseignements qui étaient illégaux. Il a convenu que les actes, dont avait fait mention le rapport Mackenzie et qui ont donné lieu à l'impression dont il a parlé, n'étaient «pas nécessairement» entachés d'illégalité (vol. C118, pp. 15394 à 15396).

(x) Le témoignage de M. M.E. Butler

103. A la fin de 1970, M. Michael Butler était depuis un an et demi secrétaire adjoint au Bureau du Conseil privé. Il s'occupait de façon particulière des travaux du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification. Entre autres fonctions, il devait «agir à titre de secrétaire aux réunions», rôle qu'il a joué à la réunion du 1er décembre, c'est-à-dire, qu'il en était le «secrétaire actif, facilitant le déroulement de la réunion», mais qu'en même temps «il prenait des notes» afin de suppléer, au besoin, M. Trudel, dont le travail consistait à rédiger le procès-verbal (vol. C119, pp. 15403 et 15404). Il a déclaré que, même avant qu'on lui montre, en février 1981, les documents relatifs à la réunion du 1er décembre, il conservait un certain souvenir de ce qui s'y était passé (vol. C119, p. 15401). Il se souvient tout particulièrement que

> à une certaine étape de la réunion, M. Robertson et le premier ministre ont décidé ensemble de déférer à un autre comité, un comité chargé de la sécurité, une bonne partie des questions qui étaient à l'étude . . .
>
> (Vol. C119, p. 15402.)

Il a déclaré plus tard:

> . . . je me souviens que la réunion en était presque à un point mort pendant que le premier ministre et M. Robertson se consultaient sur le parti à prendre. Je me souviens de les avoir surveillés attentivement parce que nous en étions à une étape décisive de la réunion. Je me souviens de tout cela indépendamment des documents — sans avoir vu les documents pour me rafraîchir la mémoire — avec le résultat qu'une documentation considérable a été transmise au Comité du Cabinet chargé de la sécurité, et que l'on a décidé de poursuivre le travail de base en matière d'ordre public.
>
> (Vol. C119, pp. 15425 et 15426.)

M. Butler a dit qu'il «prenait des notes dans un classeur à anneaux sur le document à l'étude».

104. Selon M. Butler, si M. Starnes avait prononcé les paroles que lui attribue M. Trudel,

> je crois que la présumée déclaration porte tellement à conséquence, que je l'aurais consignée si je l'avais entendue.
>
> (Vol. C119, p. 15482.)

Ces paroles, ni rien de semblable ne figurent dans ses notes. Il a toutefois confirmé que «M. Trudel est un homme minutieux et très précis» (vol. C119, p. 15484). Il ne se souvient pas de ce qui s'est dit au cours de la réunion, sauf que, comme l'indique le procès-verbal, le premier ministre a demandé que toute la question soit déférée au Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements (vol. C119, p. 15473). Nous devons souligner cependant qu'en comparaison des notes de M. Trudel, qui semblent donner un compte rendu

point sur point de la réunion, les notes manuscrites de M. Butler sur cette question sont extrêmement laconiques.

(xi) Résumé

105. Selon le témoignage de M. Trudel, ses notes manuscrites reflètent bien ce qui s'est dit à ce sujet à la réunion du 1er décembre et, de plus, il a consigné, du mieux qu'il pouvait, ce qui s'est dit, sans paraphraser les propos des participants. Le premier ministre Trudeau a déclaré dans sa déposition: «. . . Je reconnais volontiers que des paroles ont été prononcées à cet effet, si elles sont consignées . . .». Pour sa part, M. Robertson a témoigné qu'il ne doutait pas que M. Starnes ait dit quelque chose comme «le Service de sécurité et de renseignements commet des actes illégaux depuis vingt ans, sans se faire prendre», autrement ces paroles ne figureraient pas dans les notes de M. Trudel.

106. Dans l'extrait du procès-verbal dactylographié de la réunion du 1er décembre 1970, on attribue au premier ministre Trudeau la déclaration suivante:

> Il fait remarquer que l'image de la GRC pourrait être dénaturée si les effectifs du Service de sécurité et de renseignements étaient pris à violer la loi pour obtenir de l'information. Cette situation existe depuis quelque temps à la GRC et il demande que toute la question soit déférée au Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements.

Le premier ministre Trudeau a dit ne pas se souvenir d'avoir fait une telle déclaration et, en comparant les notes de M. Trudel avec le procès-verbal dactylographié, il a souligné que d'après les notes manuscrites cette opinion avait plutôt été exprimée par MM. Starnes et Turner. M. Pitfield a également critiqué le procès-verbal dactylographié parce qu'il attribuait à tort des déclarations au premier ministre Trudeau.

107. Nous sommes convaincus que les notes de M. Trudel reproduisent les paroles utilisées par M. Starnes à la réunion du 1er décembre 1970. Par voie de conséquence, nous estimons inexact l'extrait du procès-verbal dactylographié de la réunion dans la mesure où il attribue au premier ministre Trudeau les déclarations que nous venons de citer. Toutefois, nous concluons que ces déclarations ont été faites à la réunion du 1er décembre 1970, même si elles ne sont pas de M. Trudeau, et qu'elles ont peut-être été répétées par le premier ministre Trudeau dans le résumé qu'il a fait de la question à la fin de la discussion.

108. Selon nous, dans le cas de cette réunion l'important n'est pas tellement l'*identité* de la personne à laquelle les déclarations sont attribuées, que *ce qui* a été dit, pourvu qu'elles aient été faites par une personne bien au courant du sujet, ce qui, à notre avis, était le cas du directeur général du Service de sécurité.

109. Comme nous l'avons dit, aucun témoin n'a nié que les déclarations consignées par M. Trudel dans ses notes aient été faites. Toutefois, par l'interprétation qu'ils en ont donnée, MM. Trudeau et Robertson nient effectivement que ceux qui assistaient à la réunion aient compris que les membres du Service de sécurité avaient commis des crimes. La déposition de ces deux

témoins donne essentiellement à entendre que, *quelle qu'ait été* la signification que M. Starnes voulait donner aux mots

> méprise sur la contradiction
>
> — a commis des actes illégaux en matière de sécurité et de renseignements pendant vingt ans, sans se faire prendre
>
> — pas moyen d'éviter cela

les participants n'ont pas interprété ces mots comme signifiant que le Service de sécurité avait commis des *crimes*. Le fait que M. Starnes ne se soit pas souvenu de la réunion et qu'il ait fondé sa déposition sur une reconstitution des questions discutées l'a d'ailleurs placé dans une situation désavantageuse. Il est toutefois juste de déduire de son témoignage que le genre d'«actes illégaux» dont il faisait mention à la réunion étaient ceux dont il était alors au courant.

110. En dépit des témoignages concernant ce que M. Starnes voulait apparemment dire à la réunion du 1er décembre et ce que les participants ont vraiment compris, la question fondamentale demeure ce qu'une personne raisonnable présente à la réunion aurait déduit des déclarations de M. Starnes. La question qui se pose essentiellement est de savoir

- si les participants ont compris que la GRC se livrait alors à des activités de la nature exacte de celles que M. Starnes nous a décrites dans sa déposition et dont M. Trudeau a fait mention;
- si l'on peut vraiment affirmer que M. Starnes a dit à ceux qui assistaient à la réunion que le Service de sécurité se livrait alors à des activités illégales d'un genre ou d'une nature telle qu'ils auraient dû enquêter plus à fond et prendre les mesures qui s'imposaient; et
- si, en ne poussant pas plus loin leur enquête et en ne prenant pas de mesures, les participants ont tacitement consenti à ce que le Service de sécurité continue de se livrer aux «activités illégales» dont M. Starnes était alors au courant ou
- si en ne poussant pas plus loin leur enquête et en ne prenant pas de mesures, ils ont tacitement consenti à ce que le Service de sécurité continue, en général, de se livrer à des «activités illégales» dans l'exercice de ses fonctions.

111. Il ressort du procès-verbal de la réunion du 1er décembre 1970 que «toute la question» a été déférée au CCSR. Mais aucun article à l'ordre du jour des réunions ultérieures du CCSR ne donne à penser, par son titre, que «toute la question» y a été étudiée. Néanmoins, l'ordre du jour de la réunion du 21 décembre 1970 contenait un article intitulé «La stratégie de la GRC face au FLQ et aux mouvements semblables». Sans doute parce que ce document mentionnait la difficulté que constituait pour les membres de la GRC ou les agents rémunérés l'obligation de commettre des crimes graves pour infiltrer les groupes enclins à la violence, les témoins que nous avons entendus ont nettement présumé que «toute la question» soulevée par l'étude du document concernant l'ordre public à la réunion du CCPP le 1er décembre 1970, se confondait implicitement, aux fins de la discussion, avec l'article de l'ordre du jour de la réunion du 21 décembre 1970 qui intéressait la «stratégie» de la GRC. Dans la section suivante nous faisons l'historique du document intéres-

sant la «stratégie» de la GRC. A la fin de cette section nous verrons que, à sa réunion du 21 décembre 1970, le CCSR est tombé d'accord pour «reporter l'étude» de «cette question à une réunion ultérieure».

e) La seconde série de documents concernant l'ordre public

112. Les questions que soulève la seconde série des documents concernant l'ordre public se concentrent autour d'un problème plus précis: celui des risques que comporte l'infiltration par des sources humaines d'organisations portées à la violence.

113. C'est à une réunion du CCSR tenue le 6 novembre 1970 que l'élaboration de ces documents a été décidée. A cette réunion, en effet, le CCSR a chargé la GRC de rédiger, pour sa prochaine réunion, un rapport énonçant:

> *a*) un projet de stratégie face au FLQ et aux mouvements semblables;
>
> *b*) une analyse préliminaire de la documentation obtenue jusque-là au moyen de saisies;
>
> *c*) une statistique du nombre de personnes arrêtées, détenues, libérées et mises en accusation, afin d'élucider les points soulevés par le premier ministre et d'autres membres du comité.
>
> (Pièce M-86, nº 7.)

114. Suite à cette directive du CCSR, la GRC a préparé divers projets de rapport dont trois nous ont été remis (pièces M-36, nº 14 (M22*c*)*b*); M-36, nº 8 (M22*c*)*a*); MC-85), ainsi qu'un rapport définitif (pièce M-36, nº 21 (M22)).

115. La première ébauche, qui date de la mi-novembre 1970, est un mémoire de six pages intitulé «La stratégie de la police face au FLQ» qui traite des sujets énumérés dans la décision du CCSR en date du 6 novembre (pièce M-36, nº 14 (M22*c*)*b*)). En page 6 de ce mémoire figure le passage suivant:

> Pour arriver à contrer cette menace, les autorités chargées de faire respecter la loi doivent adopter de nouvelles techniques. Il leur faut mettre davantage l'accent sur l'infiltration de cellules particulières par des sources humaines et en ce faisant, accepter le risque de permettre à ces sources de participer à des activités criminelles mineures. Une telle participation est obligatoire si elles veulent faire leurs preuves et être admises dans les cellules. Si ces activités ne sont pas sanctionnées officiellement, toutes les tentatives d'infiltration sont vouées à l'échec.

Le mémoire précisait:

> (i) la méthode nécessaire face au FLQ, c'est-à-dire l'infiltration par des sources humaines; et
>
> (ii) le risque que comportait cette méthode, c'est-à-dire l'obligation pour les sources de participer à des «activités criminelles mineures» pour infiltrer une cellule.

116. La deuxième ébauche, datée du 20 novembre 1970, était de 12 pages et portait le même titre (pièce M-36, nº 8 (MC22*c*)*a*)). Le premier paragraphe de la page 9 de ce projet se lisait comme suit:

Pour arriver à contrer cette menace, les autorités chargées de faire respecter la loi doivent adopter des techniques plus agressives. Il leur faudra mettre davantage l'accent sur l'infiltration de cellules particulières par des sources humaines mais, en ce faisant, accepter le risque de permettre à ces sources de participer à des activités criminelles mineures. Une telle participation par les sources peut souvent se révéler nécessaire pour leur permettre de faire leurs preuves et être admises dans des cellules. Les risques de telles opérations devront être envisagés à un niveau officiel, y compris peut-être aussi l'immunité contre les poursuites criminelles.

117. Le texte de la deuxième ébauche comportait d'importantes modifications. L'expression «nouvelles techniques ...» devenait «des techniques plus agressives...»; la participation «obligatoire» de la première ébauche était devenue une «participation» à des «activités criminelles mineures» qui «peut souvent se révéler nécessaire»; et une forme d'approbation officielle figure pour la première fois, soit «l'immunité contre les poursuites criminelles».

118. A la différence de la première ébauche, la deuxième énonce, aux pages 10 et 11, la stratégie que la GRC propose «afin de tenir le gouvernement au courant des situations qui surviennent et de faire échec au FLQ et aux mouvements semblables». La stratégie proposée devait comporter:

1. Le maintien des efforts déployés à l'heure actuelle pour pénétrer dans ces groupes par tous les moyens possibles, y compris, notamment:

a) l'infiltration;

b) le recrutement de membres de l'intérieur;

c) les pénétrations techniques.

A première vue, il semble raisonnablement clair que la stratégie proposée par la GRC comprenait l'infiltration et le risque concomitant de voir la source participer à des «activités criminelles mineures».

119. La deuxième version du rapport, accompagnée d'une lettre de l'ancien commissaire Higgitt, a été remise, le 20 novembre 1970, au sénateur McIlraith et au secrétaire du Cabinet, M. R.G. Robertson (pièces M-36, nº 9; M-20 et M-21). La lettre au sénateur McIlraith mentionnait entre autres choses: «Voici le rapport que nous avons étudié sous forme de projet il y a quelques jours» (pièce M-20).

120. Cette deuxième ébauche a également été soumise au comité spécial du conseil de sécurité à sa réunion du 27 novembre 1970 (pièces M-36, nº 13; M-22, nº 6). A cette réunion, que présidait M. Robertson, assistaient douze autres hauts fonctionnaires, y compris M. Côté, le sous-ministre de la Justice, M. D.S. Maxwell, le commissaire Higgitt et M. Starnes.

121. Le procès-verbal de cette réunion a fait état de la discussion suivante:

Le commissaire Higgitt et M. Starnes ont expliqué ... que depuis des années le Service de sécurité pénétrait par effraction dans des lieux pour y installer des dispositifs techniques, que cette activité à l'endroit d'agents étrangers se poursuivrait et qu'il faudrait traiter de la même façon les Canadiens de naissance qui cherchent à détruire notre société par des méthodes semblables, même s'ils allèguent des motifs différents pour justi-

fier leur conduite. Le risque d'être découvert éventuellement est presque inévitable, mais le jeu en vaut la chandelle; les risques de l'infiltration existent non seulement dans ce domaine, mais menacent aussi les agents rémunérés que les mécanismes actuels ne protègent pas s'ils sont emprisonnés comme complices d'un acte criminel dans le processus d'infiltration. Le président convient avec le commissaire Higgitt qu'il faut informer les ministres de la situation et des risques que comportent ces activités, tant à leur niveau actuel qu'à un niveau accru qui serait accepté. Il estime que la GRC doit agir en toute franchise avec les ministres qui, par le passé, se sont montrés peu enclins à faire face aux problèmes de ce genre. Il serait essentiel que le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements étudie ce problème à fond. Il importe aussi que les ministres ne se méprennent pas sur les démentis antérieurs du commissaire au sujet d'activités criminelles de la part de la Gendarmerie; à quoi M. Starnes a répondu qu'il y a une énorme différence entre, d'une part, une enquête sur des vols de dynamite et les techniques utilisées, et d'autre part, les entrées par effraction en vue d'installer des dispositifs techniques dans des affaires qui intéressent le Service de sécurité.

(Pièces M-36, nº 13; MC-22, nº 6, pp. 4 et 5.)

122. Au cours de la discussion, certaines activités de la GRC ont été portées à l'attention des participants, notamment:

a) les entrées par effraction en vue d'installer des dispositifs techniques; et

b) la possibilité que des agents rémunérés chargés par la GRC d'infiltrer des groupes deviennent complices d'actes criminels perpétrés par des membres de ces groupes, que la Direction générale ait ou non approuvé cette activité.

123. D'après le procès-verbal de la réunion, M. Robertson en tant que président du comité spécial, a indiqué qu'«il serait essentiel que le CCSR étudie le problème à fond» et aussi que «la GRC doit agir en toute franchise avec les ministres qui, par le passé, se sont montrés peu enclins à faire face aux problèmes de ce genre».

124. Dans sa déposition, M. Robertson a déclaré, relativement à ces extraits, qu'il se souvient

> ... très nettement d'avoir dit personnellement au cours de la réunion qu'à mon avis la perspective qu'une autorisation soit donnée aux membres de commettre des crimes pour infiltrer des groupes est nulle.
>
> (Vol. C108, p. 14020.)

125. Comme nous l'avons signalé, nous avions en main copie du procès-verbal de la réunion du conseil de sécurité tenue le 27 novembre 1970 lorsque nous avons entendu des témoins au sujet du document concernant la «stratégie de la GRC» à la fin de 1979 et en 1980. Cependant, comme nous l'avons dit au début du présent chapitre c'est en mars 1981 que nous avons appris l'existence de notes prises au cours de cette réunion par M. Beavis (maintenant décédé) et que nous en avons pris connaissance. Deux pages de ces notes sont consacrées à ce qui s'est dit lors de la discussion sur le document concernant la «stratégie de la GRC». On se souviendra qu'à la page 9 de ce document il est dit: «Il faudra accepter le risque de permettre à ces sources de participer à des activités criminelles mineures». Sous la mention «P-9», M. Beavis a écrit:

St — actes crim — pendant 20 ans — sera pris

Ch — assurer bonne disc. au CC — *franche* — et préciser ce que Hig a voulu dire par crime

A notre avis, la première ligne signifie:

Starnes — actes criminels — pendant 20 ans et sera pris.

Nous avons rappelé M. Starnes comme témoin le 2 avril 1981, soit cinq jours seulement après avoir reçu et lu les notes manuscrites de M. Beavis (pièces MC-202, 203, 204). Invité à dire si ces notes lui permettaient de se rappeler quelque chose au sujet de cette réunion dont il ne s'était pas souvenu dans ses témoignages antérieurs, il a répondu: «Pas vraiment». Il a dit qu'il ne pouvait, en toute honnêteté, se souvenir d'une déclaration qui aurait été résumée ainsi: «actes crim — pendant 20 ans — sera pris» (vol. C129A, p. 17264). Il a ajouté ne pas se souvenir, non plus, d'une déclaration de M. Robertson lui offrant peu d'espoir de voir le gouvernement autoriser la perpétration d'actes illégaux à l'avenir, qu'il s'agisse de membres de la GRC ou d'agents rémunérés. «Cela m'aurait déprimé encore davantage et je m'en souviendrais certainement» a-t-il dit (vol. C129A, pp. 17288 et 17289).

126. Après la réunion du 27 novembre, la GRC a préparé une troisième ébauche de son rapport. Le commissaire Higgitt en a remis une copie avec une lettre d'accompagnement datée du 4 décembre 1970 à M. Côté, au bureau de M. McIlraith et au secrétaire du Conseil de sécurité, M. D.F. Wall (pièces M-36, n° 16; M-10 à M-13). Voici un extrait de la lettre adressée à M. Wall:

> Le document a été modifié, compte tenu des délibérations de cette réunion et des observations subséquentes qui ont été formulées au sujet de l'ordre public à la réunion du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification tenue le 1er décembre 1970. Je présume que, conformément aux décisions prises le 1er décembre, ce document sera étudié à la prochaine réunion du Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements.

La réunion dont il est question au début de cet extrait est celle du Comité spécial du conseil de sécurité tenue le 27 novembre 1970.

127. Les témoignages que nous avons entendus laissent planer une certaine confusion quant à l'ébauche qui a été adressée au cabinet de M. McIlraith, ainsi qu'à MM. Côté et Wall le 4 décembre 1970. La pièce MC-85, mémoire de sept pages aussi intitulé «La stratégie policière face au FLQ», fait mention de statistiques d'arrestations au 2 décembre 1970. Il semble donc probable que l'ébauche renfermant la pièce MC-85 qui nous a été soumise soit la troisième ébauche du rapport de la GRC dont l'ex-commissaire Higgitt faisait mention dans sa lettre du 4 décembre 1970. Voici un extrait du paragraphe 19 de la pièce MC-85:

> Pour arriver à faire échec à ces activités révolutionnaires, qui se poursuivent, il va falloir redoubler d'efforts pour infiltrer des mouvements comme le FLQ au moyen de sources humaines et techniques. Cette nécessité soulève d'emblée la difficile question d'accorder un genre quelconque d'immunité contre les arrestations et les peines aux sources humaines (habituellement des agents rémunérés) appelées à violer la loi pour parvenir à s'infiltrer dans des mouvements comme le FLQ. Quelle devrait être la

responsabilité du gouvernement envers un membre du Service de sécurité ou un agent rémunéré qui est arrêté pour avoir commis un crime en faisant son devoir, pour ainsi dire?

Le paragraphe 21 renferme le passage suivant:

21. Pour tenir le gouvernement au courant de l'évolution de la situation et faire échec aux activités du FLQ et de groupes semblables qui se poursuivent au Canada, la GRC propose, entre autres choses:

1. Le maintien des efforts déployés à l'heure actuelle pour pénétrer dans ces groupes par tous les moyens possibles y compris, notamment:

   a) l'infiltration;

   b) le recrutement de membres de mouvements révolutionnaires;

   c) la pénétration technique;

128. M. Starnes a ensuite donné au rapport sa forme définitive et le titre: «La stratégie de la GRC face au FLQ et aux mouvements semblables» (pièce M-36, nº 21 (M-22)). Nous l'appellerons désormais: «Document concernant la stratégie de la GRC». L'ex-commissaire Higgitt a fait parvenir ce document à M. Robertson avec une lettre d'accompagnement datée du 14 décembre 1970 (pièce M-18) qui se termine ainsi: «Ce document, qui remplace un document antérieur exposant la stratégie de la GRC, a été rédigé en tenant compte des discussions récentes entre ministres et hauts fonctionnaires».

129. M. Starnes a fait parvenir à M. Côté une copie du même rapport accompagnée d'une lettre datée du 15 décembre 1970 (pièces M-36, nº 17; M-19) dans laquelle il déclarait que le document avait été «... révisé à la lumière des discussions récentes entre ministres et hauts fonctionnaires». Il concluait ainsi: «J'espère qu'il répond mieux aux exigences du premier ministre et de ses collègues et qu'il aborde avec lucidité et franchise certains des problèmes les plus délicats auxquels nous nous sommes heurtés dans l'exercice de nos responsabilités».

130. Il semblerait raisonnable de conclure que les «discussions récentes» dont font mention le commissaire Higgitt et M. Starnes dans leur lettre d'accompagnement étaient celles qui avaient eu lieu à la réunion du Comité spécial du conseil de sécurité le 27 novembre 1970 et à celle du CCPP le 1er décembre 1970 (voir pièce M-13 et vol. C29, p. 3597: témoignage de M. J. Starnes).

131. Voici les paragraphes 5, 9 et 10 de la version définitive du rapport:

5. Pour arriver à faire échec à ces activités révolutionnaires, qui se poursuivent, il va falloir redoubler d'efforts pour infiltrer des mouvements comme le FLQ au moyen de sources humaines et techniques. Nos tentatives de pénétration du FLQ et de mouvements semblables au moyen de sources humaines n'ont connu qu'un succès mitigé. Il faudrait que des modifications soient apportées aux lois existantes afin de permettre l'infiltration des mouvements par des moyens techniques. Le plus grand obstacle à l'infiltration efficace par des sources humaines est le problème que soulève la nécessité pour les membres de la GRC ou les agents rémunérés d'établir par des crimes graves leur bonne foi auprès des membres de l'organisation qu'ils cherchent à infiltrer. Cette nécessité soulève notamment la difficile question d'accorder un genre quelconque d'immunité contre les arrestations et les

peines aux sources humaines (habituellement des agents rémunérés) appelées à violer la loi pour parvenir à s'infiltrer dans des mouvements comme le FLQ. Quelle devrait être la responsabilité du gouvernement envers un membre du Service de sécurité ou un de ses agents rémunérés qui est arrêté pour avoir commis un crime en faisant son devoir, pour ainsi dire? Quelles mesures les juristes de la Couronne peuvent-ils proposer pour que ces personnes ne soient pas emprisonnées et n'aient pas de casier judiciaire, sans que leur sécurité en soit menacée? Peut-être pourrait-on avoir recours aux clauses des lettres patentes du Gouverneur général ayant trait au pardon mais cela pourrait difficilement se faire sans révéler le véritable rôle de la personne en cause. . .

9. En lisant le compte rendu de la découverte par la GRC de M. Cross et de ses ravisseurs on a vite fait de se rendre compte que cette opération n'aurait pas été possible sans l'interception de conversations téléphoniques et que l'écoute électronique a fait avancer l'enquête. Mais il faut reconnaître que le recours aux techniques d'interception téléphonique pour contrecarrer l'activité révolutionnaire du FLQ et celle des autres mouvements semblables partout au Canada, n'a été possible que grâce à une interprétation très libérale des dispositions de la Loi sur les secrets officiels. La Commission royale d'enquête sur la sécurité a formulé dans son rapport certaines observations utiles concernant l'interception de conversations téléphoniques et l'écoute électronique et, en particulier, l'importance qu'il y aurait d'insérer dans toute mesure législative envisagée à ce sujet une ou des clauses exemptant des dispositions de cette loi les opérations d'interception à des fins de sécurité.

10. Outre ces plans stratégiques d'ensemble nous proposons une intensification de nos efforts dans certains domaines où cela s'impose: infiltration du FLQ, surveillance de cibles choisies, recrutement de membres de groupes révolutionnaires, amélioration des techniques de collecte, de collation et d'évaluation du renseignement brut, par exemple, au moyen d'ordinateurs et d'analyse systémique de l'information.

132. Cette version définitive du rapport a ensuite été distribuée aux membres du CCSR et présentée à la réunion de ce comité le 21 décembre 1970. Le procès-verbal de la réunion signale à cet égard que le comité s'est entendu pour reporter à plus tard l'étude de cette question (pièce M-36, nº 23). Dans une note de service qu'il adressait le 23 décembre 1970 à son subalterne immédiat au sujet de cette réunion, M. Starnes a signalé que

> le premier ministre a dit présumer que je voudrais qu'une étude soit faite du document de la GRC traitant de stratégie. Il a donc proposé que cette étude soit remise à plus tard.
>
> (Pièce M-36, nº 24.)

133. La question ne semble pas avoir été étudiée à nouveau aux réunions ultérieures du CCSR ou du CCPP. M. Starnes a déclaré qu'autant qu'il s'en souvienne il ne l'a plus abordée avec le premier ministre ou avec des ministres. Il a déclaré, en outre, qu'il ne se souvenait pas d'avoir insisté pour qu'elle soit remise à l'étude. Après le 21 décembre 1970, si sa mémoire est fidèle, les délibérations des réunions des comités du Cabinet auraient porté sur d'autres propositions législatives (vol. 103, pp. 16220 et 16221; 16267; 16773).

134. Quand on examine le texte de la version définitive du rapport de la GRC au regard des ébauches qui l'ont précédé, on peut se demander si les problèmes juridiques qui y sont mentionnés en tant que risques inhérents aux efforts d'infiltration du Service de sécurité se rapportent à des faits passés ou contemporains ou à des inquiétudes pour l'avenir.

135. A cet égard, M. Starnes a déclaré que les problèmes d'infiltration évoqués au paragraphe 5 de la version définitive du rapport de la GRC, notamment la nécessité, pour les membres de la GRC ou les agents rémunérés, d'établir par des «crimes graves» leur bonne foi auprès des membres de l'organisation cible, et celle de garantir aux informateurs «appelés à violer la loi» pour réussir à s'infiltrer dans des mouvements un genre quelconque d'immunité contre les arrestations et les peines étaient «des problèmes contemporains ou éventuels» et non pas des problèmes qu'avait connus le Service de sécurité par le passé (vol. 102, pp. 16201 à 16203). M. Starnes a déclaré qu'il n'avait eu connaissance d'aucun crime grave qui aurait été commis par des membres ou des agents en vue d'infiltrer une organisation (vol. 102, p. 16198).

136. Au cours de son témoignage, l'ex-commissaire Higgitt est tombé d'accord pour affirmer que ces parties du rapport définitif se rapportaient à des problèmes éventuels et ne confirmaient en rien le témoignage qu'il avait donné auparavant au sujet d'entretiens qu'il avait eus avec des ministres pour évoquer le concept qu'à certaines occasions des membres du Service de sécurité avaient violé la loi dans l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, selon lui, le paragraphe 10 du rapport définitif expose une ligne de conduite que le Service de sécurité avait l'intention de suivre même si elle comportait les risques mentionnés au paragraphe 5 (vol. 111, p. 17100 et 17101). Il a ajouté

> Je ne crois pas que je savais, à cette époque, que nos agents rémunérés se livraient à des activités criminelles.
>
> (Vol. 11, p. 17140.)

Et plus tard:

> Je ne me souviens pas d'un cas où il nous aurait fallu faire de telles choses . . . que ce soit dû à la chance ou à une bonne gestion je ne me rappelle pas que nous ayons été placés dans une situation où nous aurions vraiment été obligés de commettre de tels actes.
>
> (Vol. 111, pp. 17101 et 17102.)

f) Ce qu'il est advenu des deux séries de documents après le 21 décembre 1970

137. Rien dans la preuve recueillie n'explique comment il se fait que cet article ne soit pas revenu à l'ordre du jour du CCSR. M. Robertson a été interrogé à fond là-dessus et au sujet du système. Vu l'importance de la question, nous reproduisons ici une bonne partie de sa déposition (vol. C103, pp. 14011 à 14017):

> Chaque secrétaire conservait une liste des articles à l'étude de tel ou tel comité. Le secrétaire revoyait sa liste périodiquement — il inscrivait la façon dont l'article avait été réglé et, une fois l'article réglé, il le rayait de sa liste. Si l'article y figurait toujours, c'est qu'il n'avait été ni réglé ni abandonné. Il avait donc un relevé de ces articles qu'il revoyait périodique-

ment. Mais, comme je l'ai dit, il pouvait arriver que les circonstances changent ou qu'un ministre décide de ne pas donner suite à une question. Cela a pu arriver. En ce cas, l'article serait rayé. Mais, si je comprends bien le sens de la question . . . l'article n'était pas tout simplement oublié ou perdu de vue.

Q. Donc, à votre avis, et je sais que vous n'avez pas les documents pertinents devant vous, mais vous êtes d'avis, si je comprends bien, que le retrait éventuel de cet article particulier d'un ordre du jour du comité aurait résulté d'une décision délibérée de la part de quelqu'un?

R. C'est exact.

Q. Autrement dit, il ne se serait pas perdu dans le cours des choses?

R. Il ne se serait pas perdu. Je crois que ce système fonctionnait assez bien pour que rien ne se perde. Il y avait une raison — remarquez qu'il arrivait que des questions soient retardées pour diverses raisons et qu'elles soient alors modifiées ou dépassées par les événements. Mais les articles n'étaient sûrement pas tout simplement oubliés ou perdus.

Q. De sorte que la décision a pu être fondée sur un événement qui aurait fait qu'il n'était plus réaliste de remettre l'article à l'ordre du jour, tous les problèmes reliés à cet article ayant perdu leur actualité?

R. C'est exact. Dans le cas qui nous occupe, il se pourrait que les ministres n'ont pas pu se réunir . . . J'oublie quelle a été la durée de l'ajournement. Il a pu durer jusqu'à la fin de janvier, ce qui ne serait pas anormal. Ils ne sont peut-être pas revenus avant le mois de février. Si je me souviens bien, les délibérations portaient encore sur la question des mesures et des lois spéciales de ce genre. J'oublie à quel moment l'étude de cette question s'est terminée. Le nouveau solliciteur général a pu estimer une telle étude nécessaire avant de remettre l'article à l'ordre du jour. Cela nous aurait menés à la fin d'avril . . . alors que l'infiltration du FLQ avait pu perdre quelque peu de son importance. C'est peut-être pour cela que l'article a été abandonné.

Q. La planification de l'ordre du jour d'une réunion du Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements incombait donc au secrétariat de ce comité?

R. C'est exact.

Q. Dois-je conclure de ce que vous avez dit ce matin que, vu les nombreuses autres fonctions du premier ministre, il est peu probable que, même s'il préside ce comité, il s'occupe de la préparation de l'ordre du jour, de l'examen du procès-verbal, etc., comme ce pourrait être le cas pour d'autres comités?

R. Oh, absolument. Le premier ministre ne serait pas consulté au sujet de l'ordre du jour ou de l'enchaînement des articles. Cette tâche incombe aux secrétaires et il arrivait souvent, comme il arrive encore, que dans les notes documentaires présentées au premier ministre, il lui soit proposé d'aborder les articles d'une certaine façon, et que l'ordre proposé ne soit pas suivi. Il voudra peut-être chambarder l'ordre du jour parce que M. X doit partir à une telle heure pour prononcer une allocution à Montréal, ou quelque chose du genre.

Q. Un comité comme le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements avait-il l'habitude de prévenir les membres et les autres

personnes qui devaient assister à la réunion suffisamment d'avance pour leur permettre de faire inscrire les articles à l'ordre du jour avant qu'il soit définitif?

R. Oui. Il y avait des règles — dont j'oublie les détails — qui fixaient les délais dans lesquels avis devait être donné des articles à inscrire à l'ordre du jour. Ces mêmes règles prescrivaient le délai dans lequel l'ordre du jour et les documents pertinents devaient être remis aux ministres pour leur donner le temps de se préparer.

Q. Si je comprends bien, selon vous aucun participant à une réunion de ce comité ne pouvait prétendre que, parce qu'on n'avait pas atteint un article de l'ordre du jour, cela signifiait que cet article avait été rejeté ou refusé ou qu'il ne devait plus figurer à un ordre du jour ultérieur?

R. Non.

Q. En consultant la liste des personnes qui ont participé à cette réunion, j'estime que, dans le cours normal, il serait juste de s'attendre qu'au moins le solliciteur général — qui devait bientôt être remplacé par un autre... le solliciteur général adjoint, le commissaire, le directeur général du Service de sécurité et, peut-être, les représentants du ministère de la Justice songent à cet article, s'ils voulaient qu'il soit étudié à une réunion ultérieure? Il se rattachait davantage à leurs fonctions qu'à celles de M. Cross du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration ou de certains autres participants?

R. C'est exact. Il va sans dire que parce qu'elle découlait d'un document émanant de la GRC et qu'elle portait sur le travail de sécurité, cette question préoccupait le commissaire et M. Starnes de façon particulière.

Q. Sachant toujours que vous n'avez aucune documentation devant vous, puis-je vous demander si vous avez la conviction qu'au cas où une autre réunion du comité avait été prévue pour la fin de février, dont avis aurait été donné aux participants éventuels, il leur aurait été possible de demander, par écrit, ou au moyen d'un appel téléphonique, l'inscription de cet article à l'ordre du jour, en supposant qu'il n'y figurait pas déjà?

R. Oui.

138. Il ne fait aucun doute que M. Robertson connaissait à fond le système en vigueur à cette époque. Comme l'indique l'extrait précité de son témoignage, il estime que le retrait de cet article d'un ordre du jour du comité aurait résulté d'une décision délibérée. S'il y a eu une telle décision, rien dans la preuve présentée n'indique qui l'a prise. Selon le témoignage de M. Robertson, le secrétariat du CCSR n'aurait pas consulté le premier ministre au sujet de l'ordre du jour. Quant à la raison pour laquelle une telle décision aurait été prise, soulignons que, selon M. Robertson, la question soulevée dans le document de la GRC sur la stratégie a peut-être été abandonnée au printemps de 1971 parce que l'infiltration du FLQ avait perdu de son importance avec le temps.

139. Enfin, il importe, croyons-nous, de ne pas oublier que, n'importe quand après l'ajournement de la question à la réunion du CCSR le 21 décembre 1970 plusieurs personnes auraient pu écrire ou téléphoner au secrétariat du comité pour demander qu'elle soit remise à l'ordre du jour d'une réunion ultérieure, si elle n'y figurait pas déjà.

g) Aperçu général et conclusions

(i) Les documents qui révélaient la possibilité de futures infractions par des membres ou agents au cours d'infiltrations de groupes enclins à la violence révélaient-ils également que la GRC s'était livrée à des actes «non autorisés ou prévus par la loi»?

140. Comme nous l'avons déjà signalé, la seconde série de documents concernant l'ordre public a trait à un problème précis auquel se heurte le Service de sécurité à savoir: l'infiltration d'organisations portées à la violence et les risques qui en découlent. Ces documents exposent un problème qui a nui à l'infiltration efficace d'organisations portées à la violence, comme le FLQ, par des membres de la GRC ou des agents rémunérés. Toutefois, à première vue, ils n'indiquent pas que les sources de la GRC (membres ou agents rémunérés) avaient, dès décembre 1970, participé à des activités criminelles ou illégales pour parvenir à noyauter des groupes, avec ou sans l'autorisation ou le consentement du Service de sécurité. (En fait, selon les témoignages de l'ex-commissaire Higgitt et de M. Starnes, tout ce qui, dans ces documents, a trait aux risques inhérents à l'infiltration concernait l'avenir; autrement dit, ils évoquaient la possibilité que l'on se voie à l'avenir dans l'obligation de commettre des crimes pour infiltrer des groupes.) Nous n'avons aucune hésitation à conclure que cette série de documents n'a pas révélé aux fonctionnaires ou ministres que des membres ou des agents de la GRC avaient commis des actes illégaux.

(ii) L'existence ou l'étude des documents qui traitaient de la «contradiction inhérente» au Service de sécurité a-t-elle eu pour résultat d'informer des hauts fonctionnaires et des ministres que le Service de sécurité s'était livré à des activités illégales?

141. La première série de documents et les discussions auxquelles elle a donné lieu soulèvent une question beaucoup plus vaste qui, comme le souligne le document de M. Starnes daté du 26 novembre 1970, (pièce M-36, n° 11), est celle de savoir si des hauts fonctionnaires et des ministres ont été informés que le Service de sécurité s'était livré depuis vingt ans à des activités illégales dans l'exercice de ses fonctions.

142. Aucun témoin ne se souvient des propos de M. Starnes. La seule preuve que nous en possédions est contenue dans les notes de M. Trudel. Or, un avocat du gouvernement a soutenu qu'un tribunal ne reconnaîtrait aucune valeur probante à ces notes et qu'elles ne sont pas dignes de foi. Nous traitons de ces deux points séparément à l'annexe de la présente partie, après quoi nous nous penchons sur un troisième point qu'a soulevé l'avocat du gouvernement. Nous en venons à la conclusion que ces notes seraient admissibles devant un tribunal, qu'elles le sont devant notre commission d'enquête et qu'elles sont dignes de foi. Quant au troisième point, nous exposons les raisons qui nous amènent à relater ces faits, même si les paroles ont été prononcées à une réunion d'un comité du Cabinet.

143. Nous estimons que MM. Trudeau, Turner et les autres participants ont été informés le 1er décembre 1970, que le Service de sécurité commettait des actes illégaux depuis vingt ans sans se faire prendre. Nous estimons, en outre,

que ces notes nous justifient de conclure que l'honorable John Turner a entendu ce qu'a dit M. Starnes puisqu'il lui a répliqué: «Si vous êtes pris ... qu'advient-il de l'image de la police... Ne devriez-vous pas vous en dissocier?». Quant au premier ministre Trudeau, ce n'est que justice, à notre avis, de ne pas lui attribuer toutes les déclarations du compte rendu dactylographié qui, en réalité, nous semble n'être qu'un résumé dressé par l'auteur du procès-verbal de ce qui a été dit par d'autres, mais nous estimons que les notes révèlent que M. Trudeau a entendu la déclaration de M. Starnes et qu'il y a réagi.

144. Nous estimons également que rien dans les témoignages ne permet de conclure que M. Trudeau ou M. Turner ait été mis au courant d'activités illégales précises auxquelles se serait livré le Service de sécurité. Rien ne prouve, non plus, que les personnes qui ont entendu les paroles de M. Starnes en aient compris la portée.

145. A la fin de la Partie I du présent rapport, nous faisons part de nos vues concernant l'expression d'une opinion ou la formulation d'un jugement sur la conduite de ministres et de hauts fonctionnaires. L'information communiquée à la réunion du 1er décembre 1970, à savoir que le Service de sécurité commettait des «actes illégaux» depuis vingt ans, a donné lieu à des mesures qui, comme nous l'avons dit à la Partie I, avaient pour objet d'aborder la question de quelque autre façon et qui, comme en font foi les notes manuscrites et le procès-verbal définitif de la réunion, consistaient dans une décision du premier ministre, «de déférer toute la question au Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements». Nous reconnaissons que le comité qui s'est réuni le 1er décembre, soit le CCPP, n'était pas celui qui aurait dû être saisi de la question soulevée par le mémoire Maxwell. La question a été déférée au Comité du Cabinet auquel il incombait de traiter des questions de ce genre puisqu'il est chargé de la sécurité et des renseignements.

146. Il ressort des témoignages de MM. Trudeau, Turner et Starnes que ni à la réunion, ni après coup, aucune question n'a été posée par M. Trudeau ou par M. Turner ou à leur demande. Nous avons déjà pris note du témoignage de M. Starnes selon lequel, après le 1er décembre, aucun fonctionnaire ou ministre ne lui a demandé plus de précisions. M. Trudeau a témoigné ainsi:

> Q. Vous souvenez-vous d'avoir demandé à M. Starnes après la réunion de quoi il voulait parler?
>
> R. Non, je ne m'en souviens pas.
>
> (Vol. C98, p. 12944.)

Pour sa part, M. Turner a déclaré:

> Q. Vous rappelez-vous ce sujet — Je m'excuse, vous rappelez-vous avoir participé plus tard à d'autres réunions au cours desquelles il aurait été question de ce sujet?
>
> R. Non.
>
> (Vol. C118, p. 15344.)

147. Personne ne lui ayant posé de question dans les semaines où les mois suivants au sujet de ces actes illégaux, il est donc possible de déduire que

M. Starnes pouvait raisonnablement conclure, après la réunion du 1er décembre, que le gouvernement consentait implicitement à ce que ces activités se poursuivent. Cette déduction était peut-être injustifiée, étant donné que le gouvernement n'a peut-être pas eu l'intention de donner un tel consentement et que personne ne se souvient de ce qu'il est advenu de l'affaire. Aucune conclusion n'est donc possible quant à la question du consentement. Mais comme M. Starnes n'a jamais prétendu qu'il avait permis que les pratiques institutionnalisées dont il était au courant (comme les entrées subreptices et les excès de vitesse par des conducteurs de véhicules de filature) se poursuivent *parce qu'il* considérait que le gouvernement y consentait, la question nous semble être d'intérêt plutôt académique. En fait, lorsque la question a été posée à M. Starnes de savoir s'il se souvenait d'y avoir réfléchi dans les mois qui ont suivi les réunions du 27 novembre et du 1er décembre, et d'avoir conclu que, faute d'être mis en demeure de faire cesser des activités qu'il considérait comme illégales, il avait effectivement l'autorisation du gouvernement de permettre que de telles activités se poursuivent, il a répondu:

> Je ne crois pas que j'aurais raisonné tout à fait comme vous le faites. Ce n'est pas ainsi que je raisonne. Le résultat est probablement le même, mais je ne crois pas avoir vraiment réfléchi à cette question. Ce n'est pas ma façon de procéder. Mais en fin de compte cela serait probablement revenu au même.

Invité à dire comment il aurait raisonné pour en arriver au même résultat, voici ce qu'il a répondu:

> R. Je crois que je me serais plutôt préoccupé de la façon d'accomplir une tâche extrêmement difficile dans les circonstances que vous avez mentionnées, en prenant le moins de risque possible et en causant le moins de dommage possible à ceux qui étaient sous mes ordres, parce que c'est eux qui étaient sur la ligne d'attaque, pas moi.
>
> Q. Si je comprends bien, votre réponse signifie: Je ne me serais pas arrêté à penser aux questions d'autorisation découlant de ce que l'on ne m'ait pas dit de faire cesser ces activités, mais j'aurais fait abstraction de l'aide que je ne recevais pas et j'aurais tenté de découvrir des façons pratiques de permettre au personnel sur place d'accomplir sa tâche avec le minimum de risque d'ordre juridique ou autre. Est-ce exact?
>
> R. C'est exact.
>
> (Vol. C129A, pp. 17289 à 17291.)

148. Il n'a jamais prétendu, non plus, avoir dit à des membres de la GRC, sous forme d'affirmation, d'impression ou de quelque façon que ce soit, que le gouvernement avait approuvé tacitement la perpétration d'actes illégaux par le Service de sécurité. Il n'a pas, non plus, prétendu qu'un subalterne, à qui il aurait dit avoir informé le gouvernement que la GRC commettait des actes illégaux, ait vu, dans le fait que l'on n'avait demandé aucun détail, une autorisation implicite de poursuivre ces activités. En fait, lorsqu'on lui a demandé si après le 27 novembre et le 1er décembre 1970, il avait jamais dit à un subalterne du Service de sécurité qu'il avait appris au gouvernement que la GRC, dans le cadre de ses fonctions relatives à la sécurité et aux renseignements, avait commis des actes illégaux mais ne s'était jamais fait prendre et que personne ne lui avait demandé de détails, il a répondu:

R. J'ai la certitude que je serais revenu bouillant d'indignation et que j'aurais dit à mes subalternes, comme Draper et Sexmith et les autres — je vous fais grâce des mots dont je me serais alors servi — mais je serais probablement revenu exaspéré et frustré à l'extrême et j'aurais dit: Rien ne bouge; on ne nous donne aucun conseil, aucune aide.

Q. Mais, vous ne vous souvenez pas de l'avoir fait?

R. Non, mais, me connaissant, je suis convaincu de l'avoir fait.

Q. Vous souvenez-vous qu'à une de ces occasions un subalterne vous ait dit quelque chose comme: Eh bien, j'imagine que cela nous donne le feu vert dont nous avons besoin, l'appui, l'autorisation nécessaires pour poursuivre telle ou telle pratique?

R. Non, je ne peux pas dire cela.

(Vol. C129A, p. 17293.)

Nous pouvons en dire autant de M. Higgitt; il ne nous a jamais dit avoir permis que des pratiques institutionnalisées dont il était au courant se poursuivent parce qu'il considérait que ses «maîtres politiques» (comme il les appelle) y avaient consenti implicitement. Tout au plus nous ont-ils fait remarquer que le gouvernement connaissait certaines choses; mais ils n'ont pas affirmé qu'à leurs yeux cette connaissance les excusait de permettre la continuation de ces pratiques institutionnalisées.

149. De toute évidence, le fait que le gouvernement savait, en décembre 1970, que la GRC se livrait à des actes illégaux dans le cadre de ses fonctions relatives à la sécurité et aux renseignements et ne s'en était pas informé davantage, ni ne lui avait adressé de reproches, ne peut pas raisonnablement être interprété comme un consentement donné implicitement à tous les actes illégaux auxquels M. Starnes a ensuite participé ou dont il était au courant, et qui outrepassaient les bornes ou les pratiques déjà institutionnalisées et connues de lui dès décembre 1970. Autrement, le silence du gouvernement équivaudrait à donner carte blanche. Or il n'est pas raisonnable, à notre avis, d'interpréter l'absence de questions ou de directives d'avoir à mettre fin aux «actes illégaux» comme un blanc-seing. De toute façon, les deux seuls incidents que nous connaissons et qui, à notre avis, *peuvent* avoir constitué une conduite illégale de la part de M. Starnes après 1970 sont l'opération Ham (décrite au chapitre 10 de la Partie VI) et la destruction d'un objet (décrite au chapitre 9 de la Partie IV). M. Starnes n'a jamais prétendu devant nous que, dans ces deux cas, il avait été mû par un consentement tacite ou implicite que le gouvernement aurait donné à des «actes illégaux». Invité à dire si, après avoir parlé dans les milieux officiels, le 27 novembre et le 1er décembre, de la perpétration d'actes criminels et illégaux sans qu'une demande de détails ou qu'un ordre d'y mettre fin lui parvienne, il avait autorisé un acte, une pratique ou une opération quelconque en se disant qu'il en avait parlé au gouvernement et qu'on ne lui avait pas dit d'y mettre fin, il a répondu:

R. Je vois bien à quoi vous voulez en venir, mais je voudrais répondre à votre question d'une autre façon. Je ne peux tout simplement pas dire que je me souvienne d'une occasion en particulier où l'idée d'un tel raisonnement me serait venue.

(Vol. C129A, p. 17294.)

150. Quant aux officiers relevant de M. Starnes et du commissaire Higgitt ou aux «fantassins» de divers grades qui ont exécuté les opérations institutionnalisées ou spéciales, nous considérons qu'ils ne peuvent pas invoquer la connaissance qu'avait le gouvernement de certaines choses en décembre 1970 pour justifier leurs actes si, par ailleurs, ils étaient illégaux. On ne saurait à cet égard s'appuyer sur l'argument de l'«autorisation apparente» qui a été développé aux États-Unis et que nous avons étudié au premier chapitre de la Partie IV de notre deuxième rapport, sauf si ceux qui l'avancent sont en mesure d'affirmer qu'ils croyaient agir avec l'autorisation du gouvernement ou d'un fonctionnaire qui, à leurs yeux, était habilité à leur accorder une telle autorisation. Rien dans les témoignages des membres de la GRC ou dans les documents consultés ne permet de conclure qu'un membre de la GRC ait fait quoi que ce soit parce qu'il croyait jouir d'une autorisation générale sous forme d'un accord tacite ou implicite que le gouvernement aurait donné à la perpétration d'actes, par ailleurs illégaux, destinés à protéger la sécurité du Canada.

151. Par conséquent, à notre avis, le fait que le gouvernement ait pu avoir connaissance de choses illégales et qu'il se soit ensuite abstenu de poser des questions à leur sujet ou d'en ordonner la cessation, quoi que l'on puisse en dire du point de vue politique (sur quoi nous ne faisons aucune observation pour les raisons déjà données), ne change rien à l'aspect juridique des actes accomplis par la suite par des membres de la GRC. Toutefois, comme les autorités en matière de poursuites ou un juge pourraient être d'un avis différent, nous croyons devoir faire part à ceux qu'intéresse directement le présent rapport des faits relatifs à cette connaissance et à l'absence de questions au sujet des activités ou à l'absence d'ordre d'y mettre fin.

152. Dans la présente section nous avons étudié en détail la genèse des documents concernant l'ordre public. Nous avons conclu qu'au sein du gouvernement on n'a jamais examiné à fond ni résolu les questions dont la GRC a saisi les ministres et les hauts fonctionnaires. Même si nous en sommes venus à la conclusion que les observations faites aux ministres et aux hauts fonctionnaires ne dégagent pas les membres de la GRC de leur responsabilité à l'égard d'actes illégaux commis par la suite, il ne fait aucun doute que des cadres de la GRC ont tenté de faire étudier aux plus hauts échelons du gouvernement certains aspects de la question des actes illégaux, tant pour ce qui s'était produit dans le passé que pour ce qui pourrait survenir dans l'avenir. Voilà qui confirme les témoignages dans lesquels des officiers supérieurs de la GRC ont soutenu qu'au cours des ans, des ministres et des hauts fonctionnaires ont, dans une certaine mesure, été saisis du problème des actes illégaux.

B. L'ATTITUDE DE LA GRC VIS-À-VIS DES MEMBRES OU DES SOURCES QUI SE LIVRENT À DES «OPÉRATIONS DÉLICATES OU SECRÈTES»

153. Nous étudions ici un autre faisceau de preuves ayant trait à une «politique» ou «procédure» élaborée au sein de la GRC et devant s'appliquer si

des membres ou des agents rémunérés étaient poursuivis pour avoir participé à des «opérations délicates ou secrètes».

154. Il ressort de certaines pièces des dossiers de la GRC qu'à l'été de 1970 la question s'est posée au sein de la Gendarmerie de savoir ce qu'il adviendrait des membres qui «feraient l'objet de procédures au criminel ou au civil» du fait de leur participation à des «opérations délicates ou secrètes». Après avoir découvert cette documentation et pris connaissance des documents concernant l'ordre public, nous avons entendu plusieurs témoins en vue de déterminer s'il existait effectivement à la GRC une telle «politique» ou «procédure», si la GRC en avait informé des ministres ou des hauts fonctionnaires, ou encore si ces derniers en avaient pris connaissance autrement.

155. Nous avons raconté, au chapitre 2 de la Partie IV de notre deuxième rapport, la façon dont la question s'est posée et dont elle a été traitée à l'intérieur de la GRC. Voici ce que nous y disions:

> 7. . . . En juin 1970, dans une classe de formation, des membres du Service de sécurité ont demandé quelle serait leur situation si des poursuites au criminel ou au civil étaient intentées contre eux. Ce qui les préoccupait était d'avoir à accomplir ce qu'une note de service (pièce M-1, n° 2) résumant les délibérations décrivait ainsi: «Certaines tâches accomplies par le personnel de la Direction de la sécurité et des renseignements ou de la DEC» et nécessitant «pour que l'entreprise soit menée à bonne fin, que des lois soient violées, qu'il s'agisse de lois fédérales, provinciales ou municipales». La note ajoutait: «La tâche particulière aura été sanctionnée, dans bien des cas, par un certain nombre d'officiers qui sont au moins conscients des moyens à mettre en œuvre pour atteindre le but visé et qui y auront donné leur approbation tacite ou expresse.»
>
> 8. Les élèves ont voulu savoir dans quelle mesure la Gendarmerie soutiendrait ses membres dans de telles circonstances, si elle s'occuperait de leurs familles en cas d'emprisonnement et quelles seraient alors les perspectives d'emploi de ces membres.
>
> 10. Une note de trois pages exposant cette politique fut ensuite préparée et soumise à l'approbation du commissaire Higgitt. Outre qu'elle traitait des points indiqués ci-dessus, la note renfermait un paragraphe ambigu et peut-être même contradictoire ainsi conçu:
>
>> Il ne faut évidemment pas oublier non plus que, si un membre reçoit l'ordre de s'acquitter d'une tâche qui peut l'obliger à contrevenir à la loi pour quelque fin que ce soit ou si l'on peut raisonnablement prévoir que les moyens nécessaires pour atteindre une fin particulière seront illégaux, ce membre a le droit de refuser d'accomplir un acte illégal. Il peut opposer *impunément* un tel refus. Aucune mesure disciplinaire ne serait prise contre lui, mais une *mutation serait peut-être indiquée dans un tel cas* (pièce M-1; n° 7).
>
> (L'italique est de nous.)
>
> 11. Le commissaire Higgitt refusa de signer cette note. Il décida plutôt, et écrivit sur le mémoire que:
>
>> En aucune circonstance doit-on diffuser quoi que ce soit de cette nature par écrit ou sous la forme de note. Les raisons devraient en

être évidentes. Je ne crois pas que le problème présente l'importance qu'on veut y attribuer. Les membres savent ou *devraient* savoir que, quelque mésaventure qui puisse leur arriver, la Gendarmerie les appuiera tant qu'elle se sentira *de quelque façon justifiée* de le faire.

(Pièce M-1, nº 7.)

A la suite de cette décision, le commissaire adjoint (Administration) donna des ordres au directeur de l'organisation et du personnel pour que les communications relatives à cette question soient placées «dans une enveloppe secrète et classées dans le dossier des politiques à suivre» et que le contenu en soit «communiqué verbalement aux classes du service de S. et R. et de la DEC réunies à la direction générale à Ottawa». L'avant-projet de note sur la politique à suivre fut communiqué à un officier pour la gouverne des conférenciers, ainsi qu'à M. Starnes.

12. Dans son témoignage sur cette question, M. Higgitt a soulevé plusieurs points intéressants. Premièrement, il a confirmé l'existence du problème qui avait amené la GRC à vouloir consigner dans une note l'exposé de principe évoqué ci-dessus:

Le problème était alors le suivant: des membres de la Gendarmerie ayant accompli leurs fonctions tout simplement et en toute honnêteté pouvaient se trouver dans des difficultés pour avoir enfreint la loi ou pour quelque autre raison; c'était un problème inhérent non seulement au Service de sécurité mais à la police en général et qui pouvait placer parfois nos membres dans des situations difficiles.

(Vol. 88, p. 14452; voir aussi vol. 85, pp. 13965 et 13966 et vol. 87, pp. 14330 et 14331.)

13. Deuxièmement, le témoignage de M. Higgitt n'indique pas clairement quelle était, à ses yeux, la politique de la GRC à cet égard. M. Higgitt a affirmé plusieurs fois que l'avant-projet de note sur la politique à suivre représentait effectivement l'attitude officielle de la Gendarmerie:

Q. Le texte du projet de lettre est donc demeuré la politique à suivre, telle qu'elle y est expliquée et exprimée?

R. C'est exact. C'était essentiellement la politique.

(Vol. 85, p. 13948; voir aussi vol. 84, p. 13751.)

Pourtant, à d'autres moments de son témoignage il a affirmé que le projet de note de service ne représentait pas la politique de la Gendarmerie, que celle-ci était plutôt exprimée dans sa propre note manuscrite citée plus haut (vol. 84, pp. 14282, 14289, 14303). Malgré cette absence de clarté quant à la politique exacte de la Gendarmerie, M. Higgitt a déclaré dans son témoignage que cette politique était en vigueur depuis plus de 30 ans et que sa note manuscrite ne visait nullement à la modifier. Il s'agissait plutôt d'une «réaffirmation de ce qui est évident» (vol. 85, p. 13992 et vol. 86, p. 14190). De plus, il a cité trois raisons pour lesquelles la politique en cette matière n'aurait pas dû être consignée par écrit et communiquée aux membres de la GRC:

a) La politique était bien connue des membres (vol. 84, p. 13751 et vol. 86, pp. 14190 et 14191);

b) le problème faisant l'objet de la politique n'était pas aussi important qu'on le prétendait et la publication de la politique pourrait avoir pour effet

de «... donner aux membres en général une certaine liberté d'agir de la sorte, liberté que je ne voulais certes par leur accorder de cette façon» (vol. 84, pp. 13751 et 13752); et

c) M. Higgitt croyait qu'il n'y avait «... vraiment aucune réponse au problème en question qui se puisse consigner par écrit ... il n'est pas possible de prévoir tout ce qui pourrait se passer, ni d'ailleurs, sauf de façon très générale, quelle serait la réaction du commissaire en l'occurrence» (vol. 87, pp. 14282 et 14283). Malgré les raisons invoquées pour ne pas consigner la politique par écrit, M. Higgitt croyait qu'elle aurait dû être communiquée de vive voix aux membres de la Gendarmerie susceptibles d'être atteints (vol. 85, p. 13940).

14. Troisièmement, nonobstant le libellé du projet de note de service, M. Higgitt a déclaré que la Gendarmerie n'appuierait pas nécessairement un membre qui aurait obtempéré à l'ordre illégal d'un supérieur:

Q. Ai-je raison de dire, par exemple, que si un sous-officier supérieur ordonnait à un agent de faire une chose interdite par la loi, cet agent serait protégé par votre politique mais non le sous-officier?

R. La réponse dépendrait des circonstances. Il n'était pas toujours nécessairement question de protection.

(Vol. 85, pp. 13992 et 13993.)

M. Higgitt a affirmé par ailleurs que, si un agent désobéissait à un ordre illégal, il pourrait fort bien être muté, quoique, aux yeux de M. Higgitt, une telle mutation ne constituerait pas «une mesure disciplinaire» (vol. 85, pp. 13959 à 13964).

156. En conclusion nous ajoutions qu'«il serait étonnant qu'un membre de la GRC n'ait pas trouvé vague, confuse et parfois contradictoire la politique de la Gendarmerie à ce sujet». Autrement dit, il y avait bien une «politique» ou une «pratique» mais il était impossible de la définir. Rien dans les témoignages ne nous permet d'affirmer que la «politique» ou la «pratique» (quelle qu'elle fût) visait à protéger les membres du Service de sécurité ou les agents rémunérés qui se livreraient à des activités criminelles pour infiltrer des groupes.

157. Invité à dire s'il avait discuté de cette politique ou procédure avec les personnes envers qui il était comptable M. Higgitt a répondu:

J'en ai discuté avec des ministres, de temps à autre, soit verbalement, soit par écrit. Les ministres ont été saisis du problème.

Q. Et les ministres avec qui vous en avez discuté vous ont-ils fait savoir qu'une telle politique était irrégulière?

R. Non, jamais.

(Vol. 84, p. 13756.)

158. En réponse à une question, le commissaire Higgitt a dit qu'il en avait discuté avec M. McIlraith et il a ajouté qu'il ne se souvenait pas si ce dernier lui avait donné à entendre qu'il n'était pas d'accord avec une telle politique (vol. 84, pp. 13756 et 13757). Lorsqu'on lui a demandé s'il avait discuté avec M. Goyer de la politique dont il est fait mention dans la note de service de trois pages, il a répondu:

> ... Je dois faire porter ma réponse sur cette note de service en particulier. Je n'en ai pas nécessairement discuté, mais quant au principe en jeu et au fait que nos membres étaient obligés ... de courir des risques dans l'exercice de leurs obligations et de leurs fonction, j'en ai discuté ... avec tous les ministres de qui j'ai relevé.
>
> (Vol. 84, p. 13757.)

159. A la question de savoir si c'était «l'intention ... de la GRC d'appuyer les membres s'ils agissaient conformément aux ordres de leurs officiers supérieurs et à la politique établie», il a répondu:

> Il en a été question, dans le contexte de l'appui législatif que nous tentons très souvent d'obtenir à ce sujet.
>
> (Vol. 84, p. 13758.)

160. On a ensuite demandé à M. Higgitt s'il avait discuté avec M. Allmand «du même problème et de sa solution en ce qui concerne les membres». Et il a répondu: «Oui, j'en suis absolument sûr» (vol. 84, p. 13758).

161. Pourtant, le témoignage de M. Higgitt sur cette question manque parfois de logique. En dépit de ce qu'il avait dit antérieurement, M. Higgitt a déclaré, lorsque contre-interrogé à ce sujet, qu'il ne croyait pas avoir informé les «ministres» des «procédures» à appliquer (vol. 110, p. 16970). Plus tard, il a déclaré expressément:

> Il ne fait aucun doute qu'en haut lieu — et cela comprend des ministres — on savait que ce problème existait.
>
> (Vol. 110, p. 16986.)

162. M. Higgitt voulait alors parler de la procédure en vertu de laquelle «la Gendarmerie protégerait ses membres» suivant les circonstances de l'activité en cause (vol. 110, p. 16987). Interrogé sur les ministres auxquels il avait exposé cette «procédure», il a répondu que «... c'était quelque chose qui n'avait pas même besoin d'être discuté» (vol. 110, p. 16989) parce qu'il s'agissait d'une procédure tellement évidente et simple. D'autres illogismes ont marqué sa déposition, notamment lorsqu'il a déclaré qu'il n'était pas sûr d'en avoir discuté avec «le ministre» mais que «... ce genre de chose a probablement été mentionné au cours de discussions générales» et qu'il était «sûr» que cela faisait partie de leurs discussions générales (vol. 110, p. 16990).

163. Selon M. Higgitt, il «doit avoir» discuté de la question avec le solliciteur général dont il relevait (vol. 110, p. 16992). La «logique» exigeait qu'il l'ait fait «sans aucun doute», mais il ne s'en souvenait pas directement (vol. 110, p. 16994).

164. Invité en raison de son témoignage à nommer les solliciteurs généraux avec qui il avait discuté de cette politique ou procédure, M. Higgitt a répondu qu'il ne pouvait «vraiment pas répondre à cette question» et a ajouté néanmoins: «Je crois en avoir sûrement discuté avec M. McIlraith» (vol. 110, pp. 16994 et 16995).

165. A l'appui de cette affirmation, et même après avoir admis ne pas se souvenir précisément d'en avoir discuté avec M. McIlraith, M. Higgitt a déclaré que c'est pendant que M. McIlraith était solliciteur général que divers comités gouvernementaux ont étudié la question générale de savoir dans quelle mesure des membres de la Gendarmerie seraient obligés de violer la loi pour exercer leurs fonctions. C'est ce qui a fait dire à M. Higgitt qu'il croyait avoir discuté avec M. McIlraith de la politique de protection ou d'appui de la Gendarmerie, mais qu'il n'en était pas sûr (vol. 110, pp. 16995 et 16996).

166. Vu les contradictions dont est parsemé le témoignage de M. Higgitt à ce sujet, nous ne pouvons raisonnablement admettre qu'il ait bel et bien discuté de cette question avec MM. Goyer et Allmand comme il l'a d'abord affirmé. Il est cependant exact, comme l'a mentionné M. Higgitt, que les documents concernant l'ordre public ont été élaborés pendant le mandat de M. McIlraith et présentés à l'automne de 1970 à divers comités gouvernementaux (plus particulièrement au CCPP à ses réunions du 24 novembre et du 1er décembre 1970 et au Comité spécial du conseil de sécurité à sa réunion du 27 novembre 1970).

167. Tout au plus pourrions-nous déduire qu'il avait discuté de ces questions avec M. McIlraith. Mais devant les illogismes et les contradictions de la déposition globale de M. Higgitt à ce sujet, nous soutenons qu'une telle déduction n'est pas raisonnable. Par contre, le procès-verbal de la réunion du CCPP le 1er novembre 1970 et le rapport de la GRC sur la stratégie déposé au Comité spécial du conseil de sécurité le 27 novembre 1970 démontrent que les problèmes d'infiltration ont effectivement été portés à l'attention de fonctionnaires et que des «lignes directrices» ont été demandées. On se souviendra que, même si M. McIlraith n'a pas assisté à la réunion du CCPP le 1er décembre ni à celle du conseil de sécurité le 27 novembre 1970, on lui a fait parvenir des copies du mémoire Maxwell et du rapport de la GRC sur la stratégie. En outre, son adjoint immédiat, M. Ernest Côté, et d'autres hauts fonctionnaires assistaient à la réunion du 27 novembre.

168. A supposer, toutefois, que nous en venions à la conclusion que la «politique» ou «procédure» a réellement été discutée avec M. McIlraith, il faut se demander sur quels sujets précis ont porté les discussions et quelles «opérations délicates ou secrètes» y ont été mentionnées. M. Higgitt a déclaré qu'en toute logique il aurait été question de la «procédure» suivie dans les cas où des membres de la GRC se placent en situation de «risque» dans l'exercice de leurs fonctions. M. Higgitt n'a pas déclaré avoir parlé de «gestes non autorisés ou prévus par la loi», voire d'activités illégales ou illicites.

169. Nous sommes donc d'avis qu'on ne saurait prétendre que le fait qu'une discussion a eu lieu sur le problème qui se pose aux membres de la GRC lorsqu'ils se placent en situation de risque permet de déduire qu'un ou plusieurs ministres ont été informés qu'il existait, au sein de la Gendarmerie, une politique ou procédure en vertu de laquelle des activités non autorisées ni prévues par la loi ou des activités soulevant des préoccupations d'ordre juridique étaient sanctionnées ou approuvées par la GRC, que ce soit grâce à une politique d'appui ou de protection, ou autrement.

C. QU'A DIT M. STARNES À M. McILRAITH LE 24 NOVEMBRE 1970, S'IL LUI A VRAIMENT DIT QUELQUE CHOSE

170. Il nous faut, toutefois, tenir compte d'une autre rencontre, qui aurait eu lieu le ou après le 24 novembre 1970 mais avant la réunion du CCPP le 1er décembre 1970. Un document daté du 26 novembre 1970 et rédigé par M. John Starnes (pièce M-36, nº 11) a été produit comme élément de preuve. Ce document, qui est apparemment une note personnelle consignée par M. Starnes, fait état d'une conversation qu'il aurait eue le 24 novembre 1970 avec son ministre, M. McIlraith. En voici le libellé:

> Le 24 novembre 1970, le solliciteur général, M. George McIlraith m'a parlé de ce qu'il faudrait faire pour éliminer la contradiction inhérente à l'actuel Service de sécurité, laquelle gravite autour de la question de la perpétration de crimes dans l'intérêt national.
>
> Je lui avais signalé que cette question était à l'étude depuis quelque temps, surtout en ce qui concerne la protection qui peut être accordée aux membres ou agents du Service de sécurité qui à l'occasion peuvent se voir dans l'obligation de violer la loi. Comme le ministre le savait, on soutient à l'heure actuelle dans certains milieux qu'il serait plus facile pour un service civil que pour la GRC de violer la loi. J'ai dit au ministre que la GRC se livrait effectivement à des activités illégales depuis deux décennies et que cette question avait été soulevée à diverses reprises au cours des discussions.
>
> Le ministre a affirmé qu'à son avis l'opinion publique accepterait probablement plus facilement que la GRC, plutôt qu'un organisme civil, commette des crimes dans l'intérêt national.

171. M. Starnes a soutenu dans son témoignage qu'il avait eu un tel entretien avec M. McIlraith. Il a ajouté que, même s'il ne se souvenait pas des paroles qui ont été prononcées au cours de l'entretien, il croyait en avoir consigné l'essentiel dans sa note. Quant à la mention d'«activités illégales», M. Starnes a affirmé qu'il ne se souvenait pas que M. McIlraith lui ait demandé de quelles activités il s'agissait, ni de lui en avoir fourni une liste.

172. Pour sa part, M. McIlraith a nié devant la commission qu'un tel entretien ait eu lieu, le 24 novembre 1970 ou à une autre date, entre lui et M. Starnes (vol. 118, pp. 18429 à 18440).

173. Interrogé devant la commission au sujet du document de M. Starnes daté du 26 novembre 1970 et de son contenu, M. McIlraith a répondu carrément: «Une telle rencontre avec M. Starnes n'a pas eu lieu» (vol. 118, pp. 18431 et 18438). Invité à dire si M. Starnes lui avait parlé «... de ce qu'il faudrait faire pour éliminer la contradiction inhérente à l'actuel Service de sécurité, laquelle gravite autour de la question de la perprétation de crimes dans l'intérêt national», M. McIlraith a répondu:

> Non monsieur. S'il l'a fait... Eh bien, je ne crois pas que l'on puisse ... vous ne pouvez pas commettre de crime dans l'intérêt national. Cela ne se fait pas. Tout notre système gravite autour d'un gouvernement démocratique qui respecte la loi.
>
> (Vol. 118, p. 18431.)

174. On lui a demandé si M. Starnes avait dit «... que la GRC se livrait effectivement à des activités illégales depuis deux décennies et que cette question avait été soulevée à diverses reprises au cours des discussions», et il a répliqué «Non, il ne l'a pas dit ...» (vol. 118, pp. 18433 et 18434).

175. Avant de clore cette partie de l'interrogatoire, l'avocat de la commission lui a demandé si le contenu du document de M. Starnes était faux et le témoin a répondu:

> Non, je ne dis pas cela du tout. Je dis que les faits relatés dans le document, s'ils sont survenus, ne se rapportent pas à moi. C'est très différent. M. Starnes n'est pas homme à fabriquer un faux document. Ce n'est pas du tout ce que je veux dire ... je soutiens qu'il ne relate pas une rencontre avec George McIlraith, le solliciteur général.
>
> (Vol. 118, pp. 18438 et 18439.)

176. Au dire de M. McIlraith, si dans un entretien M. Starnes avait parlé de «perpétration de crimes dans l'intérêt national» cela «m'aurait immédiatement ... fait sursauter» (vol. 119, p. 18638). Il a dit ne pas se souvenir du document de deux pages intitulé «Diverses questions soulevées par le document concernant l'ordre public». Il a déclaré, en outre, bien se souvenir de la réunion du CCPP le 24 novembre 1970, mais ne pas se rappeler si la liste de questions de deux pages était alors annexée au mémoire Maxwell aux fins d'étude (vol. 120, p. 18691). Si elle y était, «alors je demeure d'avis qu'elle n'a pas été étudiée ou qu'il n'en a pas du tout été question» (vol. 118, pp. 18416, 18417 et 18442). S'il avait lu la série de questions et, en particulier, la question n° 7 — dont le libellé était identique à celui de la note de service de M. Starnes, à savoir, «la perpétration de crimes dans l'intérêt national» — il aurait, dit-il, été «mis en alerte par cette proposition» et pour la même raison «aurait sursauté» (vol. 120, p. 18692).

177. Vu les témoignages contradictoires de M. Starnes et de M. McIlraith au sujet de cet entretien, il convient de signaler une partie de la déposition de M. Ernest Côté qui était solliciteur général adjoint durant les mandats respectifs de MM. McIlraith et Goyer.

178. Après que le CIOP eut été créé à la réunion du CCPP le 5 mai 1970, M. Côté devint le représentant du ministère du Solliciteur général auprès de ce comité (vol. 309, p. 300876). Selon M. Côté, le directeur général du Service de sécurité, M. Starnes, se trouvait un jour dans son bureau (de M. Côté) et

> ... certains actes qui étaient à la limite le préoccupaient, et il pouvait y avoir eu violation de propriété, qui relève du civil, dans des affaires d'écoute ou autres qui étaient à la limite et dont il s'inquiétait.
>
> (Vol. 307, p. 300770.)

179. M. Côté a déclaré que par «à la limite» il entendait des activités qui étaient à la limite de la légalité. Il ne se souvient pas à quelle date il a eu cet entretien avec M. Starnes, mais il se souvient très bien que ce dernier était dans son bureau en attendant d'entrer chez le ministre et qu'il a dit à M. Starnes de parler de ses préoccupations au ministre parce que «... c'était une affaire à traiter entre le ministre et M. Starnes» (vol. 307, pp. 300770 à 300772).

180. Au cours de son entretien avec M. Côté, M. Starnes s'inquiétait:

> ... de la situation des membres du Service de sécurité de la Gendarmerie qui peuvent se trouver dans l'obligation d'agir à la limite de la légalité, et de ce qu'il faudrait faire pour les protéger.
>
> (Vol. 307, p. 300772.)

181. M. Côté a déclaré ne pas avoir eu d'autres conversations semblables avec M. Starnes et que ni M. Starnes ni M. McIlraith ne sont revenus sur la question (vol. 307, p. 300773).

182. M. Côté a dit ne pas se souvenir si à cette occasion M. Starnes lui a parlé des activités précises qui le préoccupaient (vol. 307, pp. 300770 à 300772).

183. Plus tard, dans sa déposition, alors qu'il était question d'écoute électronique, M. Côté a déclaré qu'il se rappelait que M. Starnes en avait parlé lors de leur entretien (vol. 308, pp. 300809 et 300810). Il a ajouté qu'à cet entretien il a «peut-être aussi» été question des investigations exploratoires que le Service de sécurité entreprend dans le cadre de ses opérations (vol. 308, pp. 300840 à 300847). De même, M. Starnes a «peut-être» alors mentionné l'ouverture du courrier par le Service de sécurité, mais M. Côté ne se le rappelle pas (vol. 308, p. 300853). Au cours de cet entretien — ce qui importe peut-être davantage — M. Starnes a bien pu évoquer aussi les problèmes suscités par l'infiltration, par des sources humaines, de groupes enclins à la violence. M. Côté ne savait pas si M. Starnes en avait discuté avec M. McIlraith (vol. 309, p. 300886).

184. M. Côté a dit ne pas se souvenir de la date précise à laquelle cet entretien avec M. Starnes a eu lieu, ni même si c'était pendant le mandat de M. McIlraith ou de M. Goyer (vol. 307, p. 300771, vol. 309, p. 300888). Au cours de son témoignage, cependant, M. Côté a parfois mentionné expressément M. McIlraith comme ministre concerné (vol. 307, p. 300773; vol. 309, pp. 300886 à 300888).

Conclusions

185. Il est évident que les témoignages nous placent devant une contradiction formelle quant à ce qui est survenu entre les deux seuls participants, MM. McIlraith et Starnes. S'il n'y avait aucune preuve corroborante, il faudrait s'en remettre simplement à la crédibilité des personnes.

186. Heureusement, il existe certains faits de valeur corroborante qui, ajoutés à la déposition de M. Starnes, nous incitent à accepter sa version des faits. Les voici:

a) La ressemblance frappante entre les termes dont s'est servi M. Starnes dans sa note de service du 26 novembre concernant sa rencontre du 24 novembre avec M. McIlraith, à la réunion du conseil de sécurité le 27 novembre et, ensuite, à la réunion du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification le 1er décembre.

b) La ressemblance entre les termes de la question nº 7 annexée au mémoire Maxwell et les paroles que M. Starnes a attribuées à M. McIlraith dans sa note de service du 26 novembre concernant la conversation du 24 novembre.

c) Le fait que la question figurait effectivement à l'ordre du jour de la réunion du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification le 24 novembre, à titre de question nº 7 annexée au mémoire Maxwell qui avait été distribué en vue de cette réunion.

d) La conversation entre MM. Côté et Starnes au bureau de M. Côté.

187. Nous allons maintenant expliquer brièvement pourquoi nous attribuons à ces faits une valeur corroborante.

a) La ressemblance frappante entre les termes dont s'est servi M. Starnes le 24 novembre, le 27 novembre et, encore, le 1er décembre

188. Nous nous contenterons de citer le message tel qu'il a été exprimé à ces trois dates.

189. Dans sa note de service du 26 novembre 1970 portant sur sa rencontre du 24 novembre avec McIlraith, M. Starnes a écrit:

> ... J'ai dit au ministre que la GRC se livrait effectivement à des activités illégales depuis deux décennies et que cette question avait été soulevée à diverses reprises au cours des discussions ...

190. A la réunion du Conseil de sécurité le 27 novembre 1970 et à celle du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification le 1er décembre 1970, M. Starnes a énoncé un message identique à celui que, selon lui, il a communiqué à M. McIlraith le 24 novembre 1970, c'est-à-dire trois et six jours plus tôt respectivement. Les notes manuscrites des secrétaires-archivistes de chacune de ces réunions, MM. Beavis et Trudel respectivement, non seulement portent sur la même question mais contiennent à peu près les mêmes mots. Voici ce que disent les notes de M. Trudel:

> méprise sur la contradiction
>
> — a commis des actes illégaux en matière de sécurité et de renseignements pendant 20 ans, sans se faire prendre,
>
> — pas moyen d'éviter cela.

Et voici ce que disent les notes de M. Beavis:

> St — actes criminels — pendant 20 ans et sera pris
>
> Ch — assurer bonne disc. au CC — *franche* — et préciser ce que Hig veut dire par crime.

Nous croyons que la ressemblance frappante entre les termes utilisés par M. Starnes dans sa note de service du 26 novembre et ceux qu'ont notés MM. Trudel et Beavis pour les déclarations de M. Starnes les 27 novembre et 1er décembre corrobore la probabilité que M. Starnes se soit servi dans sa conversation avec M. McIlraith, le 24 novembre, de termes semblables à ceux qu'il a consignés dans sa note de service, peu après la rencontre.

b) La ressemblance entre les termes de la question nº 7 annexée au mémoire Maxwell et ceux qui figurent dans la note de service de M. Starnes en date du 26 novembre

191. On se souviendra que le mémoire Maxwell a été inscrit à l'ordre du jour de la réunion du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification

le 24 novembre 1970, soit la journée même où M. Starnes est censé avoir parlé à M. McIlraith. Voici le libellé de la question n° 7:

> Que faut-il faire pour éliminer la contradiction inhérente à l'actuel Service de sécurité qui a trait à la question de crimes commis dans l'intérêt national?

192. Dans sa note de service, M. Starnes a écrit qu'au cours de la conversation M. McIlraith lui a posé la question suivante:

> ... le solliciteur général ... m'a interrogé sur ce qu'il faudrait faire pour éliminer la contradiction inhérente à l'actuel Service de sécurité, laquelle gravite autour de la question de la perpétration de crimes dans l'intérêt national.

193. Il est évident que les paroles attribuées à M. McIlraith s'inspirent du libellé de la question n° 7. La ressemblance entre les deux textes est telle que l'on peut conclure que MM. Starnes et McIlraith ont lu le même document.

c) Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification — la réunion du 24 novembre et le mémoire Maxwell

194. La probabilité que cette conversation ait eu lieu le 24 novembre 1970 entre MM. McIlraith et Starnes, comme le prétend ce dernier, est corroborée en outre par le fait que, comme nous l'avons déjà signalé, l'étude de ce problème était prévue pour cette même journée. L'occasion aurait donc été propice à M. McIlraith pour aborder ce sujet avec M. Starnes, ce jour-là, en prévision de la réunion.

195. Le 24 novembre 1970 était la date prévue pour l'étude de cette question à la réunion du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification. Le mémoire Maxwell avait été préparé d'avance et distribué pour l'information de ceux qui devaient participer à la réunion, dont M. McIlraith.

d) La conversation entre MM. Côté et Starnes au bureau de M. Côté

196. Les circonstances de cet événement figurent aux paragraphes 177 à 184 inclusivement. Nous en concluons qu'une rencontre a eu lieu entre M. Côté et M. Starnes au moment où M. McIlraith était ministre. Le problème qu'a soulevé M. Starnes à l'occasion de l'entretien qu'il a eu avec son ministre est celui que la note de M. Starnes dit qu'il a soulevé avec M. McIlraith le 24 novembre. Nous croyons que M. Côté a effectivement conseillé à M. Starnes de discuter de la question avec le ministre.

Conclusion

197. Nous en venons donc à la conclusion qu'ensemble ces facteurs prêtent créance au contenu de la note de M. Starnes. Nous croyons qu'une conversation a eu lieu entre M. McIlraith et M. Starnes comme l'affirme la note de service. Que M. McIlraith nie fermement qu'une telle rencontre ait eu lieu ce jour-là à ce sujet tient, croyons-nous, à son incapacité de se rappeler un événement de courte durée survenu il y a une dizaine d'années.

Rapport minoritaire du président concernant ce qu'a dit M. Starnes à M. McIlraith le 24 novembre 1970

198. Je ne suis pas prêt à conclure que, le 24 novembre, M. Starnes a dit à M. McIlraith ce qui est consigné dans la note de service écrite de la main de M. Starnes en date du 26 novembre. M. McIlraith a nié que M. Starnes lui ait dit que la GRC se livrait à des actes illégaux depuis deux décennies et que cette question ait été soulevée à diverses reprises au cours des discussions. Qu'avons-nous à opposer à cette dénégation faite sous serment?

199. D'abord, la note de service de M. Starnes, mais ce dernier ne se souvient pas des mots dont il s'est servi. Même si, le 26 novembre, M. Starnes s'est efforcé en toute sincérité de consigner fidèlement une conversation qu'il avait eue avec M. McIlraith, il ne s'ensuit pas qu'il y soit parvenu. Ce n'est pas le même cas que celui des notes prises par M. Beavis à la réunion du 27 novembre ou par M. Trudel à celle du 1er décembre. Dans ces cas, les notes ont été prises par une personne désintéressée qui avait envers son employeur le devoir de prendre des notes au fur et à mesure des délibérations, ce qui en accroît la fiabilité. Quant à M. Starnes, il n'était pas désintéressé, il n'avait pas envers qui que ce soit le devoir de consigner ce qui se disait, et il n'a pas pris les notes au fur et à mesure de la conversation ni même le jour où elle s'est déroulée.

200. A part la note de M. Starnes, nous n'avons que des preuves circonstantielles, soit les quatre points énumérés dans le rapport de la majorité. L'existence de la «question n° 7» annexée au mémoire Maxwell à la réunion du 24 novembre et l'inscription de ce sujet à l'ordre du jour de la réunion prouvent qu'une conversation a eu lieu et qu'elle a porté sur la question qui y est soulevée, à savoir la perpétration de crimes dans l'intérêt national. Mais cela ne prouve pas qu'au cours de la discussion M. Starnes ait parlé d'activités illégales du passé. Le mémoire Maxwell traitait de l'avenir et non du passé et des difficultés auxquelles (selon M. Maxwell) allait se heurter un service de sécurité dans l'exercice de ses fonctions, s'il lui était interdit de commettre des crimes. Il ne signalait pas que le Service de sécurité avait commis des crimes, ni même qu'il s'était livré à des activités illégales dans l'intérêt national. La question n° 7 et la présence de cet article à l'ordre du jour de la réunion du 24 novembre ne prouvent donc pas que, le 26 novembre, M. Starnes ait dit à M. McIlraith quelque chose de très différent, à savoir, que la GRC s'était livrée à des actes illégaux depuis deux décennies.

201. A mon avis, le témoignage de M. Côté ne prouve pas, non plus, que M. Starnes ait tenu ces propos à M. McIlraith. Le témoignage de M. Côté n'apporte rien d'important à ce sujet, si ce n'est que M. Starnes lui a, à un moment donné, exprimé son inquiétude au sujet de certains actes qui «étaient à la limite», c'est-à-dire «à la limite de la légalité», ce qui diffère d'une inquiétude au sujet d'«activités illégales». A remarquer, en outre, que M. Côté n'a pas pu dire à quelle date M. Starnes lui avait parlé. A défaut d'une date précise, ou même approximative, le témoignage de M. Côté n'a aucune valeur probante quant à savoir si M. Starnes a discuté le 24 novembre de ces mêmes sujets avec M. McIlraith. M. Côté se souvient que M. Starnes a parlé de l'écoute électronique, mais, à cette époque, cette technique n'avait en soi rien d'illégal.

Quant aux investigations exploratoires, M. Côté peut tout au plus dire qu'il «en a peut-être» été question. Il les place sur le même pied que l'ouverture du courrier qui, selon lui, est une question qui a «peut-être» été soulevée par M. Starnes. Pourtant, il est peu probable que ce dernier ait parlé d'ouverture du courrier avec M. Côté, si l'on tient compte de la conclusion à laquelle nous sommes arrivés au chapitre 3 de la Partie III, à savoir que pendant qu'il était directeur général, M. Starnes ne savait pas que l'on ouvrait le courrier ni qu'une politique opérationnelle prévoyait cette technique. Enfin, selon M. Côté, M. Starnes «a bien pu» évoquer aussi les problèmes suscités par l'infiltration, par des sources humaines, de groupes enclins à la violence; mais, comme nous l'avons vu, même si cette question a été soulevée, le travail de M. Starnes dans ce domaine jusqu'au 24 novembre avait porté entièrement sur les infractions que des sources pourraient commettre en tentant d'infiltrer de tels groupes. Il ne pensait pas alors à des infractions qui auraient déjà été commises. Je conclus donc que le témoignage de M. Côté ne prouve en rien que le 24 novembre M. Starnes ait dit à M. McIlraith que la GRC se livrait effectivement à des actes illégaux depuis deux décennies.

202. Le dernier argument des auteurs du rapport majoritaire, qui figure au premier rang dans l'énumération de ce qu'ils considèrent comme des faits de valeur corroborante, est ce qu'ils présentent comme «La ressemblance frappante entre les termes dont s'est servi M. Starnes dans sa note de service du 26 novembre concernant sa rencontre du 24 novembre avec M. McIlraith, à la réunion du Conseil de sécurité du 27 novembre et, ensuite, à la réunion du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification le 1er décembre». J'estime, cependant, que cette ressemblance ne constitue pas une corroboration suffisante de l'exactitude de la note de service de M. Starnes quant à la phrase essentielle. A mon avis, elle prouve tout au plus que le 26 novembre M. Starnes songeait à ces questions. Il pouvait fort bien se préparer mentalement à la divulgation qu'il voulait faire au conseil de sécurité le lendemain. En rédigeant sa note de service du 26 novembre, il peut s'être imaginé qu'il s'était servi deux jours auparavant des paroles qu'il avait l'intention d'utiliser le lendemain. Nous ne le savons pas, et nous ne pouvons le savoir, car M. Starnes ne se souvient pas de ce qu'il a dit à M. McIlraith, ni des circonstances de la conversation qu'il a eue avec lui, ni quelle a été la réaction de M. McIlraith. Nous sommes aux prises avec une note de service au visage impénétrable dont nous ne pouvons vérifier par un contre-interrogatoire l'exactitude ni la fiabilité, ni même la date où elle a vu le jour ou pourquoi.

203. Pour toutes ces raisons, je ne suis pas prêt à conclure et ne conclus pas que le ou vers le 24 novembre 1970 M. Starnes a dit à M. McIlraith que la GRC se livrait effectivement à des actes illégaux depuis deux décennies.

APPENDICE DE LA PARTIE II

204. Les notes prises par M. Trudel à la réunion du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification le 1er décembre 1970 seraient-elles admissibles devant un tribunal? D'une certaine façon, cette question n'est pas directement reliée à nos procédures, puisque nous ne sommes pas un tribunal,

mais plutôt une commission d'enquête et, à ce titre, non soumis aux règles de la preuve qu'un tribunal est tenu de respecter lors d'un procès. D'autre part, s'il arrivait que les notes ne fussent pas admissibles devant un tribunal, nous voudrions examiner les raisons de leur inadmissibilité et voir s'il y a lieu d'en tenir compte ou, du moins, de tenir compte des motifs à l'origine de leur inadmissibilité bien que nous ne soyons pas un tribunal. Voilà pourquoi nous examinons ici cette question.

205. Comme l'auteur de ces notes ne s'en souvient plus et ne peut, par conséquent, témoigner sur le souvenir qu'il en a, un tribunal se comporterait vis-à-vis des notes comme si l'auteur n'était pas un témoin. Elles constitueraient une preuve par ouï-dire quant à ce qui s'est dit à la réunion. L'avocat de M. Starnes a néanmoins soutenu que les notes seraient admissibles devant un tribunal, comme d'ailleurs elles le sont devant une commission d'enquête, et ce pour deux raisons. Premièrement, elles sont admissibles en vertu des dispositions de l'article 30 de la Loi sur la preuve au Canada[6], lequel s'applique à toute «procédure judiciaire», expression qu'il définit ainsi:

> toute procédure ou enquête en matière civile ou pénale dans laquelle une preuve est ou peut être faite, et comprend un arbitrage.

Nous croyons qu'une commission d'enquête répond à cette définition. En effet, le paragraphe (1) du même article déclare:

> Lorsqu'une preuve orale concernant une chose serait admissible dans une procédure judiciaire, une pièce établie dans le cours ordinaire des affaires et qui contient des renseignements sur cette chose est, en vertu du présent article, admissible en preuve dans la procédure judiciaire sur production de la pièce.

Selon la définition que l'article en donne, le mot «affaires» comprend

> toute activité exercée ou opération effectuée, au Canada ou à l'étranger, par un gouvernement, par un ministère, un département, une direction, un conseil, une commission ou un organisme d'un gouvernement, . . . ou par un autre organisme ou une autre autorité exerçant une fonction gouvernementale.

Nous croyons que le gouverneur en conseil répond à la définition de «gouvernement», qu'une de ces réunions constitue une «activité» exercée par ce dernier et que les notes de M. Trudel constituent une pièce établie dans le cours ordinaire des affaires. Une «preuve orale concernant» la question sur laquelle portent les notes de M. Trudel serait-elle «admissible dans une procédure judiciaire»? Ces mots doivent être interprétés à la lumière des dispositions du paragraphe 10 selon lequel:

> Rien au présent article ne rend admissible en preuve dans une procédure judiciaire
>
> *a*) un fragment de pièce, lorsqu'on a prouvé que le fragment est
>
> . . .
>
> (iii) une pièce relativement à la production de laquelle il existe un privilège dont on se prévaut . . .
>
> *b*) une pièce dont la production serait contraire à l'ordre public; . . .

[6] S.R.C. 1970, c. E-10.

Il ne fait aucun doute que, d'une certaine façon, l'on a voulu se prévaloir d'un privilège, mais il ne s'agit pas d'un privilège invoqué contre la production des notes à la commission, mais plutôt une affirmation que le contenu des notes ne devrait pas faire l'objet d'un rapport au gouverneur en conseil. Il s'ensuit qu'à notre avis l'on ne pourrait vraiment soutenir que l'on a voulu «se prévaloir» d'un «privilège» relativement à l'admissibilité d'une preuve devant nous. La production de la pièce serait-elle contraire à l'intérêt public? Encore là, on ne s'est pas opposé à la production du document à l'audience au cours de laquelle ce document a été présenté. On ne saurait donc prétendre maintenant que les notes ne sont pas admissibles devant nous, ce que d'ailleurs on n'a pas fait. On a plutôt prétendu qu'elles ne seraient pas admissibles en preuve devant un tribunal, ce qui dépendrait évidemment d'autres considérations, comme de savoir si l'on s'est conformé aux dispositions du paragraphe 30(7), lequel exige que l'avis de l'intention de produire le document soit signifié au moins sept jours avant sa production «à moins que le tribunal n'en décide autrement». Une autre considération serait de savoir si, compte tenu de la nature de la procédure judiciaire, une opposition fondée sur un privilège ou sur l'intérêt public serait maintenue. Comme dans l'abstrait seules des conjectures sont possibles nous ne pouvons pas dire si les notes seraient admissibles devant un tribunal.

206. L'avocat de M. Starnes a également soutenu que les notes sont admissibles en vertu du principe établi dans l'affaire *Arès* c. *Venner*[7] où, au sujet des notes d'une infirmière concernant l'état d'un malade hospitalisé, M. le juge Hall, dans un jugement de la Cour suprême du Canada, a déclaré ce qui suit:

> Les dossiers d'hôpitaux, y compris les notes des infirmières, rédigés au jour le jour par quelqu'un qui a une connaissance personnelle des faits et dont le travail consiste à faire les écritures ou rédiger les dossiers, doivent être reçus en preuve, comme preuve prima facie des faits qu'ils relatent. Cela ne devrait en aucune façon empêcher une partie de contester l'exactitude de ces dossiers ou des écritures, si elle veut le faire . . .[8]

[7] [1970] R.C.S. 608; 14 D.L.R. (3e) 4; 12 C.R.N.S. 349; 73 W.W.R. 347. Les effets de l'affaire *Arès* c. *Venner* sont examinés à fond par J.D. Ewart dans «*Documentary Evidence: The Admissibility at Common Law of Records Made Pursuant to a Business Duty*», (1981) 59 Can. Bar Rev. 52.

[8] [1970] R.C.S. 608 à la page 626.

Les motifs de cette décision ne valent pas seulement pour les dossiers d'hôpitaux comme il ressort clairement de la diversité des faits propres aux affaires que le tribunal a citées en les approuvant. Dans une de ces affaires, *Omand* c. *Alberta Milling Company*,[9] M. le juge Stewart, de la Division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta, étudiait l'admissibilité de rapports écrits émanant d'inspecteurs et portant sur la quantité et la qualité de farine achetée. Il a jugé que les rapports étaient admissibles «comme preuve des faits qui y sont consignés». Il énonçait ainsi un des motifs de sa décision:

> Puis intervient la garantie circonstantielle de fiabilité découlant (1) du désintéressement total, (2) du devoir de vérifier, (3) du devoir de consigner la vérification au moment où elle est faite, ce devoir étant dû aux autorités supérieures qui pourraient punir ou réprimander celui qui ne s'en serait par acquitté[10].

En appliquant aux notes de M. Trudel les principes énoncés par M. le juge Hall et M. le juge Stewart, nous concluons que M. Trudel, personne complètement désintéressée, connaissait personnellement ce qu'il a consigné (c'est-à-dire qu'il a entendu les paroles)[11], et qu'il avait le devoir d'établir la pièce (c'est-à-dire ses notes sur ce qui s'était dit à la réunion)[12]. En vertu de ce principe, les notes (exception faite d'une opposition fondée sur un privilège ou sur l'intérêt public) seraient donc admissibles en cour comme preuve suffisante à première vue que les mots qui y sont consignés ont été prononcés par la personne qui y est nommée.

207. L'avocat du gouvernement a soutenu que l'article 30 de la Loi sur la preuve au Canada et la décision rendue dans l'affaire *Arès* c. *Venner* «traitent de pièces dans lesquelles des données de fait sont consignées», et que ces pièces se distinguent d'emblée du compte rendu d'une discussion où il est essentiel que les notes soient complètes pour répondre aux exigences du contexte et de l'exactitude. Il ajoutait:

> Dans le cas de la pièce VC-1, il a été démontré que les notes ne prétendent pas donner un compte rendu textuel de la conversation et que, de fait, elles ne sont pas complètes. Nous soutenons également qu'il n'est pas juste de comparer le devoir des infirmières de consigner leurs observations à

---

[9] [1922] 3 W.W.R. 412, 69 D.L.R. 6.

[10] [1922] 3 W.W.R. 412 à la page 413.

[11] Il s'agissait d'écouter et de consigner. Il n'existe aucune différence logique entre un tel cas et celui que l'on retrouve dans l'affaire *Arès* c. *Venner*, où il s'agissait de regarder et de consigner. Dans cette affaire, les notes ont été admises comme preuve de l'état du corps examiné. Dans le présent cas, les notes sont admissibles comme preuve des paroles qui ont été prononcées. Même si, dans ce cas, les notes ne pouvaient pas être admissibles comme preuve de la véracité des paroles prononcées, elles le sont comme preuve que les paroles ont bien été prononcées. (Voir *Setak Computers* c. *Burroughs* (1977) 15 O.R. (2e) 750 à la page 755 (par M. le juge Griffiths de la Haute Cour de l'Ontario).

[12] Contrairement aux notes dont il est question dans l'affaire *Regina* c. *Laverty* (1979) 9 C.R. (3e) 288 (Ont. C.A.). Voir l'étude figurant dans l'article de M. Ewart mentionné ci-dessus, à la page 66, quant à l'importance que les notes soient prises dans l'exécution d'une fonction ou comme étape nécessaire de cette exécution.

> celui des personnes qui ont pris des notes à la réunion du 1er décembre 1970. Il serait plus juste de comparer le travail du sténographe officiel d'un tribunal à celui de l'infirmière dans l'affaire *Arès*. Les auteurs des notes ne possédaient pas les aptitudes ni n'exercaient les fonctions d'un sténographe officiel. Nous soutenons qu'un tribunal n'accepterait pas, comme preuve, la transcription incomplète qu'un sténographe officiel aurait faite d'une discussion.

Nous ne sommes pas d'accord avec cet argument. Les notes de l'infirmière dans l'affaire *Arès* c. *Venner*, ne prétendaient pas donner toutes les circonstances des observations faites sur l'état du malade. Elles mentionnaient la couleur et le degré de chaleur des orteils du patient, élément vital du litige, mais elles n'indiquaient ni les conditions d'éclairage, ni si l'on avait discuté de l'état du patient au moment où les notes ont été prises, ni si les observations ont été faites à la hâte ou avec soin, etc. Une restriction du genre que propose l'avocat du gouvernement en matière d'admissibilité ne se retrouve pas dans l'exception que la «common law» prévoit à la règle de ouï-dire, qui admet en preuve les déclarations de personnes, décédées depuis, dont c'était le devoir de faire un acte et de le consigner — exception qui a été appliquée et étendue (à des circonstances dans lesquelles la personne qui a consigné l'acte n'est pas décédée) dans l'affaire *Arès* c. *Venner*. Le fait que les notes d'une personne dont c'était le devoir d'écouter ce qui se disait et de le consigner ne soient pas complètes justifiera peut-être un examen attentif de la preuve de ce qui s'est dit à la réunion, mais, à notre avis, le tribunal verrait là un facteur qui influe sur la valeur à attacher à la preuve plutôt que sur son admissibilité.

208. Jusqu'ici, nous avons abordé le premier argument soulevé par l'avocat du gouvernement en fonction de ce qui serait admissible devant un tribunal. Mais nous ne sommes pas un tribunal. Nous sommes une commission d'enquête qui n'est pas assujettie aux règles de preuve applicables à un tribunal. En fait, dans les observations qu'il nous a présentées par écrit l'avocat du gouvernement a dit: «S'agissant d'une commission royale, nous n'avons jamais ... soutenu qu'il ne faut pas tenir compte de la pièce VC-1 en raison de la règle de ouï-dire.» Le fait demeure, cependant, que nous ne voudrions pas qu'un élément de preuve dépourvu de valeur probante ou de fiabilité influence nos conclusions. Nous estimons qu'il est plus que probable que les notes de M. Trudel prises au fur et à mesure des délibérations par une personne désintéressée dont c'était le devoir de consigner ce qu'elle entendait, soient dignes de foi et exactes et que, par conséquent, elles ont une grande valeur probante quant à savoir si M. Starnes a prononcé les paroles en question. Pour en arriver à cette conclusion, nous nous appuyons aussi sur le témoignage de M. Butler. Celui-ci a travaillé avec M. Trudel dans des circonstances qui lui permettent de juger de ses qualités d'exactitude. Il nous a dit que «M. Trudel est un homme minutieux et très précis». M. Trudel lui-même nous a dit: «... J'ai consigné du mieux que je pouvais la discussion qui se déroulait.» Il a également déclaré qu'il essayait de noter, du mieux qu'il pouvait, ce que les personnes disaient, sans paraphrase.

209. La fiabilité des notes de M. Trudel se trouve rehaussée du fait que trois jours plus tôt, soit le 27 novembre, une autre personne désintéressée, M. Beavis, qui avait un devoir identique, a pris des notes au fur et à mesure des

délibérations d'une autre réunion et a attribué à M. Starnes des propos à peu près semblables. Admettre la possibilité que les deux aient péché par inexactitude à deux occasions différentes, c'est admettre la probabilité d'une coïncidence, ce à quoi, dans les circonstances, nous ne pouvons souscrire.

210. Dans son deuxième argument, l'avocat du gouvernement soutient que les notes de M. Trudel ne sont pas dignes de foi. Pour les raisons que nous venons de donner, nous croyons au contraire que la preuve nous justifie de conclure qu'elles le sont.

211. Il y a une autre question d'ordre juridique dont il nous faut tenir compte. En effet, même si les notes sont dignes de foi et seraient normalement admises en preuve, l'avocat du gouvernement a soutenu dans ses observations écrites que, dans les circonstances actuelles, nous ne devons pas nous fier à la preuve, sauf si elle

> est assez claire et d'un poids suffisant pour justifier une dérogation à l'application du privilège constitutionel

mais que si une telle «dérogation» intervient, l'«information glanée» devrait être «utilisée avec le moins d'empiétement possible sur le principe de la confidentialité». Voici comment l'avocat du gouvernement a décrit le «privilège constitutionnel»:

> En étudiant cette question il convient de tenir compte du secret qui entoure traditionnellement les délibérations du Cabinet et de ses comités et du privilège dont jouissent les procès-verbaux et les comptes rendus des délibérations de ces réunions contre toute divulgation. Le caratère confidentiel des délibérations du Cabinet est de la plus haute importance. Le principe en jeu est une des pierres angulaires de notre système de gouvernement. La candeur et la spontanéité des échanges de vues qui font la force de notre système de Cabinet et en sont un élément essentiel dépendent du secret qui entoure les délibérations de ceux qui participent aux réunions. Le va et vient des discussions au Cabinet, la liberté d'y dire tout haut ce qu'on pense, de faire des conjectures, d'envisager des cas et des solutions extrêmes pour en arriver à des compromis acceptables, tout cela fait partie de l'essence même du processus collectif des prises de décisions par les ministres responsables. Les ministres n'y parviendront que s'ils ont la conviction de pouvoir exprimer leurs pensées intimes sans crainte d'indiscrétion et de pouvoir compter, en toute confiance, sur les conseils francs et honnêtes de leurs fonctionnaires. Toute atteinte à cette intimité et à cette confiance ne peut que détruire l'équilibre délicat du mécanisme des décisions collectives dont dépend le génie particulier de notre système de gouvernement responsable et démocratique.

212. Lorsque nous avons énoncé nos «Motifs de décision» le 13 octobre 1978 — lesquels sont reproduits à l'annexe «F» de notre deuxième rapport — nous avons cité de larges extraits de décisions judiciaires qui ont reconnu que l'intérêt public pouvait exiger que les délibérations du Cabinet et de ses comités soient protégées contre la divulgation ou la publication. Nous avons, par exemple, cité la décision du premier magistrat, lord Widgery, dans l'affaire *Attorney General* v. *Jonathan Cape Ltd.*[13]:

[13] [1975] 1 Q.B. 752.

> Les avocats ont toujours supposé, et probablement en va-t-il de même des hommes politiques et des fonctionnaires, que les délibérations et les dossiers du Cabinet sont secrets, et que leur contenu ne peut être divulgué au public tant que les membres dudit Cabinet ne sont pas passés à l'histoire. Il est clair qu'aucun tribunal n'exigera la production de dossiers du Cabinet au cours de l'interrogatoire préalable d'un procès, et le procureur général soutient non seulement que le tribunal refusera d'ordonner la production de tels dossiers, mais aussi qu'il ira plus loin et en interdira formellement la divulgation si leur publication est contraire à l'intérêt public.
>
> Cette affirmation repose sur le caractère confidentiel de ces dossiers et délibérations, lequel découle du principe de la solidarité ministérielle en vertu duquel tous les ministres sont tenus d'appuyer une décision de principe prise par le Cabinet, qu'ils l'approuvent ou non, à moins qu'ils ne se sentent tenus de démissionner. On prétend que les décisions et dossiers du Cabinet doivent demeurer confidentiels au moins jusqu'à ce qu'il soit possible d'en faire mention hors du Cabinet sans révéler l'attitude adoptée par l'un ou l'autre des ministres au cours des discussions qui les ont précédées. Il peut donc n'y avoir aucune objection à ce qu'un ministre révèle (ou fasse savoir par le moyen d'une fuite) que le Cabinet s'est réuni, ou même fasse connaître la décision prise, pourvu qu'il ne dévoile pas les opinions personnelles des ministres.

Il importe, cependant, de noter que lord Widgery n'a pas considéré comme illimitée la protection qu'accorderait le tribunal contre la publication. Il a dit:

> ... dans chaque cas, le tribunal doit être convaincu que l'intérêt public est en jeu et, après avoir pesé tous les éléments en faveur de la publication ou contre celle-ci, doit décider si la suppression s'impose.

Et plus loin:

> ... Le Cabinet est au cœur même des affaires de l'État et doit, en tout temps, être en possession de renseignements secrets ou confidentiels. Il se peut qu'il soit nécessaire de protéger pendant une période indéterminée les secrets liés à la sécurité nationale. Les nouvelles propositions fiscales sont des secrets de la plus haute importance jusqu'au dépôt du budget, mais deviennent par la suite de notoriété publique. Laisser transpirer une décision du Cabinet un jour ou deux avant qu'elle soit officiellement annoncée est une pratique admise en relations publiques. Mais révéler la position prise par les divers ministres en la matière est un geste inadmissible, car il sape le principe de la solidarité ministérielle.
>
> Il est évident qu'une même règle ne peut régir la publication d'une telle variété de documents. En l'espèce, il s'agit de la publication d'un journal onze ans après que sont survenus les premiers événements consignés. Le procureur général doit prouver *a*) que cette publication constituerait un abus de confiance; *b*) qu'il y va de l'intérêt public de l'interdire; et *c*) qu'aucun autre fait plus contraignant d'intérêt public ne s'oppose à ceux sur lesquels l'objection est fondée. De plus, le tribunal, lorsqu'on lui demande d'interdire une telle publication, doit tenter de déterminer avec grand soin dans quelle mesure il doit alléger cette interdiction pour qu'elle n'aille pas au-delà des besoins du public.
>
> Si nous appliquons ces principes au cas qui nous occupe, que constatons-nous? A mon avis, le procureur général a établi son point, à savoir que c'est à titre confidentiel que les ministres expriment leurs opinions personnelles

au cours des réunions du Cabinet, et que les tribunaux peuvent en interdire la publication lorsqu'il y va nettement de l'intérêt public. Il y va également de l'intérêt public de maintenir le principe de la responsabilité collective des membres du Cabinet; or, la divulgation prématurée des opinions personnelles des ministres pourrait nuire à l'application de ce principe.

Il devrait toutefois y avoir un délai au-delà duquel l'information perdrait son caractère confidentiel et les tribunaux ne seraient plus tenus d'en interdire la publication.

213. Dans d'autres «Motifs de décision» que nous avons énoncés le 23 février 1979 et qui sont reproduits à l'annexe «Z» de notre deuxième rapport, nous avons fait état de divers facteurs qui peuvent être pris en considération lorsqu'il s'agit de décider si des documents reçus à huis clos doivent être publiés. Un de ces facteurs est le suivant:

e) L'intérêt qu'ont des personnes ayant déjà témoigné devant la commission à connaître l'existence de documents qui renferment la preuve de la conduite de gens qui se situent aux échelons supérieurs de la GRC ou du gouvernement, documents qui pourraient aider à déterminer si la conduite de ces témoins était autorisée expressément ou implicitement, ou tout au moins tolérée ou excusée.

Dans ces motifs, nous avons formulé d'autres observations qui ont trait à la question à l'étude:

... les témoignages donnés en public par M. Higgitt comportaient des déclarations discréditant la conduite de hauts fonctionnaires et de ministres et un indice que certains documents précis appuyaient les allégations défavorables formulées contre ces personnes. Il est pertinent de dire, à propos de quelques-uns des documents en question, que ces personnes ne pourraient pas réfuter ces témoignages en public sans que leur avocat puisse se reporter publiquement au contenu des documents. S'ils n'en avaient pas le loisir, la commission s'exposerait à être considérée comme un instrument d'injustice, ce qui, dans l'échelle des valeurs généralement acceptées, est beaucoup plus important que la possibilité que la divulgation nuise à l'efficacité du processus gouvernemental.

Le témoignage de M. Starnes concernant la mesure dans laquelle des hauts fonctionnaires et des ministres savaient que des membres ou des agents de la GRC avaient commis des infractions, est d'une importance primordiale, mais il est vrai qu'il a été recueilli intégralement à huis clos. La non-divulgation des documents auxquels se reporte M. Starnes dans son témoignage à huis clos empêcherait de rendre publique toute partie de son témoignage sur cette question importante, recueillie tant au cours de son interrogation par les avocats de la commission que du contre-interrogatoire. Autrement dit, son témoignage resterait secret. Il est pourtant évident qu'à titre de directeur général du Service de sécurité il avait accès, par écrit ou en personne, à des hauts fonctionnaires et à des ministres. Comment le public aura-t-il l'assurance que tout a été fait pour dévoiler la vérité, si on refuse de divulguer ce témoignage et les extraits de documents qui en forment une si importante partie?

Autre facteur pertinent: les documents en question datent maintenant d'au moins huit ans. Dans l'affaire *Sankey* c. *Whitlam*, page 69, le juge Mason a dit ce qui suit: [nous citons ici le passage que nous avons déjà cité dans la présente partie]

214. L'avocat du gouvernement a mis en doute l'admissibilité, devant un tribunal, des notes que M. Beavis a prises au cours de la réunion du Conseil de sécurité le 27 novembre 1970. Bref, ce problème dépend non pas de l'article 30 de la Loi sur la preuve au Canada ni du jugement dans l'affaire *Arès* c. *Venner*, mais plutôt de l'exception antérieure à la règle de ouï-dire qui est prévue en *common law* au titre des «regular entries». Voici ce qu'un article récent disait à ce sujet:

> ... la *common law* a établi sept strictes conditions d'admissibilité en vertu de cette exception. Pour être admissible, la pièce doit être (i) une inscription initiale, (ii) avoir été faite au fur et à mesure de l'événement, (iii) dans le cours régulier, (iv) des affaires, (v) par une personne décédée depuis, (vi) qui avait le devoir d'accomplir l'acte en question et de le consigner, (vii) et qui n'avait aucun motif de faire un faux rapport.[14]

Nous croyons que les notes de M. Beavis satisfont l'exigence figurant à (iv) puisque le mot «affaires» a été appliqué dans un sens large. Ainsi, dans l'affaire *Conley* c. *Conley*[15], la Cour d'appel de l'Ontario a approuvé une définition du mot «affaires» aux fins de cette règle, comme désignant «des opérations exécutées dans le cours des relations habituelles d'une personne avec d'autres en tant qu'élément naturel de la façon dont elle gagne sa vie». Pour ce qui est de l'exigence indiquée en (v), M. Beavis est décédé. Les notes répondent également aux autres exigences.

---

[14] J.D. Ewart, «*Documentary Evidence: The Admissibility at Common Law of Records Made Pursuant to a Business Duty*», (1981) 59 *Revue du Barreau canadien* 52 aux pages 54 et 55.

[15] [1968] 2 O.R. 677, 70 D.L.R. (2e) 352 (Ont. C.A.).

PARTIE III

CONNAISSANCE QU'AVAIENT DES CADRES SUPÉRIEURS DE LA GRC, DES HAUTS FONCTIONNAIRES ET DES MINISTRES DE CERTAINES PRATIQUES D'ENQUÊTE NON AUTORISÉES OU PRÉVUES PAR LA LOI

INTRODUCTION

1. A la Partie III de notre deuxième rapport, nous avons exposé les détails de certaines pratiques de la GRC qui ont pu donner lieu à des activités illégales ou répréhensibles. Nous avons décrit l'évolution des politiques, cerné les questions juridiques, le cas échéant, et déterminé l'étendue et la fréquence de ces activités. Nous avons ainsi examiné dans quelle mesure les pratiques s'étaient institutionnalisées au sein de la Gendarmerie. Dans les Parties V et X du deuxième rapport, nous avons formulé des recommandations quant aux modifications législatives et administratives qui s'imposaient, à notre avis, pour permettre que certaines de ces pratiques puissent être exercées dans les limites de la loi et de la politique gouvernementale.

2. Dans notre deuxième rapport, nous avons jugé nécessaire d'analyser et d'expliquer les pratiques adoptées dans le passé afin qu'on puisse mieux comprendre les recommandations que nous y formulons pour l'avenir. Mais nous n'avons pas tenté d'établir dans quelle mesure des ministres, des hauts fonctionnaires et des cadres supérieurs de la GRC étaient au courant desdites pratiques, car autrement nous aurions été obligés, en vertu de l'article 13 de la Loi sur les enquêtes, d'en prévenir les personnes mises en cause, lesquelles auraient été en droit de se faire entendre avant que nous présentions notre rapport. Nous avons donc considéré que nous n'avions pas le choix: nous devions éviter de faire état de cet aspect de la question.

3. Or, dans cette Partie III du présent rapport, nous examinons dans quelle mesure des ministres, des hauts fonctionnaires et des cadres supérieurs de la GRC étaient au courant des diverses pratiques. Pour bien comprendre chaque chapitre, il est nécessaire de se reporter au chapitre connexe de notre deuxième rapport. Nous en faisons d'ailleurs mention au début de chacun des chapitres de la présente partie.

4. Avant d'étudier chacune des pratiques, nous voulons faire état de certains renseignements que nous avons reçus du premier ministre Trudeau à ce sujet. Président du Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements, le

premier ministre est responsable en dernier ressort de la sécurité du Canada. Sans compter que le commissaire de la GRC et le directeur général du Service de sécurité ont joui d'un droit d'accès extraordinaire auprès du premier ministre. Pour ces raisons, nous avons estimé qu'il y avait lieu d'interroger M. Trudeau sur cinq points en particulier. Nous devons toutefois préciser à cet égard que nous n'avions aucune preuve indiquant que M. Trudeau ait été au courant de pratiques qui étaient ou auraient pu être illégales.

5. Dès le début de notre enquête nous avons adopté le principe, que nous avons énoncé à plusieurs reprises, selon lequel nous entendrions les témoignages en public, sauf lorsque des raisons de sécurité nationale ou de protection de la vie privée, ou quelque autre motif d'intérêt public justifieraient le huis clos. A notre avis, les cinq domaines sur lesquels nous voulions interroger M. Trudeau n'entraient pas dans ces catégories. Nous avions donc fait savoir à son conseiller juridique que nous désirions que la premier ministre témoigne en public sur ces cinq questions. Toutefois, au cours d'une audience à huis clos tenue le 22 juillet 1980, M. Trudeau, qui témoignait sur une question découlant d'une réunion d'un comité du Cabinet, a offert de répondre aux questions que nous pourrions lui poser sur ces cinq points. Or, c'est au cours de cette audience que son avocat nous a informés catégoriquement pour la première fois que M. Trudeau ne se présenterait pas de nouveau pour répondre à des questions en public. Néanmoins, étant donné les principes de procédure que nous avions déjà établis, nous avons refusé de présenter les cinq questions fondamentales au premier ministre au cours de cette audience à huis clos puisqu'il nous incombait, croyions-nous et non au témoin, de déterminer la forme de l'audience comme nous l'avons fait pour tous les autres témoins.

6. Peu de temps après, soit le 1er août 1980, l'avocat de M. Trudeau nous faisait parvenir une lettre accompagnée d'une communication du premier ministre que nous citons en entier (on remarquera que les questions 1 à 5 ne portent pas sur des pratiques mais sur des points précis qu'il y avait lieu, croyions-nous, de soulever auprès de M. Trudeau):

> Cher monsieur Nuss:
>
> La Commission McDonald ayant refusé d'entendre, au cours de l'audience à huis clos du 22 juillet 1980, mon témoignage sur les cinq questions énoncées dans la lettre du président datée du 17 juillet 1980, j'ai décidé, après mûre réflexion, de répondre à la commission par écrit.
>
> Voici donc mes réponses:
>
> *Question nº 1.* Le premier ministre Trudeau était-il au courant, avant le témoignage rendu par l'ex-gendarme Samson lors de son procès, en mars 1976, de l'incident survenu aux bureaux de l'APLQ?
>
> *Réponse* J'ignorais tout à fait la participation de la GRC à cet incident avant le témoignage de l'ex-gendarme Samson en mars 1976.
>
> *Question nº 2.* Pour ce qui est de la vérification du courrier, le premier ministre Trudeau savait-il que la GRC, que ce soit dans le cadre d'enquêtes criminelles ou du travail du Service de

sécurité, ouvrait le courrier de première classe? Était-il au courant du rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité sur la question et a-t-il reçu à ce sujet une lettre de M. Ralph Nader? Dans le cas de l'affirmative, comment y a-t-il répondu?

Réponse La réponse à la première partie de la question est non. J'ai appris pour la première fois en novembre 1977 que la GRC ouvrait le courrier. Quant au rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité (Mackenzie), soit que j'aie lu ses observations concernant l'interception de courrier pour des fins de sécurité, soit que cette question ait été portée à mon attention, mais je ne me souviens pas d'en avoir discuté en détail.

Je n'ai pas reçu personnellement les lettres de M. Nader et n'y ai pas répondu moi-même et n'ai pas été mis au courant des réponses qui, m'apprend-on, lui ont été envoyées.

Question n° 3. Pour ce qui est des entrées subreptices, le premier ministre Trudeau savait-il que la GRC, dans le cadre soit des enquêtes criminelles, soit du travail du Service de sécurité, pénétrait dans des locaux sans mandat et sans le consentement du propriétaire ou de l'occupant, pour y installer des dispositifs d'écoute électronique ou perquisitionner et photographier ou copier des documents ou autres éléments de preuve.

Réponse Je n'ai jamais été mis au courant d'aucun cas précis d'entrée subreptice et n'en connaissais aucun. Toutefois, je savais bien qu'il pouvait arriver que le Service de sécurité ou un corps de police utilise des techniques d'enquête ou de collecte de renseignements comportant des activités clandestines, y compris des entrées subreptices.

Question n° 4. Pour ce qui est de la communication par le ministère du Revenu national de renseignements fiscaux au Service de sécurité ou à la DEC de la Gendarmerie, le premier ministre savait-il que de telles informations étaient fournies à des fins n'ayant rien à voir avec l'application de la loi ou des règlements de l'impôt sur le revenu?

Réponse Non.

Question n° 5. Le premier ministre a-t-il jamais modifié la politique qu'il a énoncée en juin 1969 concernant l'accroissement de l'autonomie du Service de sécurité et l'augmentation du nombre de ses membres civils?

Réponse Non.

J'apprécierais que vous transmettiez ces réponses à la commission de ma part. Comme je vous l'ai déjà mentionné, je n'ai aucune objection à ce qu'elles soient rendues publiques.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

«P.E. Trudeau»

7. Au reçu de cette lettre, nous nous sommes demandés si nous devions tenter d'obtenir que M. Trudeau réponde en audience publique à ces cinq questions et à des questions complémentaires sur les mêmes sujets. Nous estimions que nous pourrions le faire si la loi nous permettait, au besoin, de contraindre le premier ministre à comparaître. Nous avons demandé l'avis de notre avocat principal à ce sujet et voici ce qu'il nous a répondu:

> M. Johnson m'informe que les commissaires aimeraient savoir le plus tôt possible, afin qu'une décision puisse être prise concernant la procédure à suivre, s'il est possible de contraindre le premier ministre à témoigner devant la commission . . .
>
> Il serait peut-être préférable que je résume mes vues avant d'exposer le raisonnement qui m'a amené à formuler mes conclusions:
>
> 1. Il est possible de contraindre le premier ministre à témoigner.
>
> 2. Toutefois, dans les circonstances, le premier ministre pourrait, à mon avis, faire annuler par les tribunaux s'il le voulait l'assignation de la commission.
>
> 3. Étant donné la conclusion à laquelle je suis arrivé, je n'ai pas examiné la procédure à suivre pour contraindre le premier ministre à comparaître s'il décidait de ne pas tenir compte de l'assignation.
>
> 4. Par conséquent (encore qu'on ne m'ait pas demandé de formuler de recommandations), je recommande aussi fortement que possible d'obtenir les réponses aux cinq questions par écrit, de les ajouter à la transcription des témoignages recueillis à l'audience du 22 juillet 1980 et de les divulguer par la suite, moyennant approbation, tel qu'il est proposé aux pages 13013, 13016 et 13019 du volume C-98.
>
> A mon avis, on peut résumer ainsi la situation juridique concernant cette affaire:
>
> Le premier ministre est dans la même position que tout autre citoyen quant aux pouvoirs d'assignation des cours ou autres tribunaux, mais la cour protégera le premier ministre, comme tout autre citoyen d'ailleurs, en annulant une assignation s'il semble que:
>
> (i) la preuve recherchée n'est pas pertinente;
>
> (ii) l'assignation constitue un emploi abusif des moyens de procédure;
>
> (iii) l'assignation est oppressive;
>
> (iv) la loi protège la preuve recherchée contre sa production; et
>
> (v) la cour peut, à sa discrétion, annuler l'assignation dans des cas pertinents lorsqu'il n'existe aucun des quatre motifs ci-dessus.
>
> A la lecture de la transcription des témoignages recueillis le 22 juillet 1980, il est évident que l'on pourrait faire valoir des arguments solides en faveur du premier ministre relativement à chacun des motifs énumérés ci-dessus. D'autant plus, à mon avis, lorsque la personne a témoigné volontairement, qu'elle a fourni des réponses mais qu'on a refusé de l'interroger davantage, que les réponses déjà fournies répondaient aussi en partie à quatre des cinq questions ou en faisaient mention, que le texte des réponses a été présenté au conseiller juridique et que l'intéressé sera, tout au moins, le principal destinataire du rapport de la commission. Vraiment, je serais très surpris que la cour n'annulât pas l'assignation dans ces circonstances.

Compte tenu de cette opinion, nous avons décidé de ne pas chercher à contraindre le premier ministre à témoigner en audience publique. Nous n'avons donc pas pu interroger M. Trudeau à fond sur ces questions.

CHAPITRE 1

LES ENTRÉES SUBREPTICES

1. Au chapitre 2 de la Partie III de notre deuxième rapport, nous avons traité des entrées subreptices pratiquées par la GRC et qui consistaient à pénétrer secrètement dans des lieux au cours d'une enquête, sans l'autorisation d'une personne habilitée à y consentir. Nous avons aussi fait état dans notre deuxième rapport des techniques employées, des raisons invoquées pour les justifier, de l'étendue et de la fréquence du recours à ces techniques, des politiques opérationnelles de la Gendarmerie à cet égard, et des questions de droit découlant de cette pratique.

2. Voyons maintenant jusqu'à quel point la pratique était connue et examinée au niveau des ministres, des hauts fonctionnaires et des dirigeants de la GRC. Nous allons chercher à déterminer, de façon générale, dans quelle mesure ils étaient au courant de l'application de cette pratique aux deux principaux genres d'opérations où la Gendarmerie y avait recours, soit l'installation de dispositifs d'écoute électronique et les investigations exploratoires. Puis, nous verrons jusqu'à quel point les pratiques étaient connues de tel ou tel ministre, haut fonctionnaire, ou cadre supérieur de la GRC.

A. ENTRÉE SUBREPTICE POUR INSTALLER UN DISPOSITIF D'ÉCOUTE: CONNAISSANCE GÉNÉRALE DE LA PRATIQUE À DISTINGUER DE LA CONNAISSANCE DE CAS PARTICULIERS

3. En 1965, le commissaire McClellan écrivait au sous-ministre de la Justice pour lui signaler qu'aucune loi n'autorise un agent de police à entrer dans des locaux de façon subreptice pour y installer un appareil d'écoute électronique, tel qu'un microphone. Le commissaire McClellan estimait

> que, si un agent de la paix entrait dans des locaux dans certaines circonstances pour y installer un dispositif d'écoute, il enfreindrait certains articles du Code criminel, s'exposant ainsi non seulement à des poursuites au criminel mais à une action au civil.

Mais il n'a pas indiqué les articles du Code criminel auxquels il songeait. Sa lettre, qui renfermait un long plaidoyer en faveur de mesures législatives autorisant les diverses techniques d'écoute électronique, recommandait «que soit adoptée une disposition autorisant l'émission d'un mandat de perquisition qui permettrait de pénétrer dans des locaux pour y installer du matériel d'écoute» (pièce E-1, nº 2H).

4. Le 5 juillet 1968, selon une note du commissaire Lindsay, une réunion avait lieu au bureau du solliciteur général, l'honorable J.N. Turner; étaient

présents M. Lindsay, le directeur des Enquêtes criminelles (le commissaire adjoint Cooper), le directeur de la Sécurité et des renseignements (le commissaire adjoint Higgitt) et le solliciteur général adjoint (M. T.D. MacDonald). Il s'agissait de renseigner M. Turner, de façon générale, sur le recours à l'écoute électronique dans les enquêtes criminelles, et ce, parce qu'une opération précise se préparait. La note indique que M. Turner

> nous a posé des questions sur les incidences juridiques, et nous avons affirmé qu'il n'y avait pas d'obstacle sur ce plan, à l'exception de poursuites contre nous au civil pour violation de propriété. M. T.D. MacDonald était du même avis.
>
> (Pièce E-1, nº 2C.)

Le commissaire Lindsay avait noté à la main sur le même document que, le 11 juillet 1968, il avait abordé cette question «en termes très généraux» avec le nouveau solliciteur général, M. McIlraith.

5. Le 10 avril 1972, alors que la Loi sur la protection de la vie privée était à l'étude, la GRC a rappelé au sous-procureur général associé, M. D.H. Christie, l'opportunité de faire adopter une disposition prévoyant explicitement les entrées subreptices pour permettre l'installation de dispositifs. Le 24 mai 1972, le solliciteur général, M. Goyer, adressait au ministre de la Justice, l'honorable O.E. Lang, une lettre où il exprimait l'espoir que la mesure législative proposée soit modifiée de façon à autoriser expressément un agent de la paix à s'introduire dans des locaux pour installer des dispositifs.

6. Ainsi, bien que la question fût bien connue des ministres et des hauts fonctionnaires, de même qu'au sein de la GRC, il y a lieu de douter qu'elle ait été présente à l'esprit des membres du Comité permanent de la justice et des questions juridiques qui, en 1973, étudiaient le projet de loi sur la protection de la vie privée. Nous avons lu les débats de la Chambre des communes et le compte rendu des délibérations de ce comité. Certes, les députés savaient sans doute qu'on employait souvent des «méthodes» subreptices, façon de désigner la mise sur écoute des installations téléphoniques, le branchement sur les lignes ou l'emploi de dispositifs à induction. Mais on n'a pas dit aux députés que, pour installer des dispositifs d'écoute, il fallait très souvent violer la propriété d'autrui. Le projet de loi ne renfermait, à ce sujet, aucune disposition expresse qui eût pu attirer leur attention.

B. ENTRÉES SUBREPTICES AUX FINS D'INVESTIGATIONS EXPLORATOIRES: CONNAISSANCE GÉNÉRALE DE LA PRATIQUE À DISTINGUER DE LA CONNAISSANCE DE CAS PARTICULIERS

7. Nous avons recueilli peu de preuves directes indiquant dans quelle mesure les cadres supérieurs de la GRC savaient que des membres de la Gendarmerie, dans le cadre d'enquêtes criminelles, s'introduisaient parfois dans des locaux sans mandat de perquisition et sans la permission du propriétaire ou de l'occupant. Toutefois, nous avons parlé déjà de preuves indirectes de l'existence

d'une certaine tolérance de cette pratique, tolérance qui a dû exister aux hauts échelons de la GRC.

8. Nous n'avons absolument aucune preuve que des hauts fonctionnaires ou des ministres aient été mis au courant du recours occasionnel à cette technique dans le cadre d'enquêtes criminelles.

9. Parmi les autorisations accordées depuis le 1er juillet 1974 par les juges en vertu de l'article 178.13 du Code criminel, à la demande d'agents du Solliciteur général du Canada, un bon nombre portaient sur des interceptions au moyen de microphones. De 1975 à 1979, mis à part les six premiers mois d'application de la Loi sur la protection de la vie privée (dont faisait partie l'article 178), la moyenne annuelle des autorisations d'interception par microphone s'est établie à 193[1]. En 1979, par exemple, il y en a eu 142 dans tout le Canada, comparativement à 1 494 autorisations d'interception des télécommunications. (A remarquer que ces chiffres n'incluent pas les interceptions autorisées à la suite de demandes soumises par des représentants de procureurs généraux des provinces.) Bon nombre de ces interceptions exigeaient une violation de propriété, à moins que l'on ne puisse dire que les autorisations accordées expressément par les juges ou implicitement en vertu de la loi, annulaient toute violation de propriété en rendant légales les entrées envisagées. Autant que nous sachions, la plupart des autorisations d'interception décernées par les juges pour l'installation de microphones dans des circonstances qui entraîneraient normalement une violation de propriété, n'autorisaient pas expressément l'entrée. En conséquence, s'il existait une autorisation légale d'entrer, elle devait reposer sur l'application de l'article 26 de la Loi d'interprétation ou de l'article 25 du Code criminel. Cette question est traitée à fond au chapitre 3 de la Partie III de notre deuxième rapport.

C. CONNAISSANCE QU'AVAIENT CERTAINS CADRES SUPÉRIEURS DE LA GRC ET CERTAINS MINISTRES DE LA PRATIQUE DES ENTRÉES SUBREPTICES — RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

a) Le commissaire W. L. Higgitt

Résumé de la preuve

10. M. Higgitt a reconnu que si un microphone devait être installé pour une longue durée, il était nécessaire soit d'obtenir la collaboration de quelqu'un ayant le droit d'être sur les lieux, soit de pratiquer une entrée subreptice (vol. 84, p. 13833). L'installation d'un microphone était plus susceptible de nécessiter une entrée subreptice que l'interception téléphonique (vol. 88, p. 14508). M. Higgitt nous a dit qu'il se souvenait d'avoir été informé que la Direction des

[1] Les chiffres des années 1975 à 1978 qui ont servi à calculer la moyenne sont mis à jour, conformément à l'article 178.22 du Code criminel, dans les annexes au rapport du Solliciteur général du Canada pour 1979.

enquêtes criminelles avait reçu des avis juridiques portant que les entrées subreptices pour l'installation de microphones «ne constituent peut-être pas nécessairement des infractions criminelles à cause de l'intention les motivant». Il a ajouté: «Il n'a pas été garanti qu'il n'y en aurait jamais». Selon lui, cette opinion avait été fournie par le ministère de la Justice à la GRC et au solliciteur général (vol. 88, p. 14510). Nous avons déjà signalé que le commissaire Higgitt assistait à une réunion avec le solliciteur général, M. Turner, le 5 juillet 1968, lorsque cet avis a été communiqué au ministre.

11. Après être devenu commissaire M. Higgitt a continué, nous a-t-il dit, à informer les solliciteurs généraux qu'il n'y avait aucun obstacle juridique dans ces cas, du moins en ce qui concerne l'entrée même, sauf peut-être une violation de propriété constituant un délit civil (vol. 88, p. 14513). Les conseillers juridiques du gouvernement ne lui ont jamais dit, a-t-il affirmé, qu'il s'agissait d'un crime (vol. 88 p. 14514). Une personne qui installe un dispositif électronique peut être surprise par le propriétaire de l'immeuble ou de la maison, ou par des policiers en patrouille. Le risque d'être surpris sur les lieux inquiétait M. Higgitt et d'autres dirigeants de la Gendarmerie; c'était là, selon M. Higgitt, l'un des facteurs dont on tenait compte lorsqu'une opération de ce genre était envisagée (vol. 88 pp. 14581 et 14582).

12. En mars 1972, lors d'une réunion avec le ministre de la Justice, M. Lang, le solliciteur général, M. Goyer, et des hauts fonctionnaires des deux ministères, le commissaire Higgitt a précisé qu'il pourrait arriver que la GRC ait à se livrer à certains genres d'activités illégales ou quasi illégales pour installer des dispositifs d'écoute électronique, mais il ne nous a pas dit de quelles activités illégales il s'agissait. Il a nié n'avoir songé alors qu'à la violation de propriété. Voilà qui n'est pas conforme à ce que donnent à entendre les notes du surintendant Cain au sujet de la réunion (pièce M-44), selon lesquelles le commissaire Higgitt a indiqué qu'on a «peut-être eu recours à des méthodes (violation de propriété) peu orthodoxes (peut-être illégales)» (vol. 112, pp. 17287 et 17288).

13. M. Starnes a rédigé le 26 juillet 1971 un mémoire qu'il comptait présenter à M. Goyer et qui se terminait ainsi:

> Contrairement aux certificats d'examen concernant les interceptions téléphoniques et télégraphiques, qui sont délivrés en vertu des articles pertinents de la Loi sur les secrets officiels, nous ne proposons pas que vous autorisiez la poursuite de telles opérations, afin d'éviter les difficultés politiques ou autres qui pourraient découler de la participation directe d'un ministre de la Couronne à des opérations qui sont ou qui pourraient être illégales.
>
> (Pièce M-36, nº 26; vol. 111, p. 17153.)

Le document n'a jamais été montré ni remis à M. Goyer. M. Higgitt dit avoir demandé à M. Starnes de s'en abstenir (vol. 111, p. 17156). M. Starnes ignorait les motifs de la décision de M. Higgitt (vol. 103, p. 16333); ce dernier a déclaré que sa décision était peut-être fondée sur la crainte que la phrase citée ci-dessus ne cause des problèmes. «Il ne faut pas faire exprès pour faire courir des risques aux ministres. J'ignore si cela leur faisait courir un risque ou non» (vol. 111, p. 17159). M. Higgitt a soutenu toutefois, qu'il avait informé

M. Goyer des problèmes que posaient les entrées dans des locaux pour y installer des dispositifs techniques (vol. 111, pp. 17166 et 17167).

14. Voyons maintenant ce que le commissaire Higgitt savait du recours aux entrées subreptices à d'autres fins. En 1966, lorsque M. Higgitt était responsable de la Sous-direction du contre-espionnage, le directeur de la sécurité et des renseignements avait interdit le recours aux entrées subreptices pour l'obtention de renseignements documentaires ou autres (vol. 84, pp. 13842 et 13843). Le directeur leva l'interdiction en 1969 (vol. 84, p. 13844). Le commissaire Higgitt nous a dit qu'il fallait recourir à cette méthode pour obtenir certains documents dont le gouvernement avait un très urgent besoin (vol. 84, p. 13844). Il était commissaire en 1971 lorsque la politique du Service de sécurité a été révisée à fond, de manière à donner aux officiers responsables sur le terrain le droit de monter une opération comportant l'entrée dans des locaux pour obtenir des renseignements documentaires ou autres sans avoir obtenu au préalable le consentement de la direction générale, si le temps dont on disposait ne le permettait pas. Le commissaire Higgitt nous a dit avoir discuté avec les ministres des entrées visant à obtenir des renseignements documentaires ou autres. Il a affirmé qu'il existait des documents démontrant qu'il avait discuté avec les ministres des problèmes juridiques que comportaient de telles opérations (vol. 110, pp. 16953 à 16960). Nous n'avons pas découvert de tels documents et aucun des ministres qui ont témoigné n'a admis qu'il y ait eu de telles conversations. De plus, les avocats du commissaire, qui avaient accès aux dossiers de la GRC, n'ont pas, non plus, produit ces documents.

Conclusion

15. De toute évidence, le commissaire Higgitt, qui avait une vaste expérience de l'aspect «sécurité et renseignements» de la GRC, savait tout des diverses raisons et circonstances qui pouvaient entraîner l'entrée dans des locaux privés sans mandat et sans la permission d'une personne habilitée à y consentir. Il savait que ces entrées étaient souvent pratiquées pour installer des dispositifs d'écoute, que l'entrée même pouvait constituer une violation de la propriété et que certains gestes posés au cours de l'entrée pouvaient constituer des infractions criminelles (par exemple, dans les cas de dommages à la propriété). Il savait que ces entrées avaient souvent pour objet d'obtenir des renseignements documentaires ou autres. Il est inacceptable que, en sa qualité de gestionnaire de la Gendarmerie en vertu de la loi, le commissaire n'ait ni déterminé le degré de légalité de ces actes, ni veillé à ce que les entrées soient légales en tous points.

b) M. Starnes

Résumé de la preuve

16. M. Starnes savait qu'avant l'adoption de la Loi sur la protection de la vie privée, en 1974, la GRC avait recours à la surveillance électronique, tant pour les besoins de la sécurité et des renseignements qu'aux fins des enquêtes criminelles (vol. 107, p. 16687). Il n'ignorait pas que des membres du Service de sécurité devraient peut-être s'introduire dans des locaux pour y installer des microphones, encore qu'ils pussent habituellement pratiquer l'interception téléphonique sans avoir à entrer dans les lieux (vol. C30, pp. 3736 et 3737). Il a

déclaré que, parfois, les installations de microphones et les entrées subreptices ne pouvaient se faire sans enfreindre la loi (vol. C30, p. 3704). Se fondant sur un avis que la Gendarmerie avait obtenu du ministère de la Justice, M. Starnes ne voyait aucun obstacle juridique à ces opérations, si ce n'est la possibilité d'une poursuite au civil pour violation de propriété contre un membre de la Gendarmerie qui serait surpris en flagrant délit (vol. 91, pp. 14849 et 14850). En une autre occasion, il a reconnu que la surveillance technique comporte divers risques, et a précisé qu'il était possible qu'un participant à une opération délicate de surveillance en matière de contre-espionnage devrait peut-être accepter d'être accusé d'une infraction pour assurer la sécurité de l'opération (vol. 90, p. 14696).

17. M. Starnes savait que des membres du Service de sécurité s'introduisaient dans des locaux pour y inspecter des documents ou autres objets (vol. C30, pp. 3734 et 3735). Il a déclaré que, parfois, on lui avait demandé d'approuver de telles opérations (vol. 104, pp. 16371 et 16372), mais il estimait qu'on le lui avait demandé au plus deux ou trois fois (vol. C27, p. 3143). On n'a pas recherché l'autorisation du ministre pour l'obtention de renseignements ou autres par voie d'entrées et de sorties clandestines (vol. 90, pp. 14720 et 14721). Depuis 1959, comme le commissaire Higgitt nous l'avait précisé, le directeur de la sécurité et des renseignements devait approuver les entrées visant à obtenir des renseignements documentaires ou autres; M. Starnes a déclaré qu'il en a été de même tout au long de son propre mandat (vol. 90, p. 14721). Il a ajouté qu'il ne pouvait «certainement» pas se souvenir de discussions précises qu'il aurait eues avec M. Goyer ou M. Allmand — bien qu'il en ait peut-être eues avec des sous-ministres — concernant les entrées subreptices pratiquées en vue d'obtenir des renseignements documentaires ou autres (vol. 103, p. 16355; vol. 109, p. 16933; vol. C38, p. 5172).

Conclusion

18. M. Starnes savait que des membres du Service de sécurité effectuaient fréquemment des entrées dans des lieux privés, sans mandat et sans la permission d'une personne habilitée à y consentir, en vue d'installer des dispositifs d'écoute et d'obtenir des renseignements documentaires ou autres. Comme le prouvent les opérations Bricole et Ham, il savait que, parfois, on emportait des documents ou d'autres objets. Il est inacceptable qu'il ne se soit pas assuré que toutes les entrées étaient absolument légales.

c) M. Dare

Résumé de la preuve

19. M. Dare nous a dit qu'il ignorait que M. Starnes et M. Higgitt s'étaient dits inquiets (à la réunion de mars 1972, avant que M. Dare devienne directeur général) de ce que les entrées pratiquées pour installer des dispositifs pouvaient être illégales, et qu'il y avait lieu d'insérer dans la loi qui était à l'étude en 1974 une disposition prévoyant les entrées aussi bien que les installations (vol. 125, p. 19556). M. Dare ne s'est rendu compte que récemment — soit au cours des travaux de notre commission d'enquête — que cela pouvait présenter un problème (vol. 125, p. 19556).

20. Avant le 30 juin 1974, les dispositifs d'écoute électronique qui ne servaient pas à intercepter des conversations téléphoniques étaient installés sans mandat, mais avec l'autorisation du directeur général du Service de sécurité. M. Dare était donc au courant de cette pratique, il va sans dire, et l'a même autorisée (vol. 125, pp. 19557 et 19558). A cette époque, il estimait que ni l'installation ni l'entrée pour installer les dispositifs n'étaient illégales. M. Dare a déclaré que cette opinion n'était pas fondée sur un avis juridique du ministère de la Justice ou d'un avocat, mais plutôt sur «un avis découlant de la pratique interne» (vol. 125, p. 19559).

21. M. Dare savait, tant avant qu'après le 30 juin 1974, que le Service de sécurité s'introduisait dans des locaux à la recherche de preuves documentaires ou autres (vol. 125, p. 19583). Il savait aussi que ces opérations ont été menées sans aucun mandat jusqu'au 1er juillet 1974 (vol. 125, p. 19584). Pendant les quatorze mois où il a été directeur général, avant le 30 juin 1974, il estimait que la pratique «n'était pas légale», bien qu'il n'eût pas alors obtenu d'opinion du ministère de la Justice ou des services juridiques de la GRC (vol. 125, pp. 19584 et 19585). A la suite de la modification du 30 juin M. Dare, se fondant sur des discussions qui avaient eu lieu au sein de la Gendarmerie, estima que ces entrées sans mandat et sans consentement étaient légales (vol. 125, p. 19585). Il a déclaré qu'après le 1er juillet 1947 le Service de sécurité n'a autorisé de telles opérations qu'en vertu d'un mandat permettant d'intercepter des communications orales dans les locaux visés.

22. M. Dare a soutenu qu'il n'avait jamais demandé un mandat dans le dessein de tromper le ministre en prétendant que le mandat avait pour objet d'intercepter des communications verbales, tout en ne croyant pas lui-même que le Service de sécurité installait le dispositif électronique (vol. 125, p. 19615). Il n'était au courant, a-t-il dit, d'aucun cas où une demande de mandat pour installer un microphone aurait été soumise et acceptée, alors qu'il ne s'agissait en réalité que de recueillir des renseignements documentaires (vol. C88, pp. 12107 et 12108).

Conclusion

23. M. Dare savait qu'avant et après le 1er juillet 1974 des membres du Service de sécurité s'étaient introduits dans des locaux privés, sans mandat et sans l'autorisation d'une personne habilitée à y consentir, pour installer des dispositifs d'écoute. Nous croyons que, tant avant qu'après cette date, il estimait que ces opérations étaient légales. En outre, pendant toute la durée de son mandat de directeur général, il savait que ces entrées avaient pour objet d'examiner et de photographier des documents et autres objets, et il a franchement admis qu'avant le 1er juillet 1974 il pensait bien que tout cela était illégal. Depuis cette date, comme nous le verrons à propos du rôle de M. Allmand, M. Dare a estimé que cette pratique est légale si elle coïncide avec l'installation d'un dispositif d'écoute autorisée par mandat en vertu de l'article 16. Nous croyons que M. Dare n'était pas dans le secret lorsque à deux reprises, des demandes de mandats ont été faites à la seule fin de «couvrir» une recherche de documents. En d'autres mots, il n'est pas de ceux qui ont trompé le ministre.

d) Le commissaire Nadon

Résumé de la preuve

24. Le commissaire Nadon a été questionné au sujet du «Rapport sur les dommages possibles», rédigé à l'été de 1974 et portant sur les «dommages» que l'ex-gendarme Samson pourrait causer s'il révélait les pratiques ou les événements dont il était au courant (M-88 nº 4). Le commissaire Nadon a déclaré qu'à l'époque de la préparation du rapport, il ignorait ce qu'était une opération PUMA, et que, même s'il connaissait l'existence de mots de code comme PUMA, COBRA, et VAMPIRE, il aurait fallu les lui expliquer pour qu'il puisse distinguer entre eux (vol. 128, p. 19998). M. Nadon a fait toute sa carrière à la GRC au sein de la DEC. Le commissaire Nadon a déclaré qu'il croyait comprendre qu'une opération PUMA avait pour objet de recueillir des renseignements et qu'une fois sur les lieux les participants observaient ou photocopiaient les documents et prenaient des notes. Il pensait que, dans une telle opération, les documents n'étaient pas emportés ou photocopiés dans d'autres lieux (vol. 128, p. 19999). Pour ce qui est des enquêtes criminelles, M. Nadon nous a dit avoir entendu parler déjà d'«investigations exploratoires», lesquelles, a-t-il déclaré, comportaient l'examen de documents trouvés sur place et l'obtention de renseignements tirés de ces pièces. M. Nadon a ajouté qu'il n'avait pas eu connaissance d'entrées faites illégalement au cours d'enquêtes criminelles en vue de mener des investigations exploratoires (vol. 128, pp. 20000 et 20001). (Le mot «illégalement» semble se rapporter aux entrées faites sans mandat et sans le consentement du propriétaire ou de l'occupant.)

Conclusion

25. Nous n'avons aucune raison de mettre en doute le témoignage du commissaire Nadon sur ce point. Nous concluons donc qu'il n'était pas au courant d'entrées subreptices de la part du Service de sécurité et qu'en ce qui concerne les enquêtes criminelles, il n'était pas au courant d'«investigations exploratoires», c'est-à-dire, de violations de propriété sans mandat. Quant à l'un et l'autre secteur, il semble avoir compris que des membres de la Gendarmerie entrés légalement dans des locaux profitaient de l'occasion pour examiner et copier des documents, mais il ne paraît pas avoir été au courant d'entrées pratiquées sans consentement et sans mandat.

e) L'honorable John N. Turner

Conclusion

26. Uniquement sur la foi de la note du commissaire Lindsay en date du 5 juillet 1968 en l'absence de témoignages de M. Lindsay ou de M. Turner sur le sujet, nous ne sommes pas disposés à hasarder la moindre conjecture sur ce que M. Lindsay a dit exactement à M. Turner ce jour-là, quant à savoir si l'intrusion par voie électronique constituait un délit civil de violation de propriété.

f) L'honorable George J. McIlraith

Résumé de la preuve

27. Dans une note datée du 11 juillet 1976, le commissaire Lindsay, qui n'a pas été appelé à témoigner à ce sujet, écrivait que le compte rendu de sa rencontre avec M. Turner «a été discuté aujourd'hui de façon très générale avec l'honorable George McIlraith, mais il ne l'a pas lu. Il a dit qu'il comprenait la situation». La note n'indique pas clairement si les «incidences juridiques» mentionnées à l'alinéa 4 du compte rendu ont été discutées avec M. McIlraith.

28. Interrogé au sujet de la note du commissaire Lindsay, le sénateur McIlraith a dit qu'il ne croyait pas s'être entretenu, à quelque moment que ce soit, avec M. Lindsay ou quiconque à propos de la légalité des entrées dans des locaux par rapport à l'installation de dispositifs (vol. 118, p. 18347). D'autre part, dans la mesure où l'écoute (téléphonique) pouvait comporter l'entrée dans des locaux, le sénateur McIlraith nous a affirmé que quelqu'un — le commissaire croit-il — lui avait dit que cette pratique était légale selon le ministère de la Justice (vol. 118, p. 18359). Il ignorait, nous a-t-il dit, l'existence d'entrées dans des locaux pour chercher, photographier ou copier des documents ou des objets, ou pour les enlever afin de les photographier, de les copier et de les remettre ensuite à leur place. On ne lui a pas parlé, dit-il, de ces questions (vol. 118, p. 18365; vol. 120, p. 18798). Il ignorait aussi qu'une fois entrés dans les locaux pour y installer un dispositif d'écoute téléphonique, les agents cherchaient et copiaient les documents offrant quelque intérêt (vol. 118, p. 18365).

29. M. Starnes ne pouvait se souvenir s'il avait discuté avec M. McIlraith de la question des entrées subreptices pratiquées dans le dessein d'obtenir des renseignements documentaires ou autres (vol. C30, p. 3782; vol. 103, p. 16355; vol. C38, p. 5172). Il a déclaré que sauf erreur M. McIlraith avait accepté la recommandation de la Commission royale d'enquête sur la sécurité (même s'il ne pouvait se rappeler avec précision avoir examiné la recommandation et déterminé la position de M. McIlraith) portant que le chef du Service de sécurité, et non le ministre, devrait être chargé d'approuver la surveillance auditive (c'est-à-dire l'installation de microphones). On n'avait donc pas demandé à M. McIlraith d'approuver les demandes de surveillance auditive et il ne l'avait pas exigé (vol. 106, pp. 16627, 16631 à 16634). Toutefois, M. Starnes était absolument sûr que M. McIlraith savait très bien que le Service de sécurité employait des méthodes de surveillance par microphones (vol. 106, p. 16632). On a demandé à M. McIlraith d'approuver des interceptions téléphoniques en vertu de la Loi sur les secrets officiels (vol. 106, p. 16633). M. Starnes a déclaré que lorsque était formulée une nouvelle demande d'interception de communications téléphoniques, M. McIlraith recevait sans doute un mémoire sur le sujet. S'il le jugeait insuffisant, on lui fournissait de plus amples renseignements. Les dispositifs installés depuis un certain temps étaient énumérés et le ministre pouvait reviser la liste à son gré. Il recevait aussi une liste des interceptions téléphoniques discontinuées (vol. 106, pp. 16628 et 16629).

Conclusion

30. De son propre aveu, le sénateur McIlraith savait que les membres de ce qui s'appelait alors le Service de sécurité et des renseignements de la GRC s'introduisaient dans des locaux sans le consentement du propriétaire ou de l'occupant pour y installer un genre au moins de dispositif d'écoute, soit celui qui permet d'intercepter les communications téléphoniques. On avait obtenu, croyait-il, un avis juridique portant que ces entrées étaient légales. Nous ne voudrions pas conclure, uniquement sur la foi du témoignage du commissaire Higgitt et sans documents à l'appui, que M. McIlraith avait été informé que des entrées étaient pratiquées à d'autres fins.

g) L'honorable Jean-Pierre Goyer

Résumé de la preuve

31. Voici ce qu'affirme M. Starnes dans une déclaration qu'il nous a soumise par écrit:

> Pour ce qui est de M. Jean-Pierre Goyer et de son successeur, je peux attester qu'ils ont été informés de diverses activités clandestines étant donné que j'assistais à ces réunions d'information. Naturellement, ils n'ont pas été mis au courant de toutes les techniques employées par le Service de sécurité pour obtenir certains genres de renseignements. Toutefois, les deux ministres ont vu les installations complexes . . . qui servent à recevoir, enregistrer et traiter les renseignements obtenus par interception microphonique ou téléphonique. Il est impossible à quiconque est ainsi renseigné d'ignorer, par exemple, que certains microphones ont été installés autrement que par des méthodes normales.

M. Starnes se souvenait aussi de la réunion de mars 1972 à laquelle assistaient le ministre de la Justice (M. Lang), M. Goyer et le commissaire Higgitt, et où l'on a discuté d'un avant-projet de loi sur la surveillance électronique. A cette réunion, M. Starnes se rappelle avoir indiqué qu'il doutait qu'un juge décerne un mandat pour l'installation de dispositifs d'écoute électronique s'il savait qu'ils seraient probablement mis en place par des méthodes plus ou moins illégales. Il avait aussi fait remarquer, nous a-t-il dit, qu'on n'installait pas des microphones en sonnant aux portes.

32. M. Goyer nous a dit qu'il supposait que l'installation des dispositifs d'écoute électronique était légale, qu'on lui avait dit qu'elle l'était et que le ministre de la Justice en avait confirmé la légalité (vol. 121, p. 18991). (La commission ignore l'existence d'un tel avis, bien que l'opinion Varcoe, formulée en 1954, précisait que des interceptions *téléphoniques* pouvaient être faites en vertu d'un mandat délivré par un juge de paix aux termes de l'article 11 de la Loi sur les secrets officiels. Nous savons que la GRC en était venue à estimer que cette opinion autorisait de quelque façon l'interception des conversations non téléphoniques, encore que dans la pratique elle n'avait pas besoin de recourir à l'interception microphonique aux fins de la procédure prévue à l'article 11.) En outre, il savait que, selon le ministère de la Justice, il existait une «zone grise» de «délits civils de violation de propriété», concept dont il ignorait tout en tant que «civiliste» du Québec. On lui avait expliqué, nous a-t-il

dit, que dans certaines provinces l'entrée dans les lieux privés pouvait entraîner des poursuites au civil en dommages-intérêts (vol. 121, pp. 18976 et 18977). Il avait aussi l'impression que, de l'avis du ministère de la Justice, si la loi autorisait l'écoute électronique, elle autorisait les actes nécessaires pour l'exécuter. La GRC lui avait expliqué que la loi n'avait pas à pourvoir aux entrées pour l'installation de dispositifs, puisqu'il n'y avait pas de responsabilité pour «délits civils de violation de propriété» (vol. 121, p. 18978, vol. 122, p. 19022).

33. M. Goyer nous a dit qu'à la réunion tenue au bureau de M. Lang en 1972, la principale préoccupation de la GRC était le problème des «délits civils de violation de propriété» que pouvait susciter l'écoute électronique. A la réunion, personne n'avait précisé, a déclaré M. Goyer, que des crimes seraient commis au moment de l'installation. L'opinion prépondérante au ministère de la Justice selon M. Goyer était que si l'on avait le droit d'installer un dispositif d'écoute électronique, on avait aussi le droit de prendre des mesures à cette fin (vol. 122, pp. 19023 à 19025). M. Goyer a ajouté que le «délit civil de violation de propriété» (*civil trespass*) existe dans certaines provinces, mais non au Québec. Selon son témoignage, il semble avoir l'impression que l'existence d'une telle loi dépend de l'existence d'un statut (vol. 122, p. 19018). A notre avis, c'est là une fausse impression.

34. Nous avons demandé des précisions à M. Goyer sur le régime des rapports mensuels, qu'il avait institué en 1971, au sujet des installations de microphones. Selon M. Goyer, il n'autorisait pas les installations, mais se bornait à en prendre note. Il voulait savoir dans quel domaine la GRC concentrait ses efforts et s'assurer qu'il n'y avait pas de chasses aux sorcières (vol. 121, p. 18974). Mais M. Starnes nous a dit que lorsque M. Goyer a décidé de demander des rapports mensuels sur les installations de microphones, il croyait que le Ministre, s'étant engagé dans cette voie, examinait, implicitement du moins, un domaine des opérations du Service de sécurité et disait après coup «je crois qu'elles sont appropriées» (vol. 103, p. 16344; vol. 108, p. 16719). Lorsque M. Goyer a demandé qu'on soumette à son approbation un rapport mensuel sur les installations déjà effectuées, M. Starnes a accepté. Il a rédigé une note de service qui devait être présentée à M. Goyer avec le premier rapport mensuel, mais, à la demande de M. Higgitt, il ne l'a pas remise à M. Goyer. La note de service (pièce MC-1, n° 5) précisait que le Service de sécurité:

> ne vous conseille pas d'autoriser la poursuite de telles opérations, afin d'éviter certaines difficultés politiques et autres qui pourraient surgir si un ministre de la Couronne participait directement à des opérations qui sont ou pourraient être illégales.

M. Starnes nous a dit (vol. C30, pp. 3742 et 3743) qu'il faisait ainsi allusion à la mise en garde qu'avait donnée le solliciteur général adjoint, M. T.D. MacDonald (et que le commissaire Lindsay avait consignée dans son mémoire du 5 juillet 1968, au sujet de la réunion qui avait eu lieu ce jour-là avec M. Turner). M. MacDonald avait dit que les entrées pratiquées à cette fin pouvaient parfois comporter une violation mineure de la propriété (pièce E-1, n° 2C). Bien que M. Starnes n'ait pas montré la note à M. Goyer, il croyait,

nous a-t-il dit, en avoir discuté l'essentiel avec le ministre le 26 juillet 1971 (vol. C30, p. 3749).

35. Selon le témoignage de M. Starnes, M. Goyer ne voulait pas accepter la recommandation de la Commission royale d'enquête sur la sécurité à l'effet de confier au chef du Service de sécurité plutôt qu'au ministre le soin d'autoriser les installations de microphones. M. Starnes a déclaré que lorsque M. Goyer avait soulevé cette question la première fois, lui et M. Higgitt lui avaient donné à entendre qu'étant donné que les installations de microphones nécessitaient parfois des mesures «extraordinaires», il préférerait peut-être, en tant que ministre de la Couronne, ne pas être au courant de ces opérations (vol. 103, pp. 16334 et 16335). M. Higgitt a affirmé que lorsque M. Goyer a demandé, en juillet 1971, le rapport mensuel des installations de microphones, il ne lui a pas tout dit sur le mode d'installation de ces dispositifs. M. Higgitt nous a dit par la suite qu'il avait informé M. Goyer des problèmes que suscitaient les entrées ayant pour objet d'installer des dispositifs techniques (vol. 111, pp. 17152, 17166 et 17167). Il a déclaré plus tard que M. Goyer ne voulait pas savoir comment les divers dispositifs étaient installés, mais qu'il connaissait certainement en gros le mode d'installation (vol. 112, pp. 17309 et 17310). M. Starnes nous a dit également que des cadres du Service de sécurité avaient tenté de préciser à M. Goyer que, pour installer un microphone, il fallait parfois employer des moyens subreptices (vol. 107, pp. 16689 et 16690). M. Starnes a déclaré qu'il ne se souvenait pas d'avoir dit de vive voix à M. Goyer comment se faisait chacune de ces installations, ajoutant que si M. Goyer le lui avait demandé, il le lui aurait dit. M. Starnes nous a dit qu'il ne se souvenait pas d'avoir eu un entretien de ce genre, mais qu'il avait bien pu y en avoir un (vol. C32, pp. 4009 et 4010).

36. M. Starnes ne se souvenait pas non plus d'avoir discuté spécifiquement avec M. Goyer de la question des entrées subreptices pratiquées en vue d'obtenir des renseignements documentaires ou autres (opérations PUMA) (vol. C30, p. 3782). Un document d'information préparé pour une visite des installations de surveillance électronique de la GRC portait sur les interceptions téléphoniques et l'installation permanente de dispositifs d'écoute, mais ne mentionnait pas du tout les opérations PUMA (entrées pour installer des dispositifs). M. Starnes ne voyait là rien d'inhabituel car, lorsque les ministres visitaient les installations de surveillance électronique, les opérations PUMA n'étaient pas mentionnées puisqu'il ne s'agissait pas d'opérations techniques de surveillance auditive (vol. C30 p. 3782).

Conclusion

37. M. Goyer savait sans aucun doute que l'on pratiquait des entrées sans le consentement du propriétaire ou de l'occupant pour installer des dispositifs d'écoute et, de son propre aveu, il savait que dans certaines provinces l'intrusion dans des lieux privés pouvait entraîner des poursuites en dommages-intérêts. D'un autre côté, il avait l'impression que l'installation des dispositifs était légale, et il est regrettable que la note de service rédigée par M. Starnes en juillet 1971 ne lui ait pas été soumise car ainsi, il aurait été prévenu de la possibilité d'actes illégaux. A propos de la réunion au bureau de M. Lang, nous

constatons que même MM. Higgitt et Starnes n'ont pas été jusqu'à soutenir, dans leurs témoignages, qu'ils avaient mentionné aux personnes présentes des actes précis qui pouvaient constituer des infractions. Il n'est pas possible, croyons-nous, d'aller au-delà des notes rédigées par le surintendant Cain peu après la réunion, et donc probablement plus fiables que des souvenirs datant de plusieurs années. Nous croyons qu'il n'a été fait mention, à cette réunion, que de la violation de propriété.

38. Nous ne sommes pas disposés à conclure, uniquement sur la foi du témoignage du commissaire Higgitt et sans document à l'appui, qu'on ait en aucun temps fait part à M. Goyer d'entrées subreptices à des fins autres que l'installation de dispositifs d'écoute.

h) L'honorable Warren W. Allmand

Résumé de la preuve

39. Durant la période qui a précédé l'entrée en vigueur de la Loi sur la protection de la vie privée, le 1er juillet 1974, des demandes de mandats pour interception téléphonique ont été présentées à M. Allmand pour des cas tant d'espionnage que de subversion ou de terrorisme internes. M. Allmand savait que des demandes d'interception téléphonique étaient soumises pour des affaires autres que l'espionnage, c'est-à-dire des cas de terrorisme ou de subversion interne (vol. 114, p. 17686). Il n'a pas cherché à obtenir d'avis juridique officiel à ce sujet, mais les demandes de mandat portant sur l'espionnage et la subversion, y compris le terrorisme interne, lui semblaient relever de l'article 11 de la Loi sur les secrets officiels (vol. 114, pp. 17687 à 17689). Selon son interprétation de cet article — bien qu'il n'en ait jamais discuté en détail avec la GRC — il lui semblait pouvoir s'appliquer aussi aux mandats pour l'installation de microphones (vol. 114, p. 17582). (Mais, de fait, la GRC n'a pas obtenu de mandats d'un juge de paix en vertu de l'article 11 lorsqu'elle comptait installer des dispositifs d'écoute dans des locaux.)

40. La GRC n'a demandé l'autorisation de M. Allmand que pour les interceptions téléphoniques, et non pour la pose de microphones, mais elle lui signalait chaque mois les installations de microphones pratiquées tant par le secteur des enquêtes criminelles que par le Service de sécurité (vol. 114, p. 17602). Selon M. Allmand, ni M. Higgitt ni M. Starnes ne lui ont fait part de leurs inquiétudes au sujet de violations de propriétés à l'occasion d'installations de microphones et d'interceptions téléphoniques (vol. 114, pp. 17652, 17654, 17656 à 17660). En décembre 1972, on a dit à M. Allmand, aux premières réunions d'information, qu'il existait un fondement légal tant pour l'écoute téléphonique que pour l'installation de microphones (vol. 114, pp. 17581, 17608 et 17609). Il n'a pas alors été question de la possibilité qu'une seule de ces opérations puisse être illégale (vol. 114, p. 17609), ce que M. Dare a d'ailleurs confirmé; selon son témoignage, avant l'entrée en vigueur de la Loi sur la protection de la vie privée le 1er juillet 1974, il n'a jamais discuté avec M. Allmand de la légalité des installations de microphones mentionnées dans les rapports mensuels soumis au ministre (vol. 125, p. 19566).

41. M. Allmand s'est reporté à son témoignage de juin 1973 devant le Comité permanent de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes alors qu'il avait affirmé que la GRC et le Service de sécurité pratiquaient l'installation de microphones (vol. 114, p. 17610). Personne n'avait alors soutenu que la pose de microphones en vertu du régime d'autorisation était illégale (vol. 114, pp. 17611 et 17653). En une autre occasion, il avait demandé à son sous-ministre, M. Tassé, de vérifier la légalité de ces opérations. M. Tassé lui a dit par la suite qu'il avait vérifié auprès du ministère de la Justice et que les entrées pour installer des microphones étaient légales (vol. 114, p. 17586; vol. 115, pp. 17703 et 17719; vol. 116, p. 18059). M. Allmand nous a dit que cette opinion était venue confirmer ce qu'il avait toujours cru jusqu'au moment où la question s'est posée (vol. 116, p. 18059, vol. 114, pp. 17582 et 17583). Une autre fois, M. Allmand a déclaré que tout au long de son mandat — lequel comprenait une période d'environ neuf mois antérieure à l'entrée en vigueur de la Loi sur la protection de la vie privée — il était «convaincu» que les entrées pour installer des microphones étaient légales au même titre que les entrées pour observer (vol. 115, p. 17709).

42. Quant aux entrées subreptices pratiquées à d'autres fins que la surveillance électronique, M. Allmand nous a dit ne connaître aucun cas précis où des membres de la GRC étaient entrés subrepticement dans des locaux et avaient emporté des documents ou des preuves. Il n'était pas, non plus, au courant d'incident précis d'entrée pratiquée pour observer ou photographier, encore qu'il était «convaincu» que les entrées à ces fins étaient légales et savait qu'elles avaient lieu (vol. 115, pp. 17701, 17717 à 17719; vol. 114, pp. 17663 et 17664). Il a dit n'avoir pas demandé d'avis sur la légalité de ces entrées effectuées par le Service de sécurité, car il ne se souvenait pas que ce soit jamais devenu un problème (vol. 114, pp. 17665 et 17666). Personne, nous a-t-il dit, ne lui a donné à entendre que la pratique était illégale. Il ne se souvenait pas qui lui avait dit que ces entrées étaient légales, mais cela avait dû faire partie, croyait-il, d'informations générales échelonnées sur une longue période de temps. On lui avait dit aussi, a-t-il ajouté, que le travail général effectué par le Service de sécurité était conforme à la loi, comme l'étaient aussi les diverses techniques d'enquête (vol. 114, pp. 17666 et 17667).

43. En octobre 1974, un article paru dans *Le Devoir* de Montréal traitait d'un ouvrage du professeur Guy Tardif, ancien membre de la GRC. Il y était question de l'Opération 300, que l'on disait être une entrée subreptice pratiquée dans une maison en l'absence du propriétaire pour obtenir des preuves en prenant des photos, suivie du départ en douce sans laisser de trace. M. Allmand a déclaré qu'il n'était pas jusqu'alors au courant de l'Opération 300 (vol. 114 pp. 17675 et 17676). L'adjoint de M. Allmand, M. Vincent, ayant demandé conseil à la GRC, celle-ci proposa une réponse, au cas où une question serait posée à la Chambre des communes; la note fut consignée sur une fiche placée dans le cahier de documentation préparé à l'usage de M. Allmand à la Chambre des communes. Le projet de réponse était le suivant: «Je suis au courant de l'article et je l'examine». Dans sa note, M. Vincent déclarait qu'on lui avait dit que «cette question touche un aspect très délicat des opérations de la GRC. Des cadres supérieurs de la Gendarmerie font enquête et vous feront

tenir un rapport à ce sujet». Bien qu'il ait vu la fiche, M. Allmand ne se souvient pas d'avoir vu la note. Aucun rapport n'a été reçu de la GRC, aucune question n'a été posée à la Chambre des communes et la fiche a probablement été retirée du cahier et la question oubliée — peut être parce que M. Vincent ne s'occupait pas habituellement des questions relatives à la GRC (vol. 114, pp. 17672 à 17685; vol. 115, pp. 17722 à 17726; vol. 116, pp. 18059 et 18060). M. Allmand n'a pas posé de question sur les fondements juridiques de ces opérations malgré l'incident Tardif (vol. 114, p. 17678), mais, comme nous l'avons déjà fait remarquer, il était «convaincu» que les entrées à ces fins étaient légales. M. Dare nous a dit que pendant son mandat, du 1er mai 1973 au 30 juin 1974, il n'a pas spécifiquement signalé à M. Allmand ce genre d'opération (vol. 125, p. 19686). Il nous a dit n'avoir pas discuté de la légalité de ces opérations pendant cette période, et que M. Allmand ne lui avait jamais posé de questions à ce sujet (vol. 125, pp. 19586 et 19587).

44. On a demandé à M. Allmand s'il était au courant d'entrées subreptices ayant pour objet d'observer et de photographier des documents, mais on ne lui a pas spécifiquement demandé s'il savait que parfois des membres du Service de sécurité, lorsqu'ils entraient dans des locaux pour y installer un dispositif d'écoute en vertu d'un mandat qu'il avait lui-même accordé aux termes de l'article 16, fouillaient les lieux et examinaient et photographiaient des documents et autres objets. Toutefois, M. Dare a témoigné à ce sujet. Il a déclaré qu'après le 30 juin 1974, le Service de sécurité se fondait sur les «mandats relatifs aux communications verbales» décernés par le solliciteur général en vertu de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels pour examiner les documents sur les lieux et les photographier au besoin (vol. 125, p. 19588 et 19589). Selon M. Dare, cette technique a bel et bien été discutée avec le Ministre et il croit que le sous-ministre d'alors, M. Tassé, avait donné à M. Allmand l'assurance que cela était tout à fait légal (vol. 125, p. 19589; vol. C88, pp. 12106 et 12107). M. Dare a ajouté que même si M. Allmand n'avait pas été prévenu chaque fois que les renseignements documentaires allaient être recueillis à l'occasion d'une installation de microphones pratiquée en vertu d'un mandat, M. Allmand n'en était pas moins mis au courant de temps à autre (vol. 125, pp. 19589 et 19590). Cependant, dans la plupart des cas où il a demandé à M. Allmand des mandats pour intercepter des communications verbales, M. Dare ne lui a pas précisé qu'il songeait aussi à recueillir des renseignements documentaires (vol. 125, pp. 19598 et 19599).

Conclusion

45. Même aujourd'hui, on ne saurait dire avec certitude si, depuis le 1er juillet 1974, la loi permet les entrées subreptices pour installer un dispositif d'écoute lorsque la surveillance électronique a été autorisée en vertu de l'article 178 du Code criminel ou de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels. Naturellement, M. Allmand était au courant de cette pratique et l'estimait légale, tout comme, sans aucun doute, le ministère de la Justice l'a jugée légale plus récemment. Quant aux neuf mois où il a été solliciteur général avant l'adoption de la présente mesure législative, M. Allmand a admis qu'il était alors au courant de cette pratique et nous acceptons son témoignage selon lequel il la croyait légale.

46. En ce qui concerne les entrées visant à examiner et à photographier des objets sur les lieux, M. Allmand a admis franchement que, lorsqu'il était solliciteur général, il supposait qu'elles avaient lieu mais les croyait légales. MM. Allmand et Tassé ont tous deux déclaré que la question n'avait jamais été abordée, de sorte que M. Allmand ne s'est jamais renseigné au sujet de la légalité de ces opérations. Il a supposé qu'elles étaient légales parce que la GRC lui avait donné de façon générale l'assurance qu'elle œuvrait dans les limites de la légalité.

i) L'honorable Francis Fox

Résumé de la preuve

47. Selon M. Fox, après la déclaration faite en 1973 par le commissaire Nadon au Comité permanent de la justice et des questions juridiques, il lui semblait évident que tous les membres de la Chambre des communes savaient que la GRC pratiquait la surveillance, tant par l'interception téléphonique qu'au moyen de microphones. Il estimait qu'il était impossible pour eux de savoir que la surveillance électronique avait lieu, s'ils ne présumaient d'abord que les personnes en cause devaient entrer dans un immeuble si elles voulaient y installer un dispositif d'écoute (vol. 163, pp. 24966 et 24967). Durant son mandat comme solliciteur général, M. Fox avait l'impression que le problème avait été résolu entièrement par l'adoption de la loi de 1974 autorisant la surveillance électronique. Néanmoins, la question a été soulevée de nouveau. M. Fox s'est fié à un avis juridique préparé, pendant son mandat comme solliciteur général ou celui de M. Allmand, par Me Landry du ministère de la Justice. M. Fox croyait que l'avis prévoyait, de fait, que si le Parlement avait autorisé l'emploi de la surveillance électronique, les personnes en cause pouvaient, à certaines conditions, employer des moyens raisonnables pour s'acquitter de leurs fonctions (vol. 163, p. 24968).

48. Selon M. Fox, pour la première fois en janvier ou en février 1977, on a soulevé le cas des policiers qui, à l'occasion de l'installation d'un dispositif électronique en vertu d'une autorisation légale, examineraient des locaux et les documents qui s'y trouvent. M. Fox ne croyait pas que le mandat permettait à cette personne d'examiner les dossiers, documents, etc., trouvés sur place (vol. 163, pp. 24969 et 24970). Pour sa part, lorsqu'il accordait l'autorisation à quelqu'un d'entreprendre une surveillance électronique, l'autorisation ne portait que sur cette surveillance (vol. 163, p. 24970). A son avis, les mandats qu'il décernait devaient être lus et interprétés de façon restrictive (vol. 163, p. 24970). M. Fox a déclaré que lorsque la question lui a été posée au début de 1977, il a demandé à M. Tassé d'obtenir l'avis du ministère de la Justice sur la question de savoir si, lorsqu'elle entrait dans des locaux pour y installer un dispositif de surveillance électronique, la GRC pouvait entreprendre d'autres genres d'interception de documents, c'est-à-dire, lire les documents, les copier ou les photographier (vol. 163, p. 24970). Il a reçu un avis portant que l'expression «interception de communications» qui figure dans la Loi sur les secrets officiels pouvait s'appliquer à l'interception de communications non seulement verbales, mais écrites (vol. 163, p. 24971). M. Fox ne croyait toutefois pas que l'interception de communications écrites incluait l'enlèvement

de documents pour les photocopier avant de les remettre en place. Mais il ne trouvait rien à redire à ce qu'on les photocopie sur les lieux (vol. 163, p. 24971).

49. M. Dare a reconnu avoir discuté avec M. Fox de la pratique qui consistait à profiter des entrées ayant pour objet d'installer des dispositifs, pour examiner et photographier des documents (vol. 125, p. 19600). M. Tassé a aussi confirmé que cette discussion avait eu lieu au début de 1977 (vol. 156, pp. 23803 et 23804). Il a dit que la question avait été étudiée et qu'on en était arrivé à la conclusion que, si le Service de sécurité voulait examiner des documents, le mandat devrait être modifié en conséquence (vol. 156, p. 23820). M. Tassé a ajouté qu'il n'avait pas été précisé si des investigations exploratoires avaient eu lieu, ou si en exécutant un mandat en vertu de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels, la police pouvait prendre possession de documents et les emporter pour les photographier ou les analyser avant de les remettre en place (vol. 156, p. 28310).

Conclusion

50. Avant la création de notre commission d'enquête, M. Fox se fiait à l'avis du ministère de la Justice selon lequel l'entrée subreptice était légale si elle avait pour objet d'installer un dispositif d'écoute et si l'installation était autorisée en vertu de la loi de 1974. Comme nous l'avons vu, cette opinion a été réitérée plus récemment, mais il n'est pas sûr qu'elle soit valable.

51. Quant aux «fouilles» sur les lieux pendant l'installation de dispositifs d'écoute autorisés, lorsque M. Fox s'est rendu compte de l'existence de cette pratique, il a obtenu du ministère de la Justice un avis précisant que l'on pouvait chercher, examiner et copier des communications écrites.

CHAPITRE 2

LA SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE

1. Au chapitre 3 de la Partie III de notre deuxième rapport, nous avons traité des méfaits institutionnalisés en matière de surveillance électronique. Nous allons voir ici dans quelle mesure certains ministres, hauts fonctionnaires et cadres supérieurs de la GRC étaient au courant de ces activités et y ont réagi. Étant donné que dans les deux secteurs de la GRC la surveillance électronique est régie par des lois différentes, nous allons les étudier séparément.

A. LE SERVICE DE SÉCURITÉ

2. Les commissaires de la GRC et les directeurs généraux du Service de sécurité ont toujours su que celui-ci avait recours à toutes les techniques de surveillance électronique. Selon une opinion formulée en 1954 par le ministère de la Justice, il était permis de pratiquer l'interception téléphonique en vertu d'un mandat décerné aux termes de l'article 11 de la Loi sur les secrets officiels. De 1969 à juillet 1974, alors que la loi actuelle est entrée en vigueur, les solliciteurs généraux étaient au courant de l'écoute téléphonique et approuvaient même la délivrance de mandats en vertu de l'article 11 de la Loi sur les secrets officiels. Les ministres approuvaient aussi des attestations mensuelles en vue de la révision de mandats en vigueur. Ils étaient aussi au courant de l'emploi de microphones, mais n'ont eu rien à voir avec cette technique d'écoute jusqu'à ce que M. Goyer instaure le régime des rapports mensuels. Depuis 1974, le recours à l'une et l'autre technique est assujetti à l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels, et les commissaires, les directeurs généraux et les solliciteurs généraux ont tous participé au processus parfaitement légal de la délivrance de mandats. Quant à la pose de microphones, ils savaient que dans bien des cas l'installation ne peut se faire qu'en s'introduisant dans des locaux privés sans la permission d'une personne habilitée à y consentir. Nous avons signalé dans notre deuxième rapport que ces entrées peuvent susciter un problème juridique, mais que la GRC et les solliciteurs généraux ont agi selon un avis portant que ces entrées sont légales, avis formulé par le ministère de la Justice à l'occasion de la rédaction de la loi et depuis les premiers mois de son application.

B. LA DIRECTION DES ENQUÊTES CRIMINELLES

3. Au chapitre 3 de la Partie III de notre deuxième rapport, nous avons signalé qu'à partir de 1959 la GRC a interdit le recours à l'écoute téléphonique aux fins des enquêtes criminelles. Telle a été la situation jusqu'à l'entrée en

vigueur, le 1er juillet 1974, de la Loi sur la protection de la vie privée. La dernière politique énoncée par écrit au sujet de la surveillance électronique remonte au 1er janvier 1973 et ne disait rien de l'écoute téléphonique, mais il est évident, selon les témoignages, que la politique interdisant cette écoute a été suivie jusqu'à l'entrée en vigueur de la Loi. Nous avons aussi signalé qu'en 1966 et 1968, des commissaires ont informé les solliciteurs généraux que la politique de la GRC interdisait de pratiquer l'écoute téléphonique dans les enquêtes criminelles.

4. Pendant la plus grande partie des années 60, la Direction générale semble avoir appliqué rigoureusement les directives interdisant l'écoute. Un incident survenu à Montréal en 1964 renforce cette impression. Deux officiers supérieurs furent renvoyés de la Gendarmerie pour emploi abusif de fonds publics destinés au paiement d'informateurs. L'enquête et le procès internes ont révélé que les fonds n'avaient pas servi à payer des informateurs mais à acheter des éléments et du matériel d'écoute téléphonique. Le commissaire a informé le ministre de la Justice que l'emploi de ce matériel était nettement contraire à la politique de la Gendarmerie. Selon les dossiers de la Gendarmerie, le matériel a été saisi, puis détruit.

5. Avant 1974, sauf en Alberta et au Manitoba, aucune loi n'interdisait l'écoute téléphonique, et l'hésitation de la GRC à utiliser cette technique dans les enquêtes criminelles tenait à sa politique interne. Le Service de sécurité, qui employait des tables d'écoute, voulait protéger ses opérations techniques, dont un bon nombre d'opérations à long terme. C'était là un facteur important. Le commissaire adjoint Venner a expliqué que

> le Service de sécurité et les personnes qui avaient peut-être à cœur leurs responsabilités se demandaient, non sans inquiétude, si l'accession de la DEC à ce domaine avec les conséquences évidentes que cela pouvait avoir — dépôt de preuves en cour dans certains cas, — n'allait pas mettre cette technique en évidence, au détriment du Service de sécurité.
>
> (Vol. C123, p. 16223.)

Ce motif est invoqué dans une note datée du 26 mars 1968 et adressée par le sergent D.A. Cooper à l'officier responsable de la DEC (pièce E-5). Il écrivait: «. . . le commissaire interdit l'écoute téléphonique dans les enquêtes criminelles, afin surtout de protéger les opérations de la Direction «I».» Le commissaire Higgitt nous a dit que la protection des opérations du Service de sécurité était un motif important de la politique concernant la DEC (vol. 199, p. 29496). Cette inquiétude du Service de sécurité s'est dissipée quelque peu avec le temps, et, le 12 juin 1973, témoignant au comité permanent de la Justice et des questions juridiques de la Chambre des communes, le solliciteur général n'a pas hésité à mentionner publiquement le recours à l'écoute téléphonique aux fins de la sécurité.

6. A noter aussi que pendant la rédaction de dispositions législatives concernant l'écoute téléphonique la GRC hésitait à autoriser le recours aux tables d'écoute dans le cadre d'enquêtes criminelles par crainte de réactions négatives du public. Dans notre deuxième rapport, nous avons déclaré:

> Néanmoins, les cadres supérieurs susmentionnés de la GRC voulaient, autant que possible, dissimuler au public l'utilisation de ces moyens d'en-

quête, surtout parce qu'ils espéraient obtenir une législation leur permettant de recourir à l'écoute moyennant un mandat et qu'ils craignaient qu'une divulgation ne nuise au passage d'une telle mesure.

Nous avons fondé cette conclusion sur le témoignage du commissaire adjoint T.S. Venner. En avril 1978, celui-ci a donné le témoignage suivant:

> Q. Avez-vous discuté avec vos supérieurs des motifs du maintien de l'interdiction de l'écoute téléphonique, malgré l'avis selon lequel, dans la plupart des cas, elle n'entraîne pas d'infraction, même à une loi sur les violations mineures de propriété? Avez-vous jamais cherché à savoir pourquoi ils voulaient maintenir l'interdiction?
>
> R. Oui, monsieur, à de nombreuses reprises.
>
> Q. Quelle était votre conclusion quant au motif du maintien de la politique, malgré les avis juridiques qu'ils possédaient?
>
> R. A l'époque, l'adoption de la mesure législative était imminente, et je crois que nous de la Gendarmerie estimions, à tort ou à raison, que nous aurions plus de chances d'avoir une mesure législative favorable, ou de ne pas nuire à l'adoption d'une mesure législative que nous aurions jugée favorable, si nos politiques restaient les mêmes et maintenaient l'interdiction concernant l'écoute téléphonique. Mais je dirais que ces décisions ont été prises par des personnes que nos divisions régionales maintenaient dans l'ignorance de nos activités.
>
> (Vol. 33, pp. 5452 et 5453.)

La conduite du commissaire adjoint Venner

7. Au chapitre 3 de la Partie III de notre deuxième rapport, nous avons parlé du témoignage de M. Venner concernant l'écoute téléphonique pratiquée à Toronto en 1973:

> 19. La politique énoncée par la Direction générale et les assurances concernant l'interdiction de l'interception téléphonique données au gouvernement avec une telle insistance, tout cela était nettement dénué de sens. Selon le témoignage du commissaire adjoint T.S. Venner, dans «certaines régions» les enquêteurs de la GRC «s'en remettaient tout simplement à leurs homologues des services de police locaux, municipaux et provinciaux pour ce travail». Dans d'autres régions,
>
> > ... on considérait notre politique à cet égard uniquement comme devant servir de guide et, lorsque les opérations le justifiaient, le personnel clé faisait le nécessaire sans en rendre compte, ou en rendant compte seulement jusqu'à un certain niveau ou encore de façon incomplète et sans renseigner pleinement.
> >
> > (Vol. 33, p. 5404.)
>
> Telle était la région de la Division «O» (sud-ouest de l'Ontario), à laquelle M. Venner a été muté d'Edmonton, à l'été de 1973. Comme il le déclare carrément, le recours à l'écoute téléphonique sur le terrain était «caché» aux cadres supérieurs de la GRC qui étaient responsables de la politique, et qui assuraient aux comités parlementaires que l'écoute n'était pas utilisée aux fins des enquêtes criminelles (vol. 33, p. 5453). De fait, dans les régions où, à toutes fins pratiques, cette politique était lettre morte, la GRC reconnaît maintenant que les agents «recouraient à l'écoute téléphonique dans une

atmosphère d'absence de responsabilité, de crainte d'être découverts, et même de tromperie».

(Vol. 33, p. 5407.)

20. M. Venner nous a dit que lorsqu'il a déménagé de l'Alberta à Toronto, en 1973, pour assumer le commandement de la Division des renseignements criminels:

> Il est aussi devenu évident que nos enquêteurs affectés aux affaires criminelles se servaient de l'écoute téléphonique et il est apparu très clairement que cela se faisait en sous-main, qu'il n'en était pas fait rapport, qu'il n'était pas communiqué de renseignements sur la nature et l'importance de nos activités techniques aux cadres supérieurs, et que ceux qui se livraient à ces pratiques étaient ceux-là mêmes qui étaient devenus mes subordonnés immédiats à mon arrivée.

(Vol. 33, p. 5440.)

Aussi, après un examen de la situation, il conclut que «politique ou pas», ne pas recourir à l'écoute téléphonique était «peu pratique». Bien qu'aux yeux du commissaire adjoint Venner «la GRC avait toujours pour principe, en 1973, de ne pas installer de tables d'écoute» (vol. 33, p. 5454), il considérait cette politique comme

> ... devant servir de guide à suivre dans la mesure du possible, mais dès qu'il devenait peu pratique d'appliquer cette politique et que j'estimais qu'un intérêt public supérieur était en jeu, l'intrusion dans les conversations téléphoniques ferait partie de notre programme de surveillance électronique.

(Vol. 33, p. 5441.)

Il savait que la pratique non seulement était contraire à la politique de la GRC, mais aussi que, dans les quelques cas où il était nécessaire d'entrer dans des locaux pour piéger un téléphone, on commettait («tout au plus») une infraction à la *Ontario Petty Trespass Act* et peut-être une violation de la propriété d'autrui en droit civil.

(Vol. 33, pp. 5441 à 5444.)

21. Cette attitude envers la politique de la GRC n'était pas restreinte au sud-ouest de l'Ontario. Dans une lettre adressée au solliciteur général le 6 octobre 1977, le commissaire Simmonds écrit:

> Les efforts en vue de faire modifier notre politique ont échoué pour diverses raisons et il est devenu évident que l'interdiction de l'écoute téléphonique pouvait être interprétée de bien des façons. Dans certaines régions, nos enquêteurs s'en remettaient tout simplement à leurs homologues des services policiers locaux, municipaux et provinciaux pour s'acquitter de cette tâche. Ailleurs, on considérait notre politique à cet égard uniquement comme devant servir de guide et, lorsque les opérations le justifiaient, le personnel clé faisait le nécessaire sans en rendre compte, ou en rendant compte seulement jusqu'à un certain niveau, ou encore de façon incomplète sans entrer dans les détails. Dans certaines autres régions, la politique était respectée à la lettre, parfois parce que les programmes policiers locaux étaient suffisants sans cet outil d'enquête, mais le plus souvent, parce que les énoncés de principe et les déclarations publiques des commissaires étaient considérés comme une interdiction absolue de l'écoute téléphonique aux fins des enquêtes criminelles. Je crois qu'il est juste de dire qu'aux endroits où cette interprétation était adoptée

et appliquée, l'écoute téléphonique s'est simplement poursuivie en sous-main et nos normes d'imputabilité, auparavant élevées, risquaient d'être violées. Le tort que cela a causé subsiste dans une certaine mesure.

(Pièce E-1, nº 1.)

8. On a fait valoir qu'il était injuste de faire des observations sur la conduite de M. Venner à Toronto en 1973, étant donné qu'il a fourni lui-même la preuve lorsqu'il s'est présenté de son propre chef, en avril 1978, à titre de directeur des enquêtes criminelles, pour témoigner sur les antécédents de la politique suivie en la matière, et en particulier, lorsque notre avocat lui a demandé de raconter ce qui s'était passé à Toronto. Notre avocat a demandé à M. Venner (vol. 33, pp. 5439 et 5440) d'expliquer la déclaration contenue dans la lettre du commissaire Simmonds, selon laquelle il y avait eu des rapports trompeurs et des renseignements avaient été cachés à des supérieurs.

9. Nous reconnaissons que dans un certain sens il est injuste de faire des observations au sujet du commissaire adjoint Venner si d'autres officiers faisaient la même chose mais ne sont pas nommés dans le présent rapport. Néanmoins, on ne saurait s'attendre que nous nous abstenions de faire des observations sur un comportement dont nous avons connaissance simplement parce que d'autres, dont nous ignorons l'identité, ont peut-être fait la même chose.

10. Toutefois, nous ne croyons pas que le commissaire adjoint Venner ait eu l'intention de tromper la Direction générale ou de contribuer à tromper le solliciteur général ou le Comité permanent de la justice et des questions juridiques. Nous acceptons l'assurance, donnée sous serment, qu'il a tenté de faire modifier la politique concernant l'écoute téléphonique. Il a écrit pour «faire état de nos difficultés et demander des changements»; certaines de ses interventions «se sont rendues jusqu'à la Direction générale», tandis que d'autres n'ont pas dépassé le niveau de la sous-division ou de la division. Il a déclaré ceci:

D'une manière ou d'une autre et, de fait, de toutes les façons possibles, j'ai vraiment tenté de faire modifier cette politique et de signaler à la Direction générale les difficultés que cette politique nous causait sur le terrain et ses répercussions sur le caractère et la cohésion de la Gendarmerie.

(Vol. C123, p. 16191.)

Il reste que, selon les témoignages, il a permis en 1973 que persiste l'emploi de tables d'écoute à Toronto et n'a pas signalé la vraie situation à ses supérieurs.

11. Le commissaire adjoint Venner a déclaré à nos audiences que, dès 1973, le niveau de leadership avait décliné, et ce, «surtout à cause de l'atmosphère créée par cette politique que la plupart des préposés aux enquêtes criminelles ne pouvaient tolérer» (vol. C123, p. 16190). Il a peint un tableau très sombre:

De nombreux officiers de la Gendarmerie ne voulaient tout simplement pas savoir que le problème existait. Ils voulaient fermer les yeux et ne rien entendre. Ils ne voulaient pas qu'on leur dise que cette pratique avait cours dans des enquêtes criminelles. Car alors ils auraient été au courant et auraient dû soit ne rien faire et accepter la responsabilité, soit agir; or, bon nombre d'entre eux ne voulaient faire ni l'un ni l'autre. On ne voulait donc pas savoir ce qui se passait.

> Le régime de comptes rendus a contribué à cet état de choses et l'a même favorisé dans une certaine mesure. Tant en Alberta qu'à Toronto, je ne voulais pas discuter de ce genre d'activité avec certains de mes supérieurs au sein de la division. J'étais plus disposé à en parler à la DEC à la Direction générale qu'avec des officiers de ma division, à cause de leur propre perception des choses et du fait qu'ils approuvaient ce genre d'activité. C'était une situation très malsaine, très peu satisfaisante et très inquiétante. Mais elle existait telle que je viens de le dire.
>
> (Vol. C123, pp. 16268 et 16269.)

Selon lui, certains membres subalternes qui pratiquaient l'écoute téléphonique

> en étaient venus à manquer de respect pour leurs supérieurs, pour tous les officiers, dont la plupart ne voulaient pas se mêler de cette pratique ni savoir en quoi elle consistait. Ils ne voulaient rien faire à ce sujet.
>
> (Vol. C123, p.16188.)

De sorte que

> la cohésion et le caractère de la Gendarmerie . . . étaient gravement minés.
>
> (Vol. C123, p. 16189.)

12. Le commissaire adjoint Venner estime qu'il n'y a qu'une façon d'interpréter ce qu'il a fait à Toronto en 1973:

> Pendant une brève période où régnaient la confusion et l'incertitude, et une entente très malsaine au sein de la Gendarmerie quant à la politique à cet égard, [il] a pris sur lui d'agir de façon raisonnable, réfléchie et sensée pour assurer le contrôle d'une pratique acceptable; [il] a accepté un système de comptes rendus qui ne renseigneraient peut-être pas à fond — ils n'étaient peut-être pas trompeurs, mais ils étaient peut-être, par ailleurs, incomplets et ne renseignaient pas suffisamment. Il en est peut-être résulté que certaines personnes à la Direction générale ont été trompées.
>
> (Vol. C123, pp. 16231 et 16232.)

Il a expliqué qu'il voulait imposer une certaine mesure d'imputabilité (envers lui-même) et assurer une certaine maîtrise de ce qui se déroulait auparavant «en secret, sans contrôle» (vol. C123, p. 16181). Il a constaté que le moindre emploi de tables d'écoute avait été caché aux officiers de la Division «O» en Ontario, et qu'aucun officier ne supervisait le programme pour s'assurer que ces techniques n'étaient employées que lorsque c'était absolument nécessaire (vol. C123, p. 16182). Des comptes rendus trompeurs servaient à camoufler des opérations d'écoute téléphonique (vol. C123, p. 16188), et il s'est aperçu que les membres qui pratiquaient l'écoute téléphonique «n'en parlaient pas à leurs supérieurs», d'où «un climat très très dangereux de tromperie et d'absence d'imputabilité» qui «prenait des proportions du côté de la DEC» (vol. C123, p. 16181). Il estime que s'il «avait tenté religieusement de la faire disparaître», la pratique aurait persisté de façon clandestine (vol. C123, p. 16185). Il reconnaît que la politique était considérée comme très importante car, même avant son arrivée à Toronto, il savait, comme «tous nos enquêteurs du secteur criminel», que «si un enquêteur était surpris à pratiquer l'écoute téléphonique, il perdrait son emploi» (vol. C123, p. 16187.)

13. De fait, sa conduite était loin d'être inacceptable, à son avis, mais elle l'aurait été s'il «n'avait rien fait sinon laisser la situation perdurer, ou rendre les

opérations encore plus clandestines par des mesures répressives». Il dit avoir fait son devoir:

> ... comme je le percevais, envers la Gendarmerie, de nombreuses façons, et en particulier, envers les jeunes membres de la GRC.
>
> (Vol. C123, p. 16189.)

14. Il est troublant de voir qu'un officier puisse percevoir son «devoir envers la Gendarmerie» comme étant distinct de son devoir de respecter la politique de ce corps policier. Nous rejetons l'idée qu'il existe un devoir transcendant envers la Gendarmerie que peuvent invoquer les membres pour faire fi d'une ligne de conduite dictée par les cadres supérieurs ou par le solliciteur général, quelque déraisonnable qu'elle puisse paraître aux yeux des membres, et quelles que soient, selon eux, les conséquence négatives de cette ligne de conduite pour «la cohésion» ou «le caractère» de la Gendarmerie.

15. Nous reconnaissons que M. Venner était dans une situation très difficile lorsqu'il s'est aperçu, à son arrivée à Toronto, que l'écoute téléphonique était pratiquée «clandestinement». Selon les témoignages, il est clair que la politique officielle de la Gendarmerie interdisait l'écoute téléphonique. Il n'est donc guère étonnant que, dans les divisions, certains officiers supérieurs, tels que le supérieur de M. Venner à Toronto, aient insisté sur un respect rigoureux de la politique établie. Toutefois, il est tout aussi évident que des officiers supérieurs de la DEC à la Direction générale savaient, au moins dès l'automne de 1972, que bien souvent la consigne n'était pas respectée dans les régions. Non seulement en étaient-ils au courant, mais ils n'en ont rien fait. La politique n'a pas été modifiée, et l'on n'a pas cherché, non plus, à rendre la pratique conforme à la politique établie. On comprend alors pourquoi M. Venner a estimé plus facile de discuter de la situation avec les gestionnaires, à la Direction générale, plutôt qu'avec les officiers sur le terrain. Il s'agissait d'un cas où la direction de la Gendarmerie avait failli à la tâche.

16. Dans son témoignage à ce sujet, le commissaire Simmonds a déclaré qu'à son avis M. Venner s'était attaqué «à un problème très difficile d'une façon très responsable» et il a décrit sa propre expérience comme officier sur le terrain. Nous avons fait grand cas de ses observations.

17. Nous reconnaissons que M. Venner s'est ouvert librement à notre avocat et à nous, et nous lui en savons gré. Mais en fin de compte un seul fait demeure: la politique de la GRC interdisait l'emploi de tables d'écoute dans les enquêtes criminelles. Ceux qui ont passé outre à la consigne étaient peut-être inspirés par de nobles motifs, mais leur conduite est inexcusable, car cette voie ne peut mener qu'à une perte du contrôle et un effondrement de l'autorité au sein de la Gendarmerie.

La conduite du sous-commissaire Nadon

18. Le 8 août 1972, M. Nadon demandait à la DEC de préparer une étude sur la politique en matière d'écoute téléphonique pour voir s'il y avait lieu de modifier la ligne de conduite établie. Dès le mois d'octobre, un document intitulé «*Wiretapping Policy*» (politique de l'écoute téléphonique) (pièce E-5), rédigé à la Direction générale, pour diffusion interne seulement, par des

sous-officiers principaux œuvrant dans les sous-directions des drogues, des renseignements criminels, des infractions commerciales et des services juridiques fut distribué aux officiers responsables des diverses directions de la DEC à la Direction générale, lesquels, autant que sache M. Nadon, n'en ont pas rejeté le contenu. Ce mémoire, qui fut ensuite soumis à M. Nadon, retraçait l'évolution de la politique de l'écoute téléphonique depuis les années 30 et recommandait un changement d'orientation. Voici les passages qui présentent pour nous un intérêt particulier:

Introduction [p. 1]

Notre politique officielle concernant les tables d'écoute est parfaitement claire. Pendant des années nous avons constamment interdit aux membres d'employer cette méthode d'enquête et avons toujours nié y avoir eu recours . . .

Or, il est pénible de constater qu'une simple lecture des dossiers tromperait entièrement quiconque ne connaît pas la réalité dans ce domaine: la politique officielle n'a jamais été respectée malgré les assurances du contraire.

Le présent mémoire a pour objet de présenter la vérité telle qu'elle est, de faire plus qu'extraire et résumer des données (bien que nous l'ayons fait jusqu'à un certain point), et de permettre de tirer des conclusions et de formuler des recommandations fondées sur la réalité . . .

Loi d'autorisation [p. 7]

. . . Lorsque le Parlement a été dissous en juillet, le Bill C-6 est mort au *Feuilleton*; c'était le dernier d'une série de projets de loi sur l'écoute téléphonique et celui qui était venu le plus près d'être adopté. Bien que nous ayons présenté nos observations habituelles au ministère de la Justice, nous avons brillé par notre absence lors de la présentation de mémoires au Comité permanent de la justice et des questions juridiques. Notre politique actuelle nous a bel et bien empêchés d'appuyer ouvertement de notre prestige d'autres corps policiers. Nous n'osions pas risquer un interrogatoire qui aurait pu révéler le gouffre qui existait entre la politique et la pratique.

Répercussion de la politique actuelle [p. 9]

Il peut être affirmé sans ambages que nos membres ont effectivement recours à la table d'écoute malgré une politique officielle contraire, soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire d'autres corps policiers et de sociétés de téléphone. Cette situation tient essentiellement au fait que la Gendarmerie s'attend, avec raison d'ailleurs, que les enquêtes de ses membres donnent des résultats, et que la politique officieuse au niveau opérationnel excuse ou encourage, à cette fin, le recours à la table d'écoute. En second lieu, les membres se consacrent à leur tâche avec une telle ardeur qu'ils sont prêts à employer tous les moyens qui ne leur répugnent pas personnellement, même au risque de compromettre leur carrière.

L'affirmation selon laquelle nos membres ont effectivement recours aux tables d'écoute est fondée sur les éléments suivants:

(1) connaissance qu'ont de nombreux membres de la situation, même s'ils sont obligés de le nier officiellement;

(2) connaissance notoire de la situation au sein de la Gendarmerie;

(3) cas se situant aux échelons supérieurs du crime grave et organisé, où il est évident que les méthodes traditionnelles d'enquêtes ne peuvent donner de résultats;

(4) questions posées périodiquement par les membres qui suivent des cours, sur les conséquences qu'ils auraient à subir s'ils étaient pris.

Pourquoi notre politique doit être modifiée [p. 12]

. . .

(2) pour que la politique corresponde à la pratique;

. . .

(6) pour permettre aux représentants de la Gendarmerie de comparaître devant le Comité permanent de la justice et des questions juridiques et tenter d'influer sur la teneur des mesures législatives envisagées.

. . .

19. Les rédacteurs du mémoire croyaient, il est clair, que tant que la politique ne serait pas modifiée, tout officier supérieur de la Gendarmerie comparaissant devant le Comité permanent de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes se verrait contraint de révéler que des membres de la Gendarmerie passaient souvent outre à la politique établie, et que cela provoquerait une consternation susceptible de réduire les chances de voir adopter des dispositions législatives qui, une fois inscrites au recueil des lois, permettraient nettement à la police de pratiquer l'écoute téléphonique.

20. Le 8 novembre 1972, M. Nadon écrivait au directeur des enquêtes criminelles qu'il avait «lu cette excellente étude sur l'écoute téléphonique», et conseillait d'y apporter certains changements mineurs avant qu'une version définitive fasse l'objet de discussions avec le commissaire.

21. Vers la même époque, un document faisant état des objections fondamentales de la GRC à la Loi sur la protection de la vie privée a été rédigé pour la gouverne du solliciteur général. Le 18 décembre 1972, M. Nadon a envoyé ce document à M. Bourne, chef du groupe d'analyse et de recherches en matière de sécurité et de politiques au sein du ministère du solliciteur général (pièce E-7). Voici ce qu'on y lisait à propos de la politique en matière d'écoute téléphonique:

> La politique en matière d'écoute téléphonique est la suivante: on n'y aura pas recours dans les enquêtes criminelles, sauf si l'une des parties y consent et si aucune mesure législative ne l'interdit . . .
>
> Étant donné que la politique de la GRC interdit l'écoute téléphonique dans les enquêtes criminelles, nous ne pouvons pas parler directement de nos propres enquêtes lorsque nous voulons faire part des résultats positifs de cette pratique. Nous avons toutefois participé à plusieurs opérations conjointes avec d'autres corps policiers que leurs supérieurs autorisent à pratiquer l'écoute téléphonique.

Notons que le document envoyé au bureau du solliciteur général ne faisait mention ni des mises sur écoute que des membres de la GRC avaient demandé aux sociétés de téléphone ou à d'autres corps policiers de pratiquer, ni des tables d'écoute qu'ils avaient eux-mêmes installées. En outre, M. Nadon ne

peut affirmer que la GRC a abordé ces possibilités au cours des discussions avec le solliciteur général, M. Allmand, au sujet de la Loi sur la protection de la vie privée. Il ne se souvient pas d'avoir dit au Ministre qu'il soupçonnait que, parfois, des membres de la GRC ne respectaient pas la politique interdisant l'écoute (vol. 199, pp. 29394 à 29399).

22. M. Nadon nous a dit que, le 22 décembre 1972, il a envoyé le mémoire interne au commissaire. Voici un extrait de la note qui accompagnait le mémoire:

> Voici le mémoire sur l'écoute téléphonique dont nous avons discuté récemment. Il retrace avec force détails l'évolution de la participation de la DEC depuis les années 30 et fait état des problèmes qui ont surgi en cours de route. Ayant connu la plupart de ces problèmes au niveau opérationnel, j'ai beaucoup de sympathie pour les membres en cause. Après une étude attentive de ce document et de données additionnelles obtenues outre-frontière, je reconnais qu'il est temps d'examiner à fond notre politique actuelle . . .

Selon M. Nadon, des entretiens ont eu lieu par la suite, soit le 10 janvier 1973, avec le commissaire et la DEC. Le commissaire a alors décidé que la politique de la GRC en matière d'écoute téléphonique ne devait pas être modifiée, afin de ne pas nuire à la position de la GRC à l'égard des dispositions législatives concernant les tables d'écoute.

23. En janvier 1973, le mémoire interne d'octobre 1972 a été discuté à une réunion des commandants divisionnaires, tenue à Ottawa. Le 26 janvier, M. Nadon faisait parvenir le mémoire aux commandants divisionnaires de plusieurs provinces où la GRC agit en vertu de contrats de service. Autant qu'il se souvienne, aucune de ces divisions n'a prétendu que les faits présentés dans le mémoire étaient inexacts (vol. 199, p. 29364; pièce E-5).

24. M. Nadon a déclaré: «Autant que je sache, la politique a été établie et est généralement observée dans toute la Gendarmerie. Il a pu y avoir une exception par-ci, par-là, mais pas un gouffre . . .» comme le prétendait le mémoire interne d'octobre 1972 (vol. 199, p. 29335). Selon son témoignage, les déclarations formulées dans le mémoire le portaient à «soupçonner que certains de nos membres . . . s'aventuraient à pratiquer l'écoute téléphonique; mais ce phénomène n'était pas général dans tout le pays. C'était l'exception» (vol. 199, pp. 29336 et 29337). D'après M. Nadon, «il n'était certes pas avéré aux échelons supérieurs de la Direction générale que des membres pratiquaient l'écoute téléphonique» (vol. 199, p. 29337). Selon lui, lorsque le mémoire affirme que «la politique actuelle n'a jamais été respectée dans les grands centres où sévit le crime», le mémoire «généralise» la situation; la désobéissance «n'était pas répandue», mais était plutôt le fait, à son avis, «de quelques membres seulement dans chaque division» (vol. 199, p. 29344). Cette opinion se fonde sur l'expérience qu'il a acquise au niveau divisionnaire et ce qu'il a entendu dire à la Direction générale. D'après ce qu'il sait de Toronto, Vancouver et Montréal, «l'écoute téléphonique, si elle existe, y est pratiquée à une bien petite échelle» (vol. 199, p. 23351).

25. Malgré la déclaration faite «sans ambages» dans le mémoire d'octobre au sujet de cette pratique, déclaration qui, pour M. Nadon, signifiait que les

auteurs du mémoire «pourraient sans doute citer des cas où il y a indubitablement eu écoute» (vol. 199, p. 29348), celui-ci n'a pas demandé si la déclaration formulée dans le mémoire était fondée (vol. 199, pp. 29354 et 29436). Il s'efforçait alors, nous a-t-il dit, de faire adopter les dispositions législatives et, de toute façon, il estimait que des membres de la Gendarmerie qui présentent un mémoire «étoffent» leur version des faits de façon à influencer les cadres supérieurs en faveur d'une modification de politique (vol. 199, p. 29345). Autrement dit, a-t-il ajouté, ils versent dans l'exagération (vol. 199, pp. 29346 à 29350). Il estimait que les auteurs du mémoire ne pouvaient être au courant d'un emploi généralisé des tables d'écoute, car seuls ceux qui auraient «besoin de savoir» seraient dans le coup (vol. 199, pp. 29348, et 29420). J'était d'avis «que les auteurs de ces propos n'étaient probablement au courant d'aucun cas précis et ne se fondaient que sur des rumeurs . . .» (vol. 199, p. 29421). Pourtant, le caractère non équivoque de la déclaration portait M. Nadon à «soupçonner» que certains membres pratiquaient l'écoute téléphonique à l'encontre de la politique officielle, et que cette pratique était peut-être «un peu plus répandue» qu'il ne l'avait cru au début, bien qu'il n'y ait pas vu un «mépris général de la politique établie». Il avait pu y avoir, croyait-il, un cas par-ci, par-là au cours des années (vol. 199, pp. 29438 et 29439). M. Nadon n'avait certes pas l'intention de faire enquête en se fondant sur de tels soupçons: il n'enquêterait que dans le cas, peu probable d'ailleurs, où il recevrait une plainte d'un tribunal ou du public (vol. 199, pp. 29348 et 29349). Il lui faudrait alors agir. Mais dans les circonstances, il n'a pas jugé nécessaire de demander de détails sur les cas présumés d'écoute téléphonique.

26. A noter qu'un examen des dossiers de la GRC révèle que, le 4 mai 1971, un surintendant principal de la DEC à la Division «K», en Alberta, avait fait parvenir au directeur des enquêtes criminelles un message (pièce E-5) intitulé: «L'écoute téléphonique» et ainsi conçu:

> Je répète que nos membres ne pratiquent pas l'écoute téléphonique; toutefois, depuis quelques mois, si l'écoute se révèle obligatoire, elle est faite subrepticement par (nom d'un employé d'une société de téléphone).

Il s'agissait de Calgary où, comme partout en Alberta à l'exception d'Edmonton, la loi interdit l'écoute téléphonique. Ce message faisait donc part à la Direction générale, non seulement d'entorses à la politique de la Gendarmerie, mais d'illégalités. Voilà un exemple où la Direction générale a reçu des renseignements très précis sur l'écoute téléphonique pratiquée à l'encontre de la politique établie. M. Nadon ne se souvenait pas de ce message.

27. Le 12 juin 1973, le solliciteur général et M. Nadon ont comparu devant le comité permanent de la Justice et des questions juridiques de la Chambre des communes. La GRC avait rédigé un mémoire qu'elle a remis au comité le 12 juin 1973. En voici un extrait:

> La Gendarmerie royale du Canada n'a pas recours à la table d'écoute dans une enquête judiciaire À MOINS *a*) qu'elle n'ait obtenu le consentement préalable d'un des interlocuteurs concernés; *et b*) que l'écoute clandestine des conversations téléphoniques ne soit légale dans le secteur où se poursuit l'enquête . . .

Les membres du comité se sont montrés très intéressés à la politique et à la pratique de la Gendarmerie en matière d'écoute des conversations téléphoniques. Voici des extraits du compte rendu des délibérations du comité:

(p. 12)

M. Leggatt [député]: Très bien. Alors pour les écoutes clandestines effectivement réalisées, certaines d'entre elles portaient-elles sur les téléphones de juristes?

M. Allmand: Pour les affaires criminelles, on n'utilise pas d'écoute clandestine.

Le sous-commissaire Nadon: Eh bien, les micros cachés ou autres comme vous voudrez bien les appeler. Non, nous ne faisons pas d'écoute téléphonique.

M. Allmand: On pratique toutefois ce genre d'écoute pour l'espionnage et M. Draper pourra vous répondre quant à cela.

. . .

M. Atkey [député]: J'invoque le règlement, monsieur le président. Je pense que le ministre a dit qu'avec le consentement des parties on pouvait faire des écoutes téléphoniques en matière criminelle.

M. Allmand: C'est très, très rare.

Le sous-commissaire Nadon: Très rarement.

(p. 14)

M. Olivier [député]: Et si vous faites de la prévention est-ce que vous vous servez de l'interception téléphonique?

M. Nadon: Pas du téléphone.

M. Olivier: Vous ne vous en servez pas du tout?

M. Nadon: Pas pour le côté criminel.

(p.15)

M. Allmand: Monsieur Olivier, la Gendarmerie royale vous dira que bien qu'elle ne fasse pas emploi de l'écoute téléphonique pour les affaires criminelles, elle reconnaît que cela lui serait très utile car elle a vu les autres corps policiers l'utiliser.

M. Olivier: Je doute qu'on nous dise que l'on ne s'est jamais servi de cela pour les criminels. La Gendarmerie royale du Canada est là pour quoi?

M. Allmand: Tout ce que je puis vous dire, c'est que la Gendarmerie royale m'a dit qu'elle n'avait pas utilisé l'écoute téléphonique pour les affaires criminelles.

M. Prud'homme [député]: Et vous croyez en sa parole?

M. Allmand: Que puis-je faire d'autre?

(p. 34)

M. Allmand: La raison pour laquelle les tables d'écoute n'ont pas été utilisées par le passé par la division criminelle de la Gendarmerie royale, c'est, à notre avis, qu'il existait certaines restrictions.

(p. 36)

M. Blais [député]: Mais vu le fait que vous n'avez fait aucune investigation dans le domaine criminel en captant des messages, lorsqu'on vous permettra

de capter des messages, vous aurez une arme supplémentaire à vos investigations.

M. Nadon: C'est ça.

28. M. Nadon estime qu'en ce qui le concerne ses réponses étaient exactes. Quant à ce qui l'a poussé à ne pas mentionner même les exceptions qui étaient permises en vertu de la politique établie (à part les interceptions faites du consentement d'une des parties), voici ce qu'il nous a dit: «Je voulais répondre à la question le plus brièvement possible, sans donner trop de détails . . . je crois que nous voulions mettre un terme à l'audience . . . » (vol. 199, pp. 29433 et 29434).

29. Notre avocat a demandé à M. Nadon pourquoi il n'avait pas dit au comité qu'en plus des renseignements qu'elle recevait des autres corps policiers, la GRC leur demandait de pratiquer l'écoute téléphonique. Il a répondu: «Parce que ce n'était pas une chose courante . . . », encore qu'il ait reconnu que cette pratique était permise en vertu de la politique arrêtée par la Gendarmerie (vol. 199, pp. 29417 et 29418).

30. Quant à savoir s'il y avait des exceptions aux déclarations qu'il a faites au comité permanent, M. Nadon estime qu'il incombait aux membres du comité de lui demander: «Et maintenant, y a-t-on recours à l'occasion?»; à quoi il aurait répondu: «Oui, cela pourrait arriver, et les membres en cause seraient punis» (vol. 199, p. 29427).

31. Nous sommes convaincus que lorsque M. Nadon a comparu devant le comité permanent de la Justice et des questions juridiques, le 12 juin 1973, il savait à tout le moins que, selon un mémoire rédigé par des membres responsables de la Gendarmerie quelques mois seulement auparavant, on pouvait «affirmer sans ambages qu'à l'encontre de la politique officielle nos membres pratiquent l'écoute téléphonique soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire d'autres corps policiers et de sociétés de téléphone». Compte tenu des responsabilités des auteurs de la déclaration, du fait que des sections de la Direction générale et des commandants divisionnaires l'auraient apparemment jugée exacte, et de la note du 8 novembre 1972 où M. Nadon voyait dans ce document une excellente étude sur l'écoute téléphonique, nous ne pouvons accepter que, comme il le prétend, le mémoire lui ait seulement fait soupçonner que l'écoute téléphonique était «un peu plus répandue» qu'il le pensait, et qu'il «croyait» qu'on n'y avait recours que rarement. Toutefois, même si nous admettions que M. Nadon n'a été porté qu'à «soupçonner» que cette pratique était «un peu plus répandue» qu'il le croyait, il avait le devoir de s'informer auprès des auteurs du mémoire pour vérifier l'exactitude de la déclaration. Il ne l'a pas fait, et nous considérons le motif qu'il a invoqué pour expliquer cette omission comme plus ou moins plausible. Il est convaincant dans la mesure où nous acceptons son affirmation selon laquelle il était désireux de voir adopter la loi imminente. Il voulait éviter, nous a-t-il dit, de déranger les choses. Il entendait par là, à notre avis, qu'il ne voulait révéler ni au solliciteur général ni au comité de la Justice et des questions juridiques que l'écoute téléphonique était (ou même pourrait être) généralement pratiquée par des membres de la Gendarmerie, car il aurait nettement perturbé M. Allmand

et contredit les assurances que celui-ci et ses prédécesseurs avaient reçues. Par ailleurs, le motif qu'il a invoqué n'était pas convaincant parce qu'il était très improbable qu'un tribunal ou un particulier porte plainte au sujet de l'écoute téléphonique; celle-ci n'était illégale que dans deux provinces, et les membres de la GRC appelés à témoigner en cour étaient encouragés à éviter de divulguer toute forme d'écoute électronique, et recevaient des instructions en ce sens. Une lettre envoyée d'Edmonton en 1973 et mentionnée par M. Venner dans son témoignage précise clairement que les membres de la GRC s'efforceraient de dissimuler, même à l'avocat de la Couronne, les renseignements obtenus grâce à l'écoute (pièce E-8).

32. Il est une situation qu'autorisait la politique de la Gendarmerie, même en l'absence d'une opération conjointe, et dont M. Nadon était au courant: les membres de la GRC pouvaient demander à une autre force policière de pratiquer pour eux l'écoute téléphonique. M. Nadon n'en a pas fait part au comité. Le mémoire présenté au comité ne renfermait que cette mention plutôt ambiguë de la coopération avec d'autres forces policières:

> Dans certains cas, la surveillance des communications se fait de concert avec d'autres corps policiers canadiens importants, et on parle alors d'une «opération conjointe».

33. Peu importe que M. Nadon ait su, ou seulement soupçonné, que l'écoute téléphonique dépassait les limites permises par la politique de la Gendarmerie plus souvent qu'à l'occasion, il aurait dû préciser les assurances données dans le mémoire au comité et nuancer ses propres réponses. Son omission a induit en erreur les membres du comité permanent, tout comme le mémoire adressé le 18 décembre 1972 au ministère du solliciteur général a induit celui-ci en erreur. Tout cela a été fait à dessein et c'est pourquoi cette conduite est inacceptable. Tant le solliciteur général que les députés ont le droit d'être renseignés avec franchise et précision, et il est contraire aux exigences du gouvernement responsable et de la démocratie parlementaire que la GRC s'abstienne de donner en toute franchise des renseignements complets sous prétexte que si la bonne question lui est posée (par des personnes qui peuvent bien, sur le coup, ne pas penser à la «bonne question») elle y répondra, mais qu'autrement il n'est pas nécessaire de donner les renseignements.

La conduite du commissaire Higgitt

34. M. Higgitt a été commissaire du 1er octobre 1969 au 28 décembre 1973. Auparavant, il avait acquis son expérience surtout dans le domaine de la sécurité et des renseignements. Selon son témoignage, il ignorait que parfois des membres de la GRC, dans le cadre d'enquêtes criminelles, interceptaient directement des conversations téléphoniques, ou installaient une table d'écoute grâce à la collaboration d'une société de téléphone. Le 20 avril 1972, le comité permanent de la Justice et des questions juridiques se réunissait pour examiner la première Loi sur la protection de la vie privée (avant qu'elle soit laissée en plan au *Feuilleton*). Voici un passage du compte rendu de ses délibérations:

> M. McGrath: Est-ce que la Gendarmerie royale du Canada a des tables d'écoute? Est-ce que vous surveillez des téléphones dans le cadre de vos responsabilités?

Le commissaire Higgitt: Non, dans le cadre de nos opérations du maintien de l'ordre, nous ne surveillons pas les téléphones, ce que je tiens à souligner ici.

35. M. Higgitt nous a dit qu'en ce qui le concerne il n'a pas vu avant 1981 — alors qu'il préparait son témoignage sur ce point — le mémoire interne de la GRC daté d'octobre 1972 et intitulé «*Wiretapping Policy*» (politique de l'écoute téléphonique). Il nous a ensuite expliqué qu'il ne se souvenait pas d'avoir jamais vu le mémoire (vol. 199, pp. 29499 et 29500). Quant au bordereau d'accompagnement écrit de la main de M. Nadon et adressé au «commissaire» le 22 décembre 1972, bordereau qui commençait par les mots «voici le mémoire sur l'écoute téléphonique dont nous avons parlé récemment . . . » et se rapportait clairement au mémoire d'octobre, M. Higgitt a appelé notre attention sur le fait que le 22 décembre, dernier jour ouvrable avant Noël, «rien de bien important n'a dû lui parvenir», et que le bordereau ne porte pas le genre de notation qu'il avait l'habitude de faire sur de tels documents lorsqu'il les recevait ou les lisait (vol. 199, pp. 29500 et 29501).

36. A l'affirmation de M. Higgitt, qui ne se souvient pas d'avoir jamais vu le mémoire d'octobre 1972, nous opposons ces documents provenant de M. Nadon: (i) ses bordereaux d'accompagnement manuscrits des 8 août et 8 novembre 1972, adressés au directeur des enquêtes criminelles et faisant état de la rédaction du mémoire interne. Il est question dans l'un et l'autre d'une discussion avec le commissaire à ce sujet lorsque le mémoire serait prêt. (ii) Son bordereau d'accompagnement manuscrit adressé au «commissaire» le 22 décembre 1972, que nous avons déjà mentionné. (iii) Une note manuscrite à verser au dossier, portant la date du 10 janvier 1973 et dont voici un passage: «Discussion avec le commissaire et le directeur de la DEC le 10 janvier 1973. Comme la mesure législative est à l'étude, le commissaire craint que le Ministre réagisse mal si nous lui demandons de changer notre politique, alors qu'il favorise le projet de loi dont la Chambre est saisie . . . » (La note mentionnait ensuite les risques que comportait le bill et concluait: «Nous recommandons donc aux commandants de faire des démarches discrètes à ce sujet auprès des procureurs généraux pour tenter d'obtenir leur appui et, s'ils réussissent, de nous en faire part pour que nous puissions invoquer cet appui auprès du ministre en faveur d'une modification de la politique établie.») (iv) Sa lettre à cinq commandants divisionnaires, datée du 26 janvier 1973, dans laquelle il déclarait: «Le commissaire examine actuellement le document qui a été rédigé . . .»)

37. Le 24 mai 1973, M. Higgitt comparaissait devant le comité permanent de la Justice et des questions juridiques, qui étudiait alors le projet de loi sur la protection de la vie privée. Voici un extrait du compte rendu de ces délibérations:

M. Higgitt: Il y a eu une question il y a quelques instants . . . vous avez dit: Employons-nous la surveillance électronique?

M. O'Connor (député): Oui

M. Higgitt: Ma réponse à cette question est non.

M. O'Connor: Vous ne vous en servez pas.

Mi Higgitt: Je répète, non.

M. O'Connor: Donc, vous affirmez que votre service n'emploie pas de table d'écoute au cours de ses enquêtes sur le crime au Canada, sauf quand il s'agit de questions de sécurité, et je suis d'accord pour ne pas étudier ce problème en profondeur.

M. Higgitt: La réponse est non.

Notons que les réponses de M. Higgitt étaient trop catégoriques, qu'il n'a même pas dit que la politique de la Gendarmerie permettait de recevoir d'autres forces policières le produit de leurs opérations d'écoute téléphonique. Selon M. Higgitt, il croyait ne pas l'avoir mentionné parce que «ce n'est pas la question qu'on m'a posée» et que «je suppose que je n'y ai pas pensé» (vol. 199, pp. 29553 et 29556). En outre, il n'a pas, il va sans dire, mentionné dans sa réponse les régions où, selon le mémoire d'octobre 1972, on passait outre à la politique établie.

38. La note et la lettre de M. Nadon, dont nous avons déjà fait mention, nous ont convaincus que M. Higgitt a effectivement reçu le mémoire d'octobre 1972 et que ses souvenirs à cet égard sont inexacts. Nous croyons que les réponses de M. Higgitt au comité étaient trompeuses et manquaient de franchise, et qu'il s'est délibérément abstenu de faire part aux membres du comité du fait que la GRC utilisait le produit des opérations d'écoute pratiquées par d'autres forces policières et avait recours aux méthodes décrites dans le mémoire d'octobre.

39. Nous sommes convaincus que personne n'a dit à M. Allmand que des membres de la GRC pratiquaient eux-mêmes sur le terrain l'écoute téléphonique ou demandaient à cette fin la collaboration d'employés de sociétés de téléphone. En outre, nous croyons qu'il n'a même jamais été mis au courant de la politique permettant aux membres de la GRC de demander à leurs homologues d'autres forces policières de mettre des lignes téléphoniques sur écoute. Dans son témoignage, il a affirmé avoir été tenu dans l'ignorance de ces questions. M. Higgitt n'a pas donné à entendre qu'il avait renseigné M. Allmand sur l'une ou l'autre de ces questions (de fait, M. Higgitt n'aurait pu témoigner en ce sens, car il a nié être au courant des deux premières questions et ne pouvait se souvenir de la troisième). M. Nadon nous a dit ne pas se souvenir que M. Allmand ait été informé de ces questions. Par conséquent, nous concluons que M. Allmand n'était pas au courant de ces questions et n'avait aucune raison d'en soupçonner l'existence, la GRC lui ayant donné le même genre d'assurances qu'elle a réitérées par la suite au comité permanent de la Justice et des questions juridiques.

Pressions

40. Un autre problème découle des démarches entreprises par M. Nadon pour obtenir que les dispositions auxquelles la GRC s'opposait ne soient pas incluses dans la Loi sur la protection de la vie privée. Lorsque, le 26 janvier 1973, M. Nadon a envoyé le mémoire d'octobre aux commandants divisionnaires de Terre-Neuve, de la Saskatchewan, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard pour recueillir leurs observations et leurs suggestions, il faisait état dans sa lettre d'accompagnement tant

des dispositions législatives dont le Parlement était saisi, que de la possibilité de modifier la politique de la Gendarmerie avant même que la mesure soit adoptée. Il poursuivait en ces termes:

> Le commissaire estime qu'il serait maintenant opportun de solliciter discrètement les opinions des procureurs généraux au sujet de l'écoute téléphonique pratiquée par la Gendarmerie dans les limites de leur province, aux fins d'enquêtes criminelles. S'il était possible d'obtenir l'approbation de l'ensemble des procureurs généraux, ou de la plupart d'entre eux, notre proposition au gouvernement en serait certes renforcée. Veuillez donc communiquer personnellement et discrètement avec le procureur général de votre province pour voir ce qu'il en pense.

M. Nadon recommandait ensuite d'expliquer aux procureurs généraux les limites et les contrôles auxquels serait assujetti le recours à cette technique. Il ajoutait:

> Un des procureurs généraux a appuyé le recours à la surveillance auditive par la Gendarmerie. Vous trouverez, à l'annexe «A» ci-jointe, des extraits de son autorisation dont vous voudrez peut-être vous inspirer pour préparer votre entretien avec le procureur général.
>
> En ce qui concerne la législation fédérale sur la surveillance auditive, la Gendarmerie, par l'entremise de l'ACCP (Association canadienne des chefs de police), du ministère de la Justice, du cabinet du solliciteur général et autres intermédiaires, s'est vraiment efforcée d'influer sur les mesures législatives de manière que cette surveillance puisse être employée utilement, au Canada, par les organismes chargés d'appliquer la loi. Comme il a été mentionné à la conférence des commandants, les dispositions législatives qui ont été rédigées ne nous agréent certes pas en tous points, mais nous espérons toujours qu'elles pourront être modifiées . . .
>
> Permettez-moi d'ajouter que le commissaire comprend la nécessité de recourir à cette technique dans certaines enquêtes importantes de la DEC. Il est toutefois dans une situation délicate, vu les événements antérieurs qui ont nécessité l'adoption de notre politique actuelle. Il importe donc, nonobstant les dispositions législatives projetées, d'obtenir l'appui des solliciteurs généraux. Si la réaction devait être favorable, cette influence supplémentaire, ajoutée à d'autres renseignements, aidera le commissaire dans sa démarche auprès du ministre en vue d'obtenir l'autorisation de pratiquer l'écoute téléphonique, à certaines conditions, dans les enquêtes criminelles.

41. Cette lettre démontre clairement l'intention non seulement de recueillir l'avis des procureurs généraux des provinces (à quoi nous ne saurions nous opposer) mais aussi de leur demander d'appuyer les vues de la Gendarmerie au sujet des dispositions législatives envisagées, afin de saisir le solliciteur général de toute «réaction favorable» ainsi obtenue. Selon le témoignage de M. Nadon, il «croit» que M. Allmand «nous est probablement reconnaissant d'avoir consulté les procureurs généraux, car nos démarches appuyaient sa propre position sur bon nombre de ces questions» (vol. 199, p. 29376). Toutefois, M. Allmand a nié qu'il ait été informé que la GRC consultait les procureurs généraux, comme le veut la lettre de M. Nadon (vol. 200, p. 29585).

42. Nous reconnaissons avec M. Allmand qu'il était «inconvenant» que la GRC fasse des pressions auprès de fonctionnaires de gouvernements provin-

ciaux, à l'insu du solliciteur général, pour tenter d'obtenir qu'ils appuient les vues de la Gendarmerie sur des questions de principe (vol. 200, p. 29587). Non seulement ces démarches sont-elles inconvenantes, elles sont même inacceptables. En outre, nous estimons qu'il est inacceptable que la Gendarmerie, sans la permission du solliciteur général, demande à des personnes hors du gouvernement fédéral d'appuyer ses vues sur des dispositions législatives dont le Parlement est saisi. C'est s'ingérer indûment dans le processus parlementaire. Au chapitre 6 de la Partie V de notre deuxième rapport, nous avons signalé que le Service de sécurité s'était servi de la presse pour nuire aux intérêts de certaines «cibles», et nous avons alors déclaré qu'à notre avis cette conduite était indigne du service canadien de renseignements pour la sécurité. Dans le même ordre d'idée, nous recommandons ici qu'à l'avenir, sauf approbation préalable du solliciteur général, la Gendarmerie s'abstienne de demander à des gens de l'extérieur d'appuyer ses vues sur une mesure législative dont le Parlement est saisi, ou sur des questions de principe devant être soumises au solliciteur général.

CHAPITRE 3

LA VÉRIFICATION DU COURRIER

1. Au chapitre 4 de la Partie III de notre deuxième rapport, nous avons étudié la nature de la pratique d'enquête dite opération de vérification du courrier et nous avons examiné les questions de droit et de principe qui s'y rattachent. Nous allons maintenant voir jusqu'à quel point des cadres supérieurs de la GRC, des hauts fonctionnaires et des ministres savaient que cette technique était employée, dans quelle mesure il l'ont approuvée ou de quelle façon ils ont réagi lorsqu'ils en ont été mis au courant.

A. L'ARRIÈRE-PLAN

2. C'est le 8 novembre 1977, au cours d'une émission de télévision de Radio-Canada, qu'a été divulguée la pratique courante de l'ouverture du courrier par les membres de la GRC sous le nom de code «Cathedral». Une allégation nous était alors parvenue — il s'agissait d'une des allégations qui avaient abouti à la création de notre commission d'enquête — selon laquelle des membres du Service de sécurité avaient un double système d'accès au courrier, lequel a été décrit par le sous-procureur général adjoint, M. Louis-Philippe Landry, dans une note adressée au solliciteur général adjoint, M. Tassé, en date du 24 juin 1977, soit le lendemain d'une rencontre avec deux anciens membres de la GRC, MM. Donald McCleery et Gilles Brunet:

> *a*) Lorsqu'un sujet sous surveillance déposait une lettre à la poste, un agent préposé à cette fin plaçait dans la boîte aux lettres une enveloppe suffisamment large pour séparer toutes les lettres déposées après coup dans la même boîte de celles qui s'y trouvaient.
>
> Plus tard, grâce à un passe-partout dont disposait une personne non identifiée, les lettres trouvées sous la grande enveloppe étaient retirées et examinées et la lettre suspecte copiée. Les lettres étaient remises dans le circuit postal quelques heures plus tard.
>
> *b*) Si le système décrit plus haut ne fonctionnait pas ou ne pouvait être utilisé, le Service de sécurité obtenait, grâce à ses contacts au ministère des Postes, accès aux lettres postées.
>
> (Pièce M-154.)

3. Le 9 novembre, le ministre des Postes, l'honorable Jean-Jacques Blais, faisait à la Chambre la déclaration suivante:

> J'ai appris qu'aucune modification n'avait été apportée à la politique du ministère des Postes. Je veux parler de la politique formulée à la Chambre par Bryce Mackasey il y a deux ans et que j'ai adoptée et appliquée, à savoir qu'on ne touche nullement au courrier de première classe ou de fait

au courrier ordinaire, à moins que la chose ne soit autorisée en vertu de la Loi sur les Postes. Cela signifie qu'on ne touche et que l'on n'enlève pas le courrier, sauf dans certains cas où la Gendarmerie royale réclame notre collaboration. Le ministère offre sa collaboration à l'égard des plis et des renseignements qu'on peut trouver dessus. Le courrier n'échappe jamais à la garde du ministère des Postes ni n'est détourné des voies ordinaires du courrier.

A une question du chef de l'Opposition qui lui demandait s'il existait des directives relativement aux conditions dans lesquelles les services de sécurité du gouvernement canadien ont le droit d'examiner ou d'intercepter le courrier d'un citoyen, pour quelque raison que ce soit, le ministre des Postes a répondu:

> Monsieur l'Orateur, il n'existe pas de directives à ce sujet. Normalement, la GRC fait une demande aux agents locaux des services de sécurité et des enquêtes. La demande est alors transmise au chef de ce service, à Ottawa. Celui-ci l'étudie et c'est lui qui permet la collaboration entre la GRC et les responsables des postes. Cette collaboration se limite aux enquêtes menées par la GRC.
>
> Je répète aux députés que l'examen du courrier est effectué dans le bureau de poste et qu'il se borne aux informations figurant sur l'enveloppe.

4. Plus tard le même jour, à la Chambre des communes, le solliciteur général, l'honorable Francis Fox, a fait savoir que ce matin-là même il avait eu l'occasion d'examiner la question avec des officiers supérieurs de la GRC et de leur poser des questions au sujet du nom de code «Cathedral». Il a poursuivi:

> Ce code remonte à 1954. Après avoir procédé à l'examen des dossiers en compagnie des représentants supérieurs de la Couronne, il apparaît clairement que dans certains cas les services de sécurité de la GRC ont intercepté du courrier. C'est pourquoi j'ai envoyé toute l'affaire au Procureur général du Canada ainsi qu'à la Commission royale d'enquête McDonald.

5. Peu après le député Bill Jarvis posait la question suivante au solliciteur général:

> Au cours des exposés qu'il a faits et dont il s'est vanté aussi éloquemment, ne lui a-t-on jamais dit que la GRC pouvait avoir infiltré le service postal? Sinon, a-t-il jamais demandé aux agents de sécurité qui l'informaient s'ils se conformaient ou non à la loi sur l'interception et la lecture du courrier? N'a-t-il jamais pensé à poser cette question?

A quoi le solliciteur général a répondu:

> Oui, monsieur l'Orateur, j'ai souvent demandé à la GRC, en particulier lorsque j'ai préparé ma déclaration relative au cambriolage de l'APLQ, s'il y avait d'autres incidents illégaux dont je devais être mis au courant, et on m'a répondu que non.
>
> *M. Jarvis*: Je prie le ministre de répondre à ma question. A-t-il déjà demandé, en particulier, si les agents de sécurité interceptaient le courrier? Ce n'est pas une question générale.
>
> *M. Fox*: Monsieur l'Orateur, dans l'exercice de mes fonctions, j'ai donné des directives précises dès que j'ai pris connaissance du dossier de l'APLQ. En ce qui me concerne, toutes les opérations du service devaient être exécutées dans les limites de la loi.

En réponse à de nouvelles questions, M. Fox a dit:

> ... (J'ai) rencontré des officiers supérieurs de la GRC ce matin pour leur demander de me montrer leurs dossiers et leur poser un certain nombre de questions sur les procédés utilisés dans leurs activités; j'ai compris parfaitement au cours de cette rencontre que les services de sécurité de la GRC, dans certains cas de contre-espionnage, de terrorisme et de lutte contre la subversion, avaient ouvert un certain nombre d'objets de correspondance. J'ai également dit au député que, d'après les dossiers de la GRC, cette façon de procéder remontait à l'année 1954.

Prié par le député Allan Lawrence de donner à la Chambre l'assurance que l'ouverture du courrier avait été pratiquée uniquement dans des cas présumés de terrorisme, d'attentats à la bombe ou de contre-espionnage, M. Fox a répondu:

> Comme le député le sait, nous avons appris cette nouvelle seulement hier soir et je ne pense pas que l'examen de toute cette affaire soit terminé. La première réaction de la GRC, c'est que chaque fois qu'une initiative de ce genre a été prise, c'était dans le cadre d'activités de contre-espionnage, de contre-subversion et de contre-terrorisme. Quant au gouvernement, peu importe le motif, la Loi sur les secrets officiels pas plus que la Loi sur les postes n'autorisent de telles initiatives. Nous estimons donc qu'il faut saisir la commission d'enquête établie par le gouvernement fédéral de toute cette affaire, afin qu'elle soit au courant des circonstances dans lesquelles le courrier a été ouvert. Nous espérons qu'après avoir sérieusement examiné la situation, la commission nous soumettra certaines recommandations.

6. Le 10 novembre, le député T.C. Douglas a pressé le solliciteur général de dire si ses collaborateurs lui avaient menti et, le cas échéant, quelles mesures disciplinaires il avait prises. Il a aussi demandé comment il se faisait que les hauts fonctionnaires n'avaient pas été au courant des irrégularités. Il a ajouté:

> S'ils n'étaient pas au courant, c'est parce qu'ils sont incompétents, et s'ils étaient au courant et ne l'ont pas rapporté au ministre, ils devraient être alors renvoyés.

Le solliciteur général a répondu:

> ... Je crois avoir dit très clairement en réponse à d'autres questions et dans le cadre de mes déclarations de juin dernier que je compte bien qu'en toute circonstance, la GRC me signalera tous les cas d'agissements illégaux d'une façon très claire et sans équivoque. Depuis que la Commission royale d'enquête a été créée, la GRC procède à la rédaction de rapports sur chacune de ses pratiques et méthodes d'enquêtes afin de les porter à ma connaissance en premier lieu et ensuite à celle de la Commission royale d'enquête. Je pense qu'à cet égard, la Gendarmerie agit de manière très franche ... Je m'attends à ce que la GRC soit très franche avec moi et qu'elle veille à ce que je sois mis au courant de tout problème concernant des actes susceptibles d'être illégaux.

7. Le 14 novembre, le député Lawrence s'est reporté à la déclaration faite le 17 juin 1977 par le solliciteur général et dans laquelle, selon M. Lawrence:

> il a déclaré en Chambre que ses conseillers en matière de sécurité lui avaient assuré que la GRC ne s'était encore livrée à aucune activité illégale.

Voici l'échange de questions et réponses qui est alors intervenu:

> *M. Lawrence*: Il est bien évident que le Service de sécurité était au courant des interceptions de courrier pratiquées en juin 1976. Je veux savoir si le directeur général adjoint du Service de sécurité assistait à cette conférence que le ministre a eue avec ses conseillers.
>
> *L'honorable Francis Fox*: Non, monsieur l'Orateur. Le directeur général adjoint des opérations n'y assistait pas. La question a été posée au commissaire de l'époque et à l'actuel directeur général adjoint* du Service de sécurité. Ils ont répondu qu'ils n'avaient pas connaissance de faits de ce genre. J'ai parlé au directeur général du Service de sécurité. Je n'ai pas pu m'entretenir avec l'ex-commissaire. Il est tout à fait clair que le directeur général n'avait pas eu connaissance de cas d'interception de courrier qui devaient par la suite donner lieu au décachetage de lettres.
>
> *M. Lawrence*: Faut-il supposer qu'en juin 1976, le Directeur général adjoint des services de sécurité était au courant de ces interceptions alors que le Directeur général n'en était pas informé et ne l'a pas été depuis? Faut-il supposer que l'information ne circule pas assez au niveau du Service de sécurité, ou tout simplement que l'on n'a pas dit la vérité au ministre lors de la conférence en question?
>
> *L'honorable Francis Fox*: Monsieur l'Orateur, il n'est absolument pas question à mon avis qu'on ait dissimulé la vérité. Les personnes à qui la question a été posée, c'est-à-dire le commissaire et le directeur général du Service de sécurité, ont répondu toutes les deux qu'il n'y avait pas d'autres illégalités à leur connaissance. Je n'ai aucun doute que tel était le cas. Il semble bien évident que le directeur général du Service de sécurité n'a pas été informé d'actes illégaux relatifs au décachetage du courrier.

8. Le même jour, M. Fox a rappelé à la Chambre que son prédécesseur, M. Allmand, dans le rapport que celui-ci avait déposé en 1976 en vertu de la Loi sur les secrets officiels avait signalé que:

> ... Le ministère de la Justice, consulté sur la question de savoir si une interception du courrier pouvait être légale en vertu de l'article 16(5), a exprimé l'avis que l'article 16(5) de la Loi sur les secrets officiels n'autorisait pas à ouvrir le courrier et que l'article 43 de la Loi sur les postes avait priorité sur la Loi sur les secrets officiels.

M. Fox a également informé la Chambre que, en juin 1976, lorsqu'il a été mis fin aux interceptions du courrier, le directeur général du Service de sécurité (M. Dare) n'était au courant d'aucun cas où le courrier aurait été ouvert contrairement aux dispositions de l'article 43 de la Loi sur les postes.

9. Plus tard le même jour, le député Ray Hnatyshyn a prononcé un discours dans lequel il a affirmé que, dans les rapports annuels publiés à trois occasions en vertu du paragraphe 16(5) de la Loi sur les secrets officiels au sujet des interceptions, M. Allmand «a omis de mentionner qu'il y avait des interceptions du courrier, ce qui, étant donné leur fréquence, montre qu'il a complètement failli à sa tâche, en ne se tenant pas au courant de ce qui se passait dans son ministère». «On a vraiment beaucoup de mal, de poursuivre M. Hnatyshyn, à

---

*Note: D'après ce qui suit, il est évident que M. Fox voulait parler du directeur général.

croire que (M. Allmand) n'a pas demandé à ses conseillers des services de sécurité s'ils interceptaient du courrier à ce moment-là». M. Hnatyshyn ajouta:

> ... on peut douter que, alors que le sous-directeur du Service de sécurité [le commissaire adjoint Sexsmith] était au courant des interceptions du courrier depuis plus d'un an, le solliciteur général puisse encore prétendre que ses fonctionnaires n'ont pas cherché à l'induire en erreur, et qu'il n'a pas lui-même cherché à induire la Chambre en erreur en ce qui concerne ses responsabilités ministérielles dans cette affaire, et ce qu'il en savait.
>
> En juin 1977, le solliciteur général a déclaré à la Chambre qu'il avait eu des entretiens avec ses fonctionnaires, d'après lesquels l'effraction dans les bureaux de l'APLQ ne constituait qu'un incident isolé. Maintenant on nous demande de croire que le sous-directeur des services de sécurité (M. Sexsmith) qui savait tout de ces interceptions de courrier, n'était pas au nombre des fonctionnaires avec lesquels le solliciteur général a discuté de la question de ces agissements illicites. Ce qui est encore plus fort, on voudrait aussi nous faire croire que [M. Dare] n'était pas au courant de ces interceptions, alors que son subordonné immédiat l'était. Qu'est-ce qu'on n'attribuera pas au hasard?

10. Le 17 novembre, au cours d'une interview, le ministre des Postes, M. Blais, aurait déclaré à la presse:

a) que depuis plus de 40 ans, les fonctionnaires des districts postaux remettaient illégalement du courrier à la GRC;

b) que contrairement à ce qui avait été dit plus tôt, la collaboration entre les autorités postales et la GRC n'avait pas commencé en 1954, mais bien au cours des années 30 et qu'elle s'était maintenue jusqu'en 1976;

c) que le ministère des Postes avait, semble-t-il, «perdu le contrôle» puisque personne à l'administration centrale à Ottawa n'était au courant de la collaboration avec la GRC;

d) que cette collaboration avait résulté d'initiatives individuelles auprès de fonctionnaires des districts postaux, et que ni son sous-ministre ni son prédécesseur, auxquels il avait posé la question, n'étaient au courant des interceptions;

e) que «les gens des districts avaient outrepassé leurs pouvoirs» en remettant le courrier à la GRC;

f) qu'il était «convaincu» que l'interception «avait porté uniquement sur des questions de sécurité nationale»;

g) que certains des préposés à la sécurité dans les bureaux de district du ministère des Postes avaient été responsables des interceptions, mais qu'ils n'étaient vraisemblablement pas les seules personnes à avoir aidé la GRC;

h) que plusieurs de ces agents de la sécurité sont des ex-employés de la GRC ou des ex-militaires; et

i) qu'aucun travailleur syndiqué ne semblait avoir été impliqué[1].

11. Le 23 novembre, M. Blais faisait à la Chambre des communes la déclaration suivante:

---

[1] *Edmonton Journal*, le 18 novembre 1977 (dépêche de la Presse canadienne).

> Les renseignements obtenus jusqu'ici révèlent que les méthodes utilisées variaient et que les renseignements étaient fournis à la demande de la GRC, surtout par le personnel chargé de la sécurité et des renseignements au bureau de poste sans que les administrateurs régionaux et leurs auxiliaires immédiats soient mis au courant.

Le député T.C. Douglas a demandé à M. Blais s'il était vrai que, depuis 40 ans, des employés du ministère des Postes collaborent avec la direction de la sécurité de la GRC, en violation de la Loi sur les postes, sans que la Gendarmerie royale ni le solliciteur général en ait prévenu M. Blais. A quoi le ministre des Postes a répondu:

> Certains indices permettent de croire, bien qu'il n'y ait aucun dossier là-dessus, que cette façon d'agir remonte à la fin des années 30. Toutefois, d'après les preuves que j'ai pu vérifier, on agissait ainsi depuis le début des années 70 à la demande de la GRC. Les hauts fonctionnaires des Postes n'étaient nullement au courant de cette collaboration.

B. CONNAISSANCE QU'AVAIENT DE CETTE PRATIQUE DES CADRES SUPÉRIEURS DE LA GRC, DES HAUTS FONCTIONNAIRES ET DES MINISTRES

a) Le commissaire W.L. Higgitt

Résumé de la preuve

12. M. Higgitt a été interrogé au sujet d'une note de service datée du 2 novembre 1970, qu'a adressée le commissaire adjoint de la Direction de la sécurité et des renseignements d'alors, M. Parent, à plusieurs commandants et responsables des sous-directions de la sécurité et des renseignements (pièce B-16). Cette note contient l'extrait suivant:

> Qu'il soit bien entendu que toute forme de collaboration reçue de n'importe quelle source CATHEDRAL est contraire aux règlements existants.
>
> (Vol. 84, pp. 13773 et 13774.)

M. Higgitt a reconnu que l'on pouvait déduire de l'ensemble de cette note qu'étant donné que le Service de sécurité avait peu de chances de faire passer une mesure législative dans un avenir rapproché il lui faudrait aller de l'avant et utiliser ce procédé de façon sélective lorsque les officiers supérieurs l'estimaient justifié. D'après le libellé de la note, les opérations Cathedral C exigaient l'approbation du directeur de la sécurité et des renseignements (vol. 84, pp. 13774 et 13775). Cette situation dura jusqu'au 22 juin 1973, date où toutes les opérations Cathedral A, B et C ont été suspendues (pièce B-17).

13. M. Higgitt a déclaré qu'au cours des 20 à 30 années précédentes la GRC avait souvent présenté à divers ministres des mémoires en faveur de mesures législatives autorisant ou légalisant le recours aux opérations Cathedral. Elle s'appuyait alors sur l'importance de l'accès au courrier, particulièrement dans le cas d'opérations de contre-espionnage. M. Higgitt ne se souvenait pas d'avoir lui-même demandé officiellement des mesures législatives à cet égard, «une telle demande ayant été présentée assez récemment et les divers obstacles ayant été signalés à cette occasion» (vol. 84, pp. 13777 et 13778).

14. Dans sa déposition, M. Higgitt a dit avoir étudié de façon très détaillée, tant avec ses collaborateurs qu'avec divers ministres, la recommandation de la Commission royale sur la sécurité selon laquelle l'examen du courrier des personnes soupçonnées d'activités dangereuses pour l'État devrait être autorisé, mais il ne pouvait se rappeler les dates précises de ces entretiens et ne se souvenait pas, non plus, d'avoir abordé le paragraphe particulier qui renfermait la recommandation (vol. 84, pp. 13779 et 13780). Il se souvenait d'avoir discuté de la question de Cathedral avec MM. McIlraith, Goyer et Allmand:

> Aucun secret n'entourait cette pratique [les opérations Cathedral] ni le fait qu'elle n'était pas dissimulée aux ministres. Ceux-ci d'ailleurs en voyaient les résultats sous diverses formes.

M. Higgitt estime que, quand il dit «ils en voyaient les résultats», cela signifie que les ministres obtenaient des rapports dont la lecture indiquait que, «sauf si quelqu'un avait le pouvoir de lire à travers l'enveloppe, on avait dû examiner le courrier» (vol. 84 p. 13781).

Conclusion

15. Le témoignage du commissaire Higgitt établit clairement que, fort de son expérience en matière de sécurité et de renseignements, il savait que ce travail comportait l'ouverture du courrier et nous croyons, à la suite de son témoignage, qu'il savait aussi que cette pratique était contraire à la loi. Il est donc inadmissible qu'il n'y ait pas mis fin et qu'il n'en ait pas avisé les ministres.

b) M. J. Starnes

Résumé de la preuve

16. M. Starnes nous a dit qu'à son entrée au Service de sécurité, il savait bien que ses aptitudes ne le portaient pas vers le domaine des opérations. «Je n'aurais pas su reconnaître un microphone» (vol. 90, p. 14709). Il ne s'est pas mêlé des questions opérationnelles proprement dites puisqu'il s'en estimait tout à fait incapable (vol. 90, p. 14710).

17. M. Starnes a dit dans son témoignage qu'en 1970, lorsqu'il a assumé ses fonctions, on lui avait appris que l'extérieur des enveloppes postales était examiné et copié, mais on ne l'avait pas mis au courant de l'ouverture du courrier (vol. 90, pp. 14702 et 14703; 14706 et 14707, 14719; vol. 104, p. 16374). Il n'avait pas considéré comme illégales la vérification et la reproduction des enveloppes mais on lui a fait clairement comprendre que certains fonctionnaires des postes qui aidaient les policiers pourraient se trouver en difficulté avec leurs supérieurs (vol. 90, p. 14719). Autant qu'il se souvienne, M. Starnes n'a jamais demandé à ses subordonnés immédiats, MM. Parent, Draper ou Barrette, si le Service de sécurité ouvrait ou interceptait le courrier de première classe, car le sujet «n'aurait pas eu une grande importance dans [sa] vie» (vol. 104, p. 16376). De fait, M. Starnes nous a dit qu'il n'avait jamais demandé à un membre du Service de sécurité si l'on y pratiquait l'ouverture du courrier (vol. 90, pp. 14706 et 14707). Il pensait avoir été mis au courant de ce que faisait le Service de sécurité de la GRC dans ses relations avec les autorités postales et, quant à lui, cela mettait fin à l'affaire (vol. 104, p. 16376).

18. On a montré à M. Starnes une note datée du 2 novembre 1970 (pièce B-16) décrivant la centralisation des opérations de vérification du courrier du Service de sécurité sous les noms de code Cathedral A, B et C (vol. 90, p. 14710). Cette note datait de la période de six semaines durant laquelle M. Starnes avait souffert de pneumonie. Il nous a dit que, s'il avait été au travail, il se serait attendu à ce que ses collaborateurs l'informent de tout ce qu'ils estimaient devoir porter à son attention. M. Starnes a dit qu'il n'a jamais vu le document centralisant les opérations de vérification du courrier et il présume que cela est dû à un oubli de la part de ses collaborateurs. Il est raisonnablement certain que ses collaborateurs n'essayaient pas de lui cacher des renseignements, bien que, dans son esprit, il ne fasse aucun doute que cette note aurait dû être portée à sa connaissance (vol. 90, p. 14709; vol. 105, p. 16503). En rétrospective, M. Starnes estime que la question de l'ouverture du courrier a tout simplement échappé à son attention — qu'il s'agit d'un oubli purement accidentel (vol. 105, p. 16503). S'il avait eu conscience de l'utilisation effective des opérations Cathedral, ajoute-t-il, il en aurait été bouleversé. Il se serait préoccupé de la sécurité de ses propres gens qui faisaient «ce genre de choses» (ouverture du courrier) et en aurait saisi les ministres (vol. 90, pp. 14711 et 14712). M. Starnes nous a dit qu'il avait été étonné d'apprendre (après le début des travaux de notre commission d'enquête) que l'ouverture du courrier se pratiquait depuis très longtemps (vol. 90, pp. 14706 et 14707).

19. M. Starnes a affirmé, dans son témoignage, qu'il n'avait vu le résultat d'aucune ouverture du courrier (vol. 91, p. 14951). M. Higgitt nous a pourtant dit qu'il serait étonné d'apprendre que M. Starnes n'ait pas été au courant des opérations Cathedral C (vol. 88, pp. 14482 et 14483, 14485). M. Higgitt a affirmé que l'on pouvait raisonnablement supposer que M. Starnes avait vu des rapports émanant de membres du Service de sécurité qui, s'il les avait lus, lui auraient mis la puce à l'oreille au sujet de toute l'affaire Cathedral (vol. 88, p. 14483). Il ne se souvenait pas d'une manière précise de s'être entretenu des opérations Cathedral C avec M. Starnes, mais il a dit qu'il était concevable qu'il l'ait fait. (vol. 88, 14505). Plus tard, M. Higgitt a affirmé qu'il ne croyait pas avoir lui-même informé M. Starnes de Cathedral et qu'il ne se souvenait pas, non plus, d'avoir parlé directement à M. Starnes des opérations d'ouverture du courrier comme moyen utilisé par le Service de sécurité. A son avis, M. Starnes avait sous lui des officiers supérieurs qui passaient passablement de temps à le mettre au courant de la situation. M. Higgitt n'avait pas le temps de participer lui-même à ces séances d'information (vol. 112, p. 17260).

20. M. Starnes a dit que MM. Parent, Draper et Barrette, individuellement ou autrement, lui avaient décrit les opérations relatives au courrier au cours de séances d'information mais qu'ils n'avaient pas mentionné la nécessité d'intercepter et d'ouvrir le courrier de première classe comme l'avait envisagé la Commission royale d'enquête sur la sécurité. Pourtant, il apparaissait clairement que le Service de sécurité demandait au gouvernement de donner suite à diverses recommandations de cette commission, dont celle se rapportant au courrier (vol. 104, pp. 16374 à 16376). M. Starnes ne se souvient d'aucun entretien avec un ministre où il eut été question précisément de l'interception du courrier et de modifications législatives qui autoriseraient cette pratique

(vol. 104, pp. 16377 et 16378), bien qu'il se rappelle que le Service de sécurité ait à maintes reprises pressé les ministres de s'occuper des recommandations de la Commission royale sur la sécurité, dont une proposait que le Service de sécurité soit autorisé à ouvrir le courrier de première classe (vol. 91, p. 14881).

Conclusion

21. Nous croyons que M. Starnes était au courant des techniques d'examen et de photographie de l'extérieur des plis et qu'il ne considérait pas qu'il s'agissait là d'une pratique répréhensible. Nous croyons en outre que M. Starnes ne savait pas que l'on ouvrait le courrier ni qu'une politique opérationnelle envisageait une telle pratique. Nous ne pouvons toutefois passer sous silence un élément de la preuve, soit une note de service datée du 20 mai 1971 (pièce MC-7 n° 16) adressée à M. Starnes. Il en ressort que celui-ci était bien au courant de certaines irrégularités qui existaient dans les relations entre la GRC et le ministère des Postes. Voici un extrait de cette note:

> La plupart des dossiers des ministères sont évidemment soumis aux dispositions des diverses lois, par exemple la Loi de l'impôt sur le revenu, ou de règlements, comme le règlement de la poste et l'interprétation ou l'application qui en sont faites ont presque toujours joué contre nous. Dans les quelques secteurs où l'on a passé outre aux règlements dans une large mesure (le ministère des Postes en est un bon exemple) nous reconnaissons que malheureusement les personnes qui collaborent avec nous se compromettent en raison directe de leur collaboration. C'est là un problème qui est devenu de plus en plus contrariant au cours des dernières années.

Quelle que soit la nature du règlement de la poste auquel il a été passé outre (la note ne précise pas), il apparaît clairement que M. Starnes a été mis au courant d'irrégularités dans les relations entre la GRC et le ministère des Postes. Il a préféré, semble-t-il, ne pas s'enquérir plus à fond de la nature de ces irrégularités, ni tenter d'y mettre fin comme il aurait dû le faire. Sa conduite à cette occasion est inacceptable.

c) Le commissaire M.J. Nadon

Résumé de la preuve

22. Le commissaire Nadon, dont la carrière s'est déroulée exclusivement dans le secteur des enquêtes criminelles, nous a dit qu'avant même de devenir sous-commissaire il avait présumé que l'on ouvrait le courrier dans le cadre des enquêtes criminelles (vol. 129, p. 20108). Il savait, sans connaître de cas précis, que l'ouverture du courrier se pratiquait dans des affaires de stupéfiants et qu'un lien existait avec les autorités postales dans le cas d'enquêtes sur les stupéfiants (vol. 129, pp. 20095, 20097 et 20098, 20105 et 20106). M. Nadon a déclaré qu'avant de devenir commissaire il avait entendu dire que des membres de l'escouade des stupéfiants s'étaient entendus avec les autorités de la poste au sujet de l'ouverture de certains genres de courrier. Il s'agissait de cas où l'on avait la certitude que le courrier contenait des stupéfiants et que la cause serait portée devant les tribunaux, mais il a ajouté qu'il avait présumé que les autorités postales étaient autorisées à ouvrir ces colis ou ce courrier (vol. 129, pp. 20097, 20104 à 20106). (Il avait raison s'il songeait aux agents de la

douane dans les cas où ceux-ci avaient la certitude ou même des motifs raisonnables de croire qu'un objet postal contenait des stupéfiants). D'après M. Nadon, c'est ainsi que les membres du secteur des enquêtes criminelles de la Gendarmerie voyaient les choses (vol. 129, p. 20106).

23. La conviction que M. Nadon a déclaré avoir eue de la légalité de l'ouverture du courrier à l'occasion des enquêtes sur les stupéfiants semble avoir changé en 1975, au moment où, à la demande de M. Allmand, il rédigeait une lettre en réponse à une question du très honorable John Diefenbaker sur la contrebande de stupéfiants (pièce M-62). M. Nadon a répondu directement à M. Diefenbaker, faisant parvenir copie de sa réponse à M. Allmand. Dans cette réponse M. Nadon affirmait:

> En vertu des règlements actuels, le courrier de première classe ne peut être ouvert qu'en présence du destinataire ou avec sa permission par écrit. A l'heure actuelle, il est interdit d'ouvrir une lettre de première classe ou un colis même si l'on a des motifs raisonnables de soupçonner que des drogues illicites s'y trouvent; ces objets postaux ne peuvent être spoliés ni leur contenu remplacé, mais doivent effectivement être suivis jusqu'à leur destination ultime.
>
> (Pièce M-62.)

(M. Nadon n'a pas été interrogé au sujet de cette lettre lors de son témoignage. Il semble pourtant raisonnable de supposer qu'au moins dès 1975 il savait effectivement qu'il est illégal d'ouvrir le courrier à l'occasion des enquêtes sur les stupéfiants.)

24. M. Nadon savait aussi qu'il existait une liaison entre le Service de sécurité et le ministère des Postes, mais il n'en connaissait pas les modalités (vol. 129, p. 20095). Il a déclaré qu'on lui avait dit que le Service de sécurité examinait le courrier, mais il ne *savait* pas qu'il l'ouvrait effectivement et ne s'en est jamais enquis (vol. 129, pp. 20098 et 20099, 20102). Il a dit qu'il ne lui était pas venu à l'idée de s'en informer (vol. 129, p. 20120). «Je ne cherchais pas à connaître les modalités de la liaison avec le ministère des Postes ou avec la CAC, l'Impôt ou d'autres ministères . . . à moins qu'on ne réclame mon aide». Il s'agissait, selon lui, d'une question de politique opérationnelle dont apparemment il ne se souciait pas (vol. 129, p. 20098). Lorsqu'on lui a demandé s'il avait examiné la pratique du Service de sécurité, il a dit qu'il avait eu «trop d'autres occupations pour avoir pu faire la vérification de divers ministères» (vol. 129, p. 20101). Il ne lui est pas venu à l'idée que le Service de sécurité pouvait avoir le même genre de relations avec le ministère des Postes que la sous-direction des stupéfiants, puisque le Service de sécurité faisait face à des problèmes différents (vol. 129, p. 20100).

25. M. Nadon a déclaré qu'il avait probablement entendu prononcer le mot «Cathedral» avant 1976 mais qu'il n'avait pas relié cette expression à une liaison avec le ministère des Postes. En toute vraisemblance, l'expression «Cathedral» a sûrement été portée à son attention lorsqu'un rapport a été soumis au ministre, probablement en 1976, pour réclamer des modifications aux lois postales (vol. 129, p. 20103). Il affirme, cependant, que c'est seulement ces derniers temps (c'est-à-dire après le début des travaux de notre commission d'enquête) qu'il a pris connaissance des catégories d'examen du courrier Cathedral A, B et C (vol. 129, p. 20096).

26. M. Nadon a dit qu'il n'avait pas vu la lettre (pièce M-59) rédigée pour la signature de M. Allmand en réponse à une demande de renseignements de M. Lawrence sur la correspondance échangée avec un des électeurs de M. Lawrence, M. Keeler, et que la question n'est pas venue à son attention (vol. 129, p. 20139). A ce moment-là — soit en décembre 1973 — il était sous-commissaire à la police criminelle. Pourtant, dès janvier 1974 il était nommé commissaire. Lorsque l'avocat de la commission lui a montré une lettre (pièce M-102) qu'il avait signée et envoyée à M. Lawrence le 14 janvier 1974, il ne se souvenait toujours pas que la question ait été portée à son attention. Il croit que s'il n'a pas accordé à la question une «aussi grande importance», c'est que M. Keeler se plaignait à M. Lawrence non pas de ce que la GRC fût allée au ministère des Postes, mais de ce qu'un autre ministère eût transmis la carte à la GRC aux fins d'enquête (vol. 129, pp. 20143 à 20145). Quant à la lettre rédigée pour la signature de M. Allmand, qu'il n'a pas vue (vol. 129, p. 20149) (celle qui donnait l'assurance que la GRC n'avait pas pour «pratique d'ouvrir le courrier personnel de qui que ce soit»), M. Nadon a affirmé qu'il n'aurait pas donné une telle assurance, en ce qui concerne la DEC, car cela aurait pu induire le ministre en erreur (vol. 129, p. 20138). Sa déclaration ne manque pas d'ironie, si l'on songe à la lettre qu'il a envoyée plus tard à M. Diefenbaker.

Conclusion

27. Nous croyons que le commissaire Nadon ne connaissait pas de cas précis où le courrier avait été ouvert en cours de transmission postale mais qu'il a appris que cette pratique était utilisée dans les enquêtes criminelles et, au plus tard en 1975, il savait que cette pratique était interdite par la loi. Il n'a pourtant pas interdit l'utilisation de cette technique et a trompé à la fois M. Diefenbaker et M. Allmand en 1975 en leur envoyant une lettre dont la seule interprétation possible était qu'elle niait que le courrier de première classe fût ouvert en cours de transmission postale. Sa conduite à cet égard était inacceptable.

d) M. M.R. Dare

Résumé de la preuve

28. M. Dare nous a dit qu'il a appris l'existence de la technique de Cathedral A, B et C vers la fin de 1973 ou le début de 1974 au cours d'entretiens d'information avec le directeur général adjoint (Opérations), M. Howard Draper. M. Draper n'a pas alors précisé si le Service de sécurité se livrait à des opérations A, B et C, et M. Dare ne s'en est pas informé (vol. 125, pp. 19470 et 19471, 19474 et 19475). M. Dare nous a dit qu'il ignorait alors qu'il était effectivement recouru à Cathedral C (vol. C93, pp. 12661 et 12662; vol. 127, p. 19869; vol. 128 pp. 19902 et 19903). Il a reconnu qu'alors qu'il existait une catégorie Cathedral C, il était anormal de ne pas y recourir (vol. 127, p. 19868).

29. M. Dare a affirmé qu'il a appris, après cet entretien de la fin de 1973 ou du début de 1974, qu'une communication du 22 juin 1973 avait suspendu toutes les opérations Cathedral (vol. 125, p. 19471). M. Dare estimait donc qu'il n'était pas pratiqué d'opération Cathedral (vol. 125, p. 19475). Il ne lui

est pas venu à l'esprit qu'il lui incombait de faire enquête sur cette question (vol. 127, p. 19868). M. Dare nous a dit avoir pris conscience de la *pratique* de Cathedral C (par opposition à la nature de cette technique) en novembre 1977 (vol. C93, pp. 12661 et 12662). M. Dare nous a dit qu'en juin 1977, au moment où M. Fox préparait la déclaration qu'il voulait faire à la Chambre des communes, il était lui-même au courant des seules pratiques Cathedral A et B (vol. C93, p. 12664).

30. Nous avons interrogé M. Dare au sujet d'un document intitulé «A Damage Report Concerning One Constable Samson» (Rapport sur des dommages possibles concernant l'ex-gendarme Samson) (pièce M-88, nº 4, vol. 125, pp. 19486 et 19487). Le rapport notait que «Samson serait sans doute au courant de notre capacité Cathedral (interceptions du courrier)» (vol. 125, p. 19490). M. Dare a lu ce document en août 1974 et s'en est entretenu avec M. Draper, mais il nous a dit qu'il n'avait pas demandé à celui-ci si, effectivement, l'interception du courrier se pratiquait alors vu qu'une directive exigeait que les opérations soient menées conformément à la loi et que, selon lui, les opérations Cathedral A et B étaient toutes deux légales. M. Dare avait alors supposé que dans le rapport concernant Samson il était fait mention de Cathedral A et B et non pas de Cathedral C (vol. 125, pp. 19490 à 19492). Ailleurs, dans son témoignage, M. Dare nous a dit qu'en décembre 1973, en utilisant «intercepter» au sujet du courrier, il voulait dire «ouvrir». (vol. 125, p. 19480).

31. M. Dare a été interrogé au sujet d'une lettre (pièce M-88, nº 7) en date du 9 juillet 1975 adressée par M. Ralph Nader au premier ministre Trudeau (vol. 125, p. 19504). M. Nader y traitait de la question générale de l'interception du courrier et demandait si cette pratique avait cours au Canada (vol. 125, p. 19504). Un projet de réponse préparé pour la signature de M. Trudeau renfermait le passage suivant:

> Une collaboration a été accordée aux autorités policières canadiennes, de temps à autre, dans certaines circonstances où il y avait fortement lieu de croire que l'intérêt public l'exigeait, mais les postes canadiennes ne permettraient jamais que le courrier soit ouvert ou retardé illégalement.
>
> (Pièce M-88, nº 10.)

M. Dare nous a dit qu'il ignorait, à l'époque, que le ministère des Postes collaborait avec la GRC en permettant l'ouverture du courrier de première classe (vol. 125, p. 19506). Il a ajouté qu'il n'avait pas cherché à savoir si l'ouverture du courrier se pratiquait, mais s'était contenté de demander à la direction intéressée de préparer la réponse (vol. 125, p. 19511).

32. M. Dare nous a dit qu'il avait lu, en juin 1977, une note du ministère de la Justice (pièce M-107) décrivant deux méthodes qui, selon MM. Brunet et McCleery, étaient utilisées par le Service de sécurité pour assurer l'accès au courrier (vol. C88, p. 12124). M. Dare a dit qu'il considère ces déclarations concernant l'ouverture du courrier comme des allégations et non comme des énoncés de fait (vol. C88, pp. 12125 à 12127). Il dit avoir discuté de cette note avec le directeur général adjoint (Opérations), M. Sexsmith, mais n'a pas cherché à vérifier de façon précise le bien-fondé desdites allégations (vol. C88, pp. 12128, 12143). Il dit s'être contenté plutôt d'aborder «dans son ensemble» la question des allégations de MM. Brunet et McCleery (vol. C88, p. 12129).

33. Dans sa déposition, M. Fox a déclaré que M. Dare lui avait donné à entendre, en janvier ou février 1977, que la GRC n'ouvrait pas le courrier (vol. 161, p. 24790). M. Fox s'est souvenu que M. Dare lui avait dit, après la réunion de novembre 1977, laquelle avait été convoquée pour discuter des allégations d'ouverture du courrier avancées à Radio-Canada, n'avoir pas su, avant cette réunion, que l'on ouvrait le courrier (vol. 161, p. 24787). Le 29 novembre 1977, M. Dare a affirmé devant le Comité permanent de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes qu'il n'avait pas été au courant de l'ouverture du courrier avant d'en être informé par M. Sexsmith, suite aux révélations du 8 novembre 1977 à Radio-Canada. Après la comparution de M. Dare devant le comité, M. Sexsmith lui a rappelé lui avoir parlé, en juillet 1976, d'une petite opération d'ouverture du courrier qui avait eu lieu dans la région d'Ottawa et qui avait été discontinuée. M. Dare a dit qu'il ne se souvenait pas de la conversation de juillet 1976 avec M. Sexsmith mais qu'il croyait qu'elle avait eu lieu. En conséquence il a écrit au président du comité permanent, le 5 décembre 1977, pour corriger sa déposition.

34. M. Dare a déclaré que, selon lui, les opérations Cathedral A et B étaient légales (vol. 125, pp. 19475, 19490 et 19491, 19518; vol. C93, pp. 12664 et 12665). Il a affirmé expressément que «jamais . . . n'approuverais-je ou n'ai-je approuvé Cathedral C qui était nettement illégale» (vol. 125, p. 19475).

Conclusion

35. Nous acceptons le témoignage de M. Dare selon lequel il ignorait, jusqu'en juillet 1976, que le Service de sécurité ouvrait le courrier. Il est vrai qu'on lui avait dit auparavant qu'il existait une politique — Cathedral C — pourvoyant à l'ouverture du courrier, mais après en avoir été informé, il a appris que cette politique avait été suspendue. Il avait reçu, en outre, le rapport sur des dommages possibles concernant Samson. Mais on ne lui a pas dit de façon explicite que jusqu'à 1973 le courrier avait été ouvert. Il n'a pas voulu tromper délibérément M. Allmand lorsqu'il l'a amené à croire que l'ouverture du courrier n'était pas et n'avait pas été pratiquée. Cependant, il aurait mieux valu dire à M. Allmand qu'il avait existé une politique envisageant l'ouverture du courrier.

e) Le commissaire R.H. Simmonds

Résumé de la preuve

36. Avant de devenir commissaire, M. Simmonds avait passé toute sa carrière à la GRC dans les enquêtes criminelles et à l'administration.

37. Il était au courant de la collaboration qui existait depuis longtemps entre le ministère des Postes et la GRC au sujet des «questions d'intérêt légitime». Il a témoigné qu'à titre d'agents de douane et de policiers les membres de la Gendarmerie pourraient avoir largement accès au courrier (vol. 168. pp. 25803, 25807, 25811 et 25812).

38. Il a cependant affirmé qu'au cours des quelque trente ans qu'il a été membre de la Gendarmerie il n'avait pas eu connaissance avant 1977 d'une pratique consistant à ouvrir les lettres sans la permission des destinataires, sauf

dans les conditions où l'ouverture du courrier était permise en vertu de la Loi sur les postes (vol. 168, pp. 25807 et 25808). Selon M. Simmonds, toutefois, la Loi sur les postes était fort imprécise et la définition de ce qui est permis par la loi n'est pas tellement claire (vol. 168, 25807, vol. 165, p. 25425). Lorsqu'on lui a demandé si, dans le secteur des enquêtes criminelles, il avait eu connaissance d'une pratique ou de quelques cas où des lettres avaient été ouvertes pour être lues, M. Simmonds a répondu qu'il n'était au courant d'aucun incident de ce genre et qu'il doutait encore aujourd'hui qu'il s'en soit produit (vol. 168, p. 25812). M. Simmonds a déclaré que c'est probablement en novembre 1977 qu'il a appris l'existence du programme nommé Cathedral au Service de sécurité (vol. 168, pp. 25803 et 25804).

Conclusion

39. Nous croyons que, ni avant de devenir commissaire (le 1er septembre 1977) ni au cours des dix semaines écoulées entre cette date et la révélation publique, le commissaire Simmonds ne savait que, par le passé, il avait existé au sein du Service de sécurité une politique autorisant l'ouverture du courrier en cours de transmission postale. Nous sommes convaincus que, du côté des enquêtes criminelles, il n'avait eu connaissance d'aucun cas où des lettres avaient été lues ou des enveloppes ouvertes, sauf ainsi que le permettait la loi.

f) L'honorable George McIlraith

Résumé de la preuve

40. Le sénateur McIlraith nous a dit ceci:

> A tout événement, je n'ai jamais pensé qu'ils ouvraient le courrier parce que je ne pouvais m'imaginer que, dans le monde de l'espionnage, on puisse pousser la stupidité au point de déposer des articles dans le courrier et risquer qu'ils soient livrés n'importe où ou bien perdus ou ramassés par d'autres que les destinataires.

Il a ajouté, de façon encore plus catégorique, qu'il «croyait comprendre que la police n'ouvrait pas le courrier un point, c'est tout» (vol. 118, p. 18336). Il a dit que jamais la GRC ou qui que ce soit ne lui avait demandé de modifier la loi relative à cette question, que la chose n'avait jamais été discutée et qu'il n'avait lu les dispositions de la Loi sur les postes que peu de temps avant de témoigner (vol. 118, pp. 18340). Il ne se souvenait pas d'avoir été amené par les conclusions de la Commission royale d'enquête sur la sécurité quant à la nécessité d'une autorisation en matière d'ouverture du courrier, à demander à la GRC ce qu'elle en pensait (vol. 118, p. 18341).

41. M. Higgitt nous a dit avoir discuté avec M. McIlraith de la question de Cathedral et lui en avoir souligné l'importance à son point de vue (celui de M. Higgitt) (vol. 84, pp. 13781 et 13782; vol. 113, pp. 17355 et 17356), mais qu'il ne pouvait se souvenir à quelles occasions précises il l'avait fait; il ne se souvenait pas, non plus, d'avoir effectivement utilisé l'expression «Cathedral» au cours de ces entretiens (vol. 113, pp. 17358 et 17359).

Conclusion

42. Nous n'avons aucune raison de douter de la parole du sénateur McIlraith; l'ex-commissaire Higgitt a lui-même affirmé qu'il ne pouvait pas se souvenir d'avoir utilisé l'expression «Cathedral» dans ses entretiens avec lui. Nous croyons que le commissaire Higgitt a, tout au plus, discuté avec M. McIlraith de l'opportunité d'apporter une modification à la législation et que, ce faisant, il n'a pas révélé que la politique de la Gendarmerie permettait l'ouverture du courrier.

g) L'honorable Jean-Pierre Goyer

Résumé de la preuve

43. M. Goyer a déclaré, dans sa déposition, qu'il ne se souvenait pas qu'on ait abordé avec lui le sujet de l'ouverture du courrier, que ce soit aux fins du service de sécurité ou des enquêtes criminelles, en tant que technique couramment utilisée ou devant nécessiter une mesure habilitante (vol. 123, pp. 19192 à 19195). Il nous a dit qu'il ignorait que la GRC ait ouvert le courrier (vol. 123, p. 19197), qu'il n'avait jamais interrogé un membre de la GRC à ce sujet et qu'il n'en avait jamais vu la nécessité, ayant toujours présumé que les membres de la GRC respectaient la loi (vol. 123, p. 19198). Il a ajouté que jamais, durant son mandat de solliciteur général, n'a-t-il entendu prononcer le nom de code Cathedral (vol. 123, p. 19310).

44. Le commissaire Higgitt a affirmé, pour sa part, qu'il avait discuté avec M. Goyer de la question de Cathedral et en avait souligné l'importance à son point de vue (celui de M. Higgitt) (vol. 84, pp. 13781 et 13782; vol. 113, p. 17355). Il ne se souvenait pas précisément de la date de ces entretiens (vol. 88, p. 14491 à 14493, 14503) mais il a mentionné des situations qui l'auraient vraisemblablement amené à parler à M. Goyer de questions ayant trait au courrier, notamment lorsque, à l'occasion, des députés posaient des questions au sujet des spoliations de courrier ou que la presse en faisait état (vol. 88, p. 14503).

45. M. Higgitt ne pense pas que dans ses entretiens avec M. Goyer (vol. 88, p. 14490) il aurait établi de distinctions et il n'a pas pu dire avec précision s'il lui avait fait savoir que la GRC se livrait à l'interception et à l'ouverture du courrier (vol. 88 p. 14494). Il ne s'est pas souvenu, non plus, que M. Goyer lui ait jamais demandé si la GRC interceptait le courrier (vol. 88, p. 14494).

46. M. Starnes a affirmé ne pas se souvenir d'avoir eu des entretiens avec M. Goyer au sujet d'interceptions du courrier et de modifications qui les auraient autorisées (vol. C31, pp. 3807 et 3808). De plus, comme nous l'avons déjà mentionné, M. Starnes nie avoir su que l'on ouvrait le courrier et nous le croyons. Il n'aurait donc pas pu en parler à M. Goyer.

Conclusion

47. Nous concluons que M. Goyer n'a pas été informé de l'ouverture du courrier ni d'aucun cas précis où l'on a eu recours à cette pratique. Il est possible que le commissaire Higgitt ait discuté avec lui de l'importance de

pouvoir disposer de cette technique, mais nous pensons que l'utilisation qui en était faite couramment ne lui a vraisemblablement pas été révélée.

h) L'honorable Warren Allmand

Résumé de la preuve

48. M. Allmand ne se souvient pas d'avoir entendu mentionner le nom de code Cathedral au cours de son mandat de solliciteur général (vol. 117, p. 18071). Il a entendu cette expression pour la première fois lorsqu'elle a été utilisée devant notre commission (vol. 114, p. 17574). M. Allmand nous a dit, toutefois, se souvenir «très, très clairement d'avoir demandé aux membres de la GRC, au cours de nombreux entretiens, s'ils avaient ouvert du courrier ou s'ils en ouvraient à ce moment-là et l'on m'a dit à plusieurs reprises que cela ne se pratiquait pas» (vol. 114, pp. 17552 à 17554; vol. 115, p. 17866; vol. 117, p. 18071). M. Allmand ne se rappelle pas lesquels des dirigeants de la GRC lui ont dit que l'ouverture du courrier n'était pas pratiquée (vol. 117, p. 18070). Selon son témoignage, ils lui ont dit:

> Si nous nous occupons d'une affaire et que la possibilité existe qu'un objet postal serve de preuve ou de renseignement ou à quelque autre fin, nous pouvons suivre cet objet jusqu'à sa destination et prendre des photographies de l'enveloppe, noter l'adresse de l'expéditeur, le cas échéant, l'écriture, et le reste, le timbre, la ... postale. Ils m'ont dit qu'ils examinaient l'enveloppe pour en tirer tous les renseignements possibles, mais ils ont nié catégoriquement ouvrir le courrier. Et la question leur a été posée plusieurs fois au cours de mon mandat. Ils venaient même me dire: «Comme nous ne pouvons pas ouvrir le courrier, nous devons avoir — nous voulons avoir votre appui en vue d'une modification de la loi qui nous permettra d'ouvrir le courrier».
>
> (Vol. 114, pp. 17553 et 17554.)

49. Le témoignage de M. Bourne confirme celui de M. Allmand quant à une circonstance où il a été question de l'ouverture du courrier. Les membres de la GRC, a-t-il déclaré, ne lui ont pas dit qu'ils ouvraient le courrier, mais il était présent à une occasion où des cadres supérieurs de la GRC parlaient des opérations relatives aux *plis* du courrier. Ils ont dit qu'on notait l'adresse du destinataire et celle de l'expéditeur (vol. 140, p. 21528). Il a confirmé que le sujet est venu sur le tapis en 1974 lors d'une réunion régulière du solliciteur général avec le commissaire et ses adjoints. Il nous a dit qu'il se souvenait très bien de l'entretien, lequel portait sur la lettre de M. Lawrence, et qu'en réponse à une question que le ministère avait posée, celui-ci avait reçu l'assurance que les lettres n'étaient pas ouvertes. Il ne se souvient pas qui a donné cette assurance (vol. 140, pp. 21534 à 21536). M. Bourne a dit n'avoir pas été au courant de l'ouverture du courrier avant que la question soit discutée en public, en novembre 1977 (vol. 140, p. 21553).

50. Le témoignage de M. Tassé confirme aussi celui de M. Allmand. Il nous a dit savoir que la GRC examinait et photographiait l'extérieur des plis transmis dans le courrier, mais ignorer qu'elle ouvrait ou qu'elle avait ouvert le courrier (vol. 156 pp. 23766 et 23767). Il se souvient que, au moment où M. Lawrence a demandé des renseignements, les dirigeants de la GRC avaient dit en réponse à une demande de M. Allmand qu'il n'y avait pas eu d'ouverture de courrier. Il

avait cru comprendre que la GRC avait pour politique de ne pas ouvrir de courrier (vol. 156, pp. 23766 et 23767, 23772, 23776 et 23777).

51. En avril 1976, M. Dare a présenté, en vertu de la Loi sur les secrets officiels, une demande de mandat autorisant une ouverture de courrier dans le cas d'une personne soupçonnée d'être un terroriste de l'Armée rouge japonaise. Dans une lettre adressée au ministre de la Justice, M. Allmand disait que l'exécution de ces mandats «présuppose que, de l'avis de votre ministère, la Loi sur les secrets officiels l'emporte sur l'article 43 de la Loi sur les postes» (vol. 115, p. 17857). La réponse indiquait qu'au contraire, c'est la Loi sur les postes qui l'emportait sur les dispositions de la Loi sur les secrets officiels (vol. 114, p. 17571). Le mandat n'a donc pas été exécuté. Selon M. Dare, il n'y a pas eu à ce moment-là d'entretien avec M. Allmand pour savoir si le Service de sécurité avait ouvert du courrier de première classe. M. Allmand n'a pas, non plus, demandé si le Service de sécurité en avait ouvert (vol. 125, p. 19534).

52. M. Allmand a dit avoir eu plusieurs entretiens avec la GRC au sujet de l'ouverture du courrier dans le cas des enquêtes sur les stupéfiants et à des fins de sécurité (vol. 114, p. 17569). La GRC avait convaincu M. Allmand que, pour bien faire son travail, elle avait besoin de modifications à la Loi sur les postes (vol. 114, p. 17555). En 1974 et 1975, la GRC a cherché à obtenir l'appui de M. Allmand en faveur d'une modification de la Loi sur les postes autorisant l'ouverture du courrier (vol. 115, p. 17852; pièce M-54). M. Allmand écrivit donc au ministre des Postes, en 1975 et 1976, pour demander une modification susceptible de faciliter les enquêtes sur les infractions relatives aux stupéfiants. Il écrivit plus tard une autre lettre au sujet des questions de sécurité (vol. 114, p. 17550 à 17559). En juillet 1976, à la demande de la GRC, il écrivit au ministre des Postes pour demander qu'une modification soit apportée à la loi à l'égard du Service de sécurité (vol. 115, p. 17860). Il était aussi au courant d'une question que le très honorable J.G. Diefenbaker avait posée à la Chambre relativement à des modifications de la Loi sur les postes en vue de la lutte contre les stupéfiants et à laquelle il avait répondu que de telles modifications étaient à l'étude; il a aussi vu une réponse du commissaire Nadon à M. Diefenbaker (vol. 115, p. 17865). Il ajoute que, lorsqu'on a sollicité son appui en faveur de ces modifications, il a demandé à la GRC si elle ouvrait effectivement du courrier et qu'il est revenu à la charge au moment où il a reçu la lettre de M. Lawrence au sujet de M. Keeler (vol. 114, p. 17552 et 17553).

53. Le commissaire Nadon a témoigné par ailleurs qu'il ne se souvient pas que M. Allmand ait jamais demandé en sa présence des renseignements sur l'ouverture du courrier ni qu'il ait été question de l'ouverture du courrier en présence de M. Allmand (vol. 129, pp. 20094, 20111, 20113, 20154 et 20155). Il se souvient qu'à une occasion, au sujet des drogues, et à une autre occasion, au sujet du Service de sécurité, il a écrit au ministre pour demander des modifications à la loi, mais il ne s'en est pas entretenu avec le ministre. D'après le commissaire Nadon, les lettres lui ont été apportées tout simplement, il les a signées puis les a transmises au ministre (vol. 129, p. 20111).

54. Le commissaire Higgitt a témoigné avoir discuté de l'opération Cathedral avec M. Allmand, mais ne pouvait se souvenir à quelles occasions précises (vol. 84, pp. 13780 et 13781). M. Higgitt n'est pas entré dans les détails de ce qu'il a «discuté» avec M. Allmand, mais il ressort clairement de son témoignage que la discussion n'a porté que sur la nécessité de l'ouverture du courrier en tant que technique d'enquête. Il n'a pas dit avoir appris à M. Allmand que l'on avait déjà ouvert du courrier. Tout au plus a-t-il pu dire que les ministres voyaient les résultats sous diverses formes. Notre propre expérience de la phraséologie des rapports de la GRC nous convainc que les mots «voyaient les résultats» ne permettraient pas nécessairement à un ministre de découvrir que le courrier avait effectivement été ouvert.

55. D'après M. Dare, M. Allmand était tout à fait justifié de supposer que la GRC avait confirmé qu'elle n'ouvrait pas le courrier (vol. 125, p. 19535). «A aucun moment M. Allmand n'a-t-il perçu, ni n'aurait-il dû percevoir autre chose que le fait que nous n'ouvrions pas le courrier» (vol. 125, p. 19536). Au cours de 1976, M. Allmand avait demandé en sa présence si l'on ouvrait le courrier de première classe. M. Dare croit que M. Allmand a posé cette question à M. Nadon et que celui-ci lui a répondu que ni la DEC ni le Service de sécurité n'avaient ouvert le courrier de première classe (vol. 125, pp. 19535 à 19537).

56. Le chef de cabinet de M. Allmand de septembre 1975 à septembre 1976, M. K.J. MacDonald, assistait aux rencontres hebdomadaires de M. Allmand avec les cadres supérieurs de la GRC. Il se rappelle que la discussion a porté sur l'ouverture du courrier à quatre ou cinq reprises entre les mois de mars et de septembre 1976 (vol. 157, p. 23960). Il ressort d'une note qu'il a en sa possession qu'à la fin d'août 1976, après avoir participé avec M. Ralph Nader à un colloque du congrès de l'Association du Barreau canadien, M. Allmand lui a téléphoné pour dire que M. Nader avait de nouveau soulevé la question de l'ouverture du courrier, comme il l'avait fait antérieurement dans une lettre adressée au premier ministre. M. Allmand avait demandé à M. MacDonald de s'enquérir une fois de plus auprès de la GRC «pour voir si cette question pouvait enfin être tirée au clair». M. MacDonald se souvient d'avoir téléphoné à M. Dare et, d'après la note qu'il a prise à cette occasion, la réponse a été que toutes les demandes émanaient du secteur des enquêtes criminelles et non du Service de sécurité (vol. 157, p. 23976). Afin d'éviter toute confusion, nous ajoutons que la mention de M. MacDonald des «demandes émanant du secteur des enquêtes criminelles» a été faite dans le contexte de l'examen des plis, lequel ne comportait que le pistage des objets postaux (vol. 157, pp. 23963 à 23967). M. MacDonald n'était pas au courant de la pratique de l'ouverture du courrier.

Conclusion

57. Nous acceptons la déposition de M. Allmand, qui est d'ailleurs confirmée par les témoignages de MM. Tassé, Bourne, Dare et K.J. MacDonald. Ces quatre témoins confirment que M. Allmand a demandé à des membres de la GRC si l'on ouvrait le courrier et en a reçu des réponses négatives tant en ce qui concerne la DEC que le Service de sécurité. Le commissaire Nadon, il est

vrai, a dit qu'il ne pouvait pas se souvenir que des entretiens en présence de M. Allmand aient porté sur l'ouverture du courrier, mais M. Dare, lui, se souvient d'une telle occasion et nous pensons que la mémoire du commissaire Nadon a dû lui faire défaut. Il est vrai également que le commissaire Higgitt nous a dit qu'il avait parlé de Cathedral avec M. Allmand, mais il ne se souvenait pas des circonstances précises de cette conversation. Ici encore, nous croyons que l'utilisation qui était faite de cette technique n'a vraisemblablement pas été portée à la connaissance de M. Allmand.

i) L'honorable Francis Fox

Résumé de la preuve

58. Le 11 février 1977, M. Fox signait, pour présentation à la Chambre des communes en vertu de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels, le premier rapport annuel sur l'interception des communications. Ce rapport mentionnait que M. Allmand avait signé un mandat autorisant l'interception du courrier, mais que le mandat n'avait pas été exécuté. M. Fox s'est souvenu qu'avant de signer le rapport il avait demandé une explication au sujet de ce mandat. Il a posé à M. Dare des questions au sujet de l'ouverture du courrier et M. Dare lui a répondu. M. Fox nous a dit qu'il croyait, sans en être absolument sûr, que M. Nadon était alors présent (vol. 161, pp. 24779 et 29780). C'était la première fois qu'il discutait d'ouverture du courrier avec la GRC. On lui a expliqué que le ministère de la Justice avait exprimé un avis suivant lequel l'article 43 de la Loi sur les postes l'emportait sur l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels et que le solliciteur général n'avait pas le pouvoir d'émettre un tel mandat. M. Fox se souvient qu'on lui a dit à cette occasion que la GRC n'ouvrait pas le courrier et qu'elle n'en avait pas le droit mais que la GRC lui a donné à entendre qu'elle voudrait bien avoir le pouvoir d'ouvrir le courrier légalement (vol. 161, pp. 24775 à 24779).

59. M. Fox nous a dit avoir pris ombrage d'un éditorial paru dans le *Globe and Mail* de Toronto vers la fin d'août ou le début de septembre 1977 et dans lequel il était dit que le Service de sécurité ouvrait le courrier. M. Fox dit qu'il a répondu au journal par une lettre dans laquelle il qualifiait l'éditorial d'irresponsable et affirmait que la GRC n'ouvrait pas le courrier et qu'aucun article de la Loi sur les secrets officiels ne lui en donnait le droit. Il a ajouté avoir demandé à son ministère de vérifier le contenu de sa lettre auprès de la GRC avant de l'envoyer au *Globe and Mail* (vol. 161, p. 24783). A la suite du témoignage de M. Fox, nous avons examiné l'éditorial en question, que le *Globe and Mail* a publié le 30 août 1977. Il y est question de la loi en matière de tables d'écoute, mais l'article mentionne, en passant, que le solliciteur général est tenu de présenter au Parlement un rapport annuel en vertu de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels sur plusieurs questions, y compris «une description *générale* des méthodes d'interception utilisées (tables d'écoute, ouverture du courrier, etc.) . . .». L'article ajoute: «Le solliciteur général n'est pas tenu de révéler au Parlement ou à qui que ce soit l'identité des personnes dont les téléphones ont été mis sur écoute ou dont le courrier a été ouvert». Nous avons aussi obtenu copie de la lettre que M. Fox a adressée au *Globe and*

Mail le 13 septembre 1977. Autant que nous sachions, cette lettre n'a pas été publiée. Au sujet du courrier, il y déclarait ce qui suit:

> Votre mention de l'ouverture autorisée du courrier fausse, elle aussi, la vérité . . . Vous parlez d'interceptions du courrier pratiquées sans discernement, mais, en réalité, il ne se pratique pas du tout d'interceptions.

60. M. Fox a également témoigné au sujet de l'émission du 8 novembre 1977 à la télévision de Radio-Canada au cours de laquelle on a soutenu que la GRC avait ouvert le courrier d'une personne soupçonnée d'être membre du groupe terroriste de l'Armée rouge japonaise. Le lendemain matin, il convoquait une réunion d'urgence avec la GRC, car il était sûr que des questions lui seraient posées aux Communes au sujet de ces révélations. M. Fox croit que M. Dare, le commissaire adjoint Sexsmith, le commissaire Simmonds et des fonctionnaires du ministère des Postes sont venus à son bureau (vol. 161, pp. 24783 et 24784). Le commissaire adjoint Sexsmith lui a alors dit que la GRC avait ouvert le courrier pendant longtemps, mais qu'il avait, lui-même, mis fin à cette pratique, selon M. Fox, en 1975 ou 1976 (vol. 161, pp. 24782, 24784). Le commissaire adjoint Sexsmith ne lui a pas expliqué pourquoi il avait mis fin à la pratique (vol. 161, p. 24788 et 24789). C'était là la première confirmation précise à être donnée à M. Fox en ce qui concerne l'ouverture du courrier par le Service de sécurité (vol. 161, p. 24784). M. Sexsmith a déclaré dans sa déposition qu'avant les révélations du 8 novembre 1977 à Radio-Canada, la GRC avait dit à M. Fox qu'elle ne se servait pas du tout de la technique de l'ouverture du courrier (vol. 161, p. 24786).

61. M. Dare nous a dit que, après l'allégation de MM. Brunet et McCleery dont il est fait mention dans le mémorandum de M. Landry en date du 24 juin 1977, il ne se souvenait pas que M. Fox lui ait demandé expressément si l'on ouvrait ou si l'on avait ouvert du courrier, mais il a noté que M. Fox a effectivement cherché à obtenir, de lui et de M. Nadon, l'assurance que la GRC agissait conformément à la loi (vol. 128, pp. 19907 et 19908).

62. Le commissaire Simmonds s'est aussi souvenu que M. Fox, en novembre 1977, avait demandé si effectivement l'on ouvrait le courrier. Le commissaire Simmonds nous a dit qu'autant qu'il se souvenait c'était la première fois qu'un ministre soulevait cette question (vol. 168, pp. 25809 et 23810).

Conclusion

63. Il n'existe aucune raison de mettre en doute le témoignage de M. Fox. De fait, la seule occasion où la question s'est posée avant la fin de juin 1977 est survenue lorsqu'il s'est enquis, plus tôt cette année-là, de l'incident mentionné dans le rapport annuel qu'on lui demandait de signer et qu'on lui a répondu que la GRC n'ouvrait pas le courrier.

j) M. Donald Beavis

Résumé de la preuve

64. Le 5 juin 1978, un article du *Globe and Mail* attribuait à M. Donald Beavis, ex-employé du Bureau du Conseil privé, une déclaration suivant laquelle l'ouverture illégale du courrier par la GRC était, pour certaines

personnes du gouvernement, une «réalité de la vie». L'article se fondait sur une interview téléphonique consécutive au «tollé soulevé dans le journal au sujet de l'ouverture du courrier» dont il s'était «délibérément» désintéressé (vol. 313, p. 301148). M. Beavis nous a dit avoir déclaré à l'interviewer qu'il «aurait été stupéfait» d'apprendre que la GRC n'ouvrait pas le courrier. Il s'agissait là, dit-il, d'une

> déduction fondée sur tout le reste de nos actions, sur mes antécédents à la Direction des communications et à titre d'agent de sécurité.
>
> (Vol. 313, p. 301152.)

Il voulait dire par là qu'il savait qu'à la Direction des communications les communications écrites n'étaient pas envoyées par courrier mais plutôt par porteur pour les protéger contre l'interception par un ennemi. Il en déduisait que

> Si nous agissions ainsi à l'égard de notre propre documentation, c'est que, de son côté, notre propre Service de sécurité doit ouvrir le courrier ou, du moins, y songer.
>
> (Vol. 313, p. 301155.)

Il admet qu'il s'agissait là de sa part d'une «déduction» (vol. 313, p. 301158) et d'une «conjecture» (vol. 313, p. 301171). Il a ajouté que lorsqu'il travaillait à la Direction des communications du Conseil national de recherches tous les documents à cryptanalyser lui passaient par les mains et que la GRC ne lui avait jamais envoyé, en vue d'une telle analyse, un document qui lui aurait semblé être parvenu à la Gendarmerie grâce à l'ouverture du courrier. Il croit que si les documents soumis aux fins d'analyse avaient été obtenus en ouvrant le courrier, lui-même et les analystes auraient été en mesure de l'inférer (vol. C84, pp. 11477 à 11479).

Conclusion

65. Si nous avons demandé à M. Beavis de témoigner c'est parce que l'article de journal, laissé sans commentaire, aurait donné à penser qu'un fonctionnaire du Bureau du Conseil privé savait que la GRC ouvrait le courrier. Nous sommes convaincus que M. Beavis (qui est décédé en 1980 après avoir témoigné à huis clos mais avant que son témoignage soit rendu public), ignorait qu'on eût recours à cette pratique, mais avait conclu à son existence par suite du travail qu'il avait fait dans un autre ministère. Rien ne donne à penser que M. Beavis ait fait part de sa conjecture à un autre fonctionnaire.

k) M. D.S. Maxwell

Résumé de la preuve

66. M. D.S. Maxwell a été sous-ministre de la Justice et sous-procureur général de mars 1968 à février 1973. Nommé sous-ministre associé de la Justice en 1960, il ne se souvient pas qu'entre 1960 et 1966, année où la GRC a cessé de relever du ministre de la Justice, on ait sollicité son avis quant à l'ouverture du courrier. Il ne pense pas avoir eu connaissance du fait que la GRC pratiquait l'ouverture du courrier de 1960 à 1966 (vol. C65, pp. 9101 et

9102). Il est à peu près sûr que, lorsqu'il était sous-ministre de la Justice et auparavant, il ignorait que la GRC se livrait à la pratique de l'ouverture du courrier de première classe ou s'y était livrée à une ou à des occasions particulières (vol. C66, p. 9251).

Conclusion

67. Nous acceptons le témoignage de M. Maxwell selon lequel il n'était pas au courant de la pratique de l'ouverture du courrier.

C. CONCLUSION GÉNÉRALE

68. Nous sommes convaincus que les solliciteurs généraux et les fonctionnaires dont nous avons étudié les témoignages ignoraient que le courrier avait été ouvert par des membres de la GRC ou qu'une politique ou une pratique existait ou avait existé pour permettre ou tolérer l'ouverture du courrier, que ce soit aux fins des enquêtes criminelles ou de celles du Service de sécurité.

CHAPITRE 4

L'ACCÈS ET LE RECOURS AUX RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL — LES ENQUÊTES CRIMINELLES

1. Au chapitre 5 de la Partie III de notre deuxième rapport, nous avons examiné les efforts déployés par le secteur des enquêtes criminelles de la GRC pour obtenir l'accès aux dossiers de cinq ministères et organismes, afin d'y puiser des renseignements sur des particuliers. Il s'agissait de dossiers du ministère du Revenu national, de la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration (autrefois Commission d'assurance-chômage), du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, du ministère de l'Industrie et du Commerce et, enfin, de l'Agence d'examen de l'investissement étranger. Dans ces deux derniers cas, les tentatives ont été infructueuses.

2. Dans le présent rapport, nous tentons de déterminer jusqu'à quel point cette pratique était connue et examinée au niveau des cadres supérieurs de la GRC, des hauts fonctionnaires et des ministres.

3. Nous verrons aussi dans le présent chapitre comment a été appliquée de 1973 à 1978 la politique de la GRC concernant des rapports qui s'étaient établis entre la DEC et la CAC, question qui n'a pas été abordée dans le deuxième rapport.

A. CONNAISSANCE QU'AVAIENT CERTAINS CADRES SUPÉRIEURS DE LA GRC, HAUTS FONCTIONNAIRES ET MINISTRES DES RAPPORTS ENTRE LA DIRECTION DES ENQUÊTES CRIMINELLES ET LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL

a) Le commissaire W.L. Higgitt

Résumé de la preuve

4. Le commissaire Higgitt a déclaré dans son témoignage qu'à l'époque où il était commissaire, il savait qu'avant 1972 des membres de la GRC obtenaient des renseignements du ministère du Revenu national (MRN) pour les fins d'enquêtes criminelles. Il ne se souvenait pas, toutefois, s'il savait que la

Gendarmerie recevait ces renseignements en vue d'enquêtes sur le crime en général plutôt que sur des infractions uniquement à la loi et aux règlements fiscaux. S'il avait su, nous a-t-il dit, que les renseignements reçus du MRN par la Gendarmerie étaient communiqués à d'autres corps de police, il aurait pris des mesures pour faire désigner ces forces policières par le ministre, conformément au protocole d'entente (vol. 85, p. 14009 à 14013, 14032, 14048). A sa connaissance, aucune ligne de conduite de la GRC ne permettait à ses membres de chercher à obtenir des renseignements personnels du MRN à quelque fin que ce soit, mais il avait l'impression que la loi établissait une distinction entre les renseignements d'ordre financier et les autres informations (vol. 85, pp. 14064 et 14065).

Conclusion

5. Les preuves dont nous disposons ne nous permettent pas de dire si, à un moment ou un autre, le commissaire Higgitt s'est rendu compte que la Direction des enquêtes criminelles obtenait des renseignements de sources à l'œuvre au ministère du Revenu national, à des fins qui contrevenaient aux dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu.

b) Le commissaire Maurice Nadon

Résumé de la preuve

6. Le commissaire Nadon avait cru comprendre que la Sous-direction des infractions commerciales devait garder pour elle les renseignements reçus du MRN. En mai 1976, il n'était au courant d'aucun cas de violation de l'article 241 par la communication à d'autres corps de police de renseignements reçus en vertu de l'accord. Lorsqu'il a formellement demandé à certains cadres de la GRC, en 1976, si le protocole d'entente était respecté, on lui a répondu, nous a-t-il dit, qu'il était possible qu'il ait parfois été violé; mais en l'absence d'exemples concrets, il a renforcé les directives données à la Gendarmerie de ne communiquer les informations obtenues du MRN qu'aux personnes expressément désignées dans le protocole d'entente. Il a dit par la suite avoir toujours reçu l'assurance que le protocole d'entente et la loi étaient respectés. En 1977, il a appris qu'un corps de police de la région d'Ottawa avait sommé un haut fonctionnaire du MRN de comparaître comme témoin et on lui avait dit à ce moment-là qu'un certain membre de la GRC était soupçonné d'avoir fourni des renseignements à ce corps de police. Il a entendu des rumeurs, nous a-t-il dit, selon lesquelles des membres de la GRC contrevenaient aux dispositions de l'article 241, mais on ne lui a jamais signalé de cas précis (vol. 128, pp. 20855, 20857, 20862, 20871 et 20874).

7. Selon son témoignage, si les informations transmises avaient un caractère biographique, on ne violait pas les dispositions de l'article 241, lequel n'avait trait, croyait-il, qu'à des renseignements d'ordre financier (vol. 136, p. 20864 à 20866).

Conclusion

8. Nous n'avons aucune preuve que le commissaire Nadon savait que des renseignements étaient obtenus, utilisés ou communiqués à des fins qui contrevenaient aux dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu.

c) L'honorable George J. McIlraith

Résumé de la preuve

9. Rien ne prouve que M. McIlraith ait été au courant d'un aspect quelconque de l'accès à ces informations, si ce n'est qu'il a affirmé qu'à un moment donné la GRC lui a demandé si, dans l'éventualité où elle serait appelée par le MRN à faire enquête et à obtenir des preuves de la perpétration d'actes criminels non reliés à la Loi de l'impôt sur le revenu, elle pourrait se servir de ces preuves pour enquêter sur d'autres aspects du crime organisé. Il a conseillé alors à la GRC d'obtenir l'avis du ministère de la Justice (vol. 119, p. 18515).

Conclusion

10. Nous n'avons aucune preuve que M. McIlraith ait été au courant de l'accès à ce genre d'information.

d) L'honorable Jean-Pierre Goyer

Résumé de la preuve

11. M. Goyer nous a dit qu'en ce qui concerne l'accès à des renseignements d'ordre fiscal en vertu du protocole d'entente, il a pris pour admis que la loi était respectée; on ne lui en a jamais parlé (vol. 123, p. 19214).

Conclusion

12. Nous n'avons aucune preuve que M. Goyer ait été au courant de l'accès ou du recours irréguliers à des renseignements d'ordre fiscal.

e) L'honorable Warren Allmand

Résumé de la preuve

13. Selon son témoignage, M. Allmand a appris pour la première fois que la loi avait pu être violée lorsqu'il a pris connaissance d'une lettre datée du 9 juin 1976 dans laquelle l'honorable Bud Cullen exprimait son inquiétude au sujet d'une «quasi-infraction à la loi». Il consulta alors la GRC et lui demanda de préparer une réponse. La question n'était pas sans le préoccuper quelque peu, mais de la façon dont elle était formulée, rien n'indiquait qu'il lui fallait intervenir de toute urgence. Il ne savait pas exactement ce que M. Cullen entendait dans sa lettre par «quasi-infraction», faute d'explications et d'exemples (vol. 115, pp. 17828, 17823, 17840). Le commissaire Nadon nous a dit qu'il avait fait part à M. Allmand de l'assurance qu'il avait reçue des personnes en cause que le protocole était respecté (vol. 136, p. 20871).

Conclusion

14. Nous n'avons aucune preuve qu'avant de prendre connaissance de la lettre de M. Cullen datée du 9 juin 1976, M. Allmand ait été au courant de l'accès et du recours irréguliers à des renseignements d'ordre fiscal. Une fois prévenu par M. Cullen de «quasi-infractions», M. Allmand a pris les mesures nécessaires, avant de quitter le portefeuille de solliciteur général, pour que la question fasse l'objet d'une enquête en vue de son règlement.

f) L'honorable Bud Cullen

Résumé de la preuve

15. Nommé ministre du Revenu national le 26 septembre 1975, l'honorable Bud Cullen a appris des hauts fonctionnaires de son ministère, le 31 mai 1976, que les dispositions de l'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu avaient peut-être été violées. Il estimait que la façon dont on procédait aux termes du protocole d'entente constituait «à tout le moins» une quasi-infraction à la loi. D'aucuns étaient portés à croire, au ministère, que certains renseignements fournis à des membres de la GRC seraient peut-être utilisés à des fins autres que celles de l'impôt ou communiqués à des tiers à des fins non fiscales, et que des hauts fonctionnaires du MRN forçaient le sens de l'expression «pour les fins de l'impôt». Il n'a pas pu obtenir de ses gens qu'ils lui disent nettement si des renseignements étaient communiqués irrégulièrement; ils se sont bornés à dire que la chose pouvait arriver, la nature humaine étant ce qu'elle est. Il y avait bien le cas particulier du policier de Nepean, qui avait apparemment reçu des informations de la GRC, à la suite de quoi des agents du MRN furent sommés de comparaître en cour. Ses collaborateurs n'ayant pas pu lui donner l'assurance, à leur rencontre du 14 juin 1976, que le MRN respectait rigoureusement les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu concernant le caractère confidentiel des renseignements recueillis, il leur dit qu'il voulait voir cesser ce genre d'activité et leur donna l'ordre de communiquer immédiatement des instructions par téléphone à cet effet aux fonctionnaires en cause. Ces appels téléphoniques ont été faits et suivis d'une note datée du 16 juillet 1976 (pièce M-64, lettre L, vol. 117, pp. 18183, 18187, 18200 à 18205, 18221). Par contre, selon le témoignage de M. M.J. Bradshaw qui a envoyé la note en question, il ne planait aucun soupçon quant au respect de l'article 241, les appels téléphoniques et la lettre résultaient des travaux d'un comité parlementaire mis sur pied pour étudier la question de la confidentialité par rapport à diverses lois, le ministre voulait obtenir l'assurance que son ministère respectait les dispositions de la loi concernant le caractère confidentiel de l'information recueillie et il n'a pas plané de soupçons quant à des dérogations à la loi (vol. 62, p. 10066).

Conclusion

16. M. Cullen ignorait de toute évidence que des fonctionnaires de son ministère aient pu, par leur conduite, contrevenir à la loi. Et quand il en a soupçonné la possibilité, il a, après enquête, donné l'ordre formel d'éviter toute activité de nature à violer la loi.

g) M. Roger Tassé

Résumé de la preuve

17. Après avoir pris connaissance de la lettre du 9 juin 1976 adressée par M. Cullen à l'honorable W. Allmand (M-64, lettre G) et de la mention de «violations» des «présentes dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu relatives au caractère secret de l'information», le solliciteur général adjoint, M. Roger Tassé, a téléphoné au sous-ministre du Revenu national,

M. Hodgson, lequel lui a dit que la question était à l'étude. Selon M. Tassé, M. Hodgson semblait posséder tous les renseignements et avoir l'affaire bien en main. Il s'attendait, nous a-t-il dit, que M. Hodgson soulève à nouveau la question et en discute avec M. Allmand. Étant donné qu'à son avis il appartenait au ministre du Revenu national, et, non à lui, de faire respecter la Loi de l'impôt sur le revenu, M. Tassé s'est assuré que le sous-ministre du Revenu national était au courant de l'affaire (vol. 157, pp. 23856 à 23859).

Conclusion

18. Nous acceptons le témoignage de M. Tassé selon lequel il n'en savait pas plus que le solliciteur général et s'est conformé aux directives de son ministre.

h) L'honorable Francis Fox

Résumé de la preuve

19. M. Allmand ne se souvenait pas d'avoir mis son successeur au poste de solliciteur général, M. Fox, au courant de la «quasi-infraction» mentionnée par M. Cullen dans sa lettre du 9 juin 1976 (pièce M-53, lettre D).

Conclusion

20. Nous n'avons aucune preuve que M. Fox ait été au courant d'une quasi-infraction ou autre violation de la loi.

B. CONNAISSANCE QU'AVAIENT CERTAINS CADRES SUPÉRIEURS DE LA GRC, HAUTS FONCTIONNAIRES ET MINISTRES DES RAPPORTS ENTRE LA DIRECTION DES ENQUÊTES CRIMINELLES ET LA COMMISSION D'ASSURANCE-CHÔMAGE

a) Le commissaire W.L. Higgitt

Résumé de la preuve

21. Le commissaire Higgitt a déclaré qu'il croyait avoir été au courant que la Commission d'assurance-chômage (CAC) «était l'un des endroits où nous avons cherché à obtenir des renseignements», mais il ne pouvait en dire plus, si ce n'est qu'il n'a pas été «mêlé directement à l'exploitation de cette source en particulier» (vol. 85, p. 14026). Il ne se souvenait pas d'avoir été informé en 1971 que l'accès à ces sources avait été soit coupé soit singulièrement limité (p. 14027).

Conclusion

22. Nous n'avons aucune preuve que M. Higgitt ait été au courant d'illégalités commises pour obtenir des renseignements de la Commission d'assurance-chômage.

b) Le commissaire Maurice Nadon

Résumé de la preuve

23. Le commissaire Nadon a déclaré: «Jamais je n'entrais dans le détail des rapports avec les Postes, la CAC, l'Impôt ou quelque autre ministère». Il a ajouté qu'il s'agissait là d'«une politique opérationnelle du ministère intéressé» et il nous a donné à entendre que même lorsqu'on l'a prié de demander au Ministre de faire modifier la loi, on ne lui a fourni aucune précision sur l'accès, passé ou présent, aux renseignements détenus par les ministères (vol. 129, pp. 20098 et 20099).

Conclusion

24. Nous n'avons aucune preuve que M. Nadon ait été au courant d'un accès quelconque de la GRC aux données de la Commission d'assurance-chômage.

c) MM. McIlraith, Goyer, Allmand et Fox

Résumé de la preuve

25. Passons maintenant aux solliciteurs généraux. Ceux qui ont occupé ce poste du temps où M. Higgitt était commissaire, ne se sont jamais entretenus avec lui, pour autant qu'il se souvienne, des problèmes d'accès aux données de la CAC. De fait, mises à part ses démarches en vue d'avoir accès aux données du ministère du Revenu national, il ne se souvenait pas d'avoir tenté d'élargir l'accès de la GRC aux banques de données de l'État (vol. 85, pp. 14027 à 14031). De son côté, M. Starnes ne se rappelait pas avoir discuté à fond avec M. Goyer du problème de l'accès aux dossiers du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et de la CAC, soulevé dans une lettre qu'il lui avait adressée le 3 juin 1971 (MC-8, n° 11); il s'est souvenu, cependant, d'avoir parlé à M. Bourne de l'accès à ces banques et à d'autres. Ce dernier a rédigé les lettres pour la signature de M. Goyer, qui ont été adressées par la suite aux ministres pour solliciter leur concours. Mais M. Starnes a dit ne pas se rappeler ces discussions (vol. 49, pp. 22849 à 22853). Il ne se souvenait pas, nous a-t-il dit, d'avoir discuté avec les solliciteurs généraux (MM. Goyer et Allmand) des dispositions prises auprès de la CAC en 1972 (vol. C31, pp. 3879 à 3881).

26. Selon son témoignage, M. Allmand n'était pas au courant de rapports entre la GRC et la CAC (vol. 115, p. 17850). De fait, selon une note du Directeur du personnel du Service de sécurité adressée le 1er juin 1973 au directeur général adjoint, un membre avait demandé à M. Allmand, qui était alors de passage aux bureaux de la GRC à Montréal, s'il n'y aurait pas moyen de faciliter l'accès aux dossiers des ministères. Selon la note, ce membre de la GRC aurait dit:

> Il n'y a pas moyen d'obtenir les informations dont nous avons besoin de la Commission d'assurance-chômage; quant aux données de Statistique Canada et celles de l'Impôt, elles sont évidemment inaccessibles.
>
> (Vol. 114, pp. 17622 à 17628.)

Conclusion

27. Nous n'avons aucune preuve que le sénateur McIlraith, M. Goyer, M. Allmand ou M. Fox aient été au courant que la GRC avait accès aux données de la Commission d'assurance-chômage.

d) M. Roger Tassé

Résumé de la preuve

28. M. Tassé a déclaré qu'on ne lui a jamais dit que la GRC obtenait des renseignements d'autres ministères et organismes, en violation de la loi (vol. 157, pp. 23863 à 23865).

Conclusion

29. Nous acceptons le témoignage de M. Tassé et notons qu'il appuie jusqu'à un certain point nos conclusions au sujet de ce que les solliciteurs généraux savaient de l'affaire.

C. APPLICATION DE LA POLITIQUE DE LA GRC DE 1973 À 1978 AU SUJET DES RAPPORTS ENTRE LA DIRECTION DES ENQUÊTES CRIMINELLES ET LA COMMISSION D'ASSURANCE-CHÔMAGE

30. Nous avons vu en long et en large, au chapitre 5 de la Partie III du deuxième rapport, de quelle façon la DEC avait établi des rapports pratiques avec la CAC et de quelle manière et jusqu'à quel point des renseignements confidentiels passaient de la CAC à la DEC, mais il a été décidé de n'aborder que dans le présent rapport le détail de la mise en œuvre de cette politique de la GRC vis-à-vis de la Commission d'assurance-chômage. Voyons donc comment cette politique a été appliquée, plus particulièrement de 1973 au 12 juin 1978, date à laquelle la DEC a cessé de recevoir des renseignements confidentiels de la CAC. Cet examen gravitera surtout autour des grands responsables de la mise au point des mécanismes grâce auxquels ces renseignements étaient communiqués à la DEC.

31. Au cours de la période s'étendant de 1973 à 1975, le commissaire adjoint Jensen (qui était alors inspecteur) était responsable de la Sous-direction des infractions commerciales à la Direction générale. C'est au cours de cette période qu'il a négocié avec la CAC un accord par lequel il avait été convenu que des voies de communication seraient établies entre la Sous-direction des infractions commerciales (SDIC) à la Direction générale de la GRC et le chef de la Section du contrôle des prestations de la CAC (vol. 58, p. 9551, pièce H-1, p. 59).

32. L'inspecteur Jensen fut alors chargé de désigner les membres de la GRC qui devaient servir de contact avec la CAC (pièce H-1, pp. 61 à 64; vol. 58, p. 9551). Interrogé au sujet des directives données aux personnes qui seraient

chargées de mettre en œuvre la politique en question, le commissaire adjoint Jensen a déclaré que cette politique devait «servir évidemment à obtenir des renseignements concernant des délits criminels, ainsi que dans les cas où il serait dans l'intérêt public de l'appliquer». Il a ajouté que ces personnes pouvaient, à leur discrétion, acheminer une demande de renseignements à la CAC et qu'elles «étaient libres d'exercer à leur gré cette discrétion» (vol. 58, p. 9952 à 9954).

33. On lui a ensuite demandé s'il avait donné des directives à ses subordonnés concernant ce pouvoir discrétionnaire. Il a tout d'abord déclaré que vu leur expérience au sein de la GRC, «... je les savais capables d'exercer ce pouvoir discrétionnaire, autrement ils n'auraient pas eu le poste qu'ils occupaient ni le rang qu'ils détenaient ...». Lorsqu'on lui a demandé s'il entendait par là qu'aucune directive ne leur avait été donnée à ce sujet il a répondu qu'ils avaient reçu l'ordre de chercher à obtenir des informations «lorsqu'elles s'inscrivaient dans le cadre d'une enquête criminelle ou lorsqu'il était dans l'intérêt public de les obtenir, conformément à la politique énoncée dans la note du 3 octobre ...» et que dans le cas d'une enquête criminelle, «ils n'ont alors aucun pouvoir discrétionnaire». Pourtant M. Jensen a affirmé ensuite que les demandes d'information relatives à des délits criminels n'étaient pas automatiquement transmises et a déclaré: «Elles pouvaient l'être. C'était laissé à leur discrétion, mais ils avaient aussi leurs propres pouvoirs discrétionnaires à exercer». La preuve recueillie semble indiquer clairement qu'aucune directive n'a été donnée concernant l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire (vol. 58, pp. 9555 à 9562).

34. De 1973 à 1978, les divers agents sur place de la GRC ont pu se mettre en rapport direct par terminal avec la SDIC à la Direction générale, pour obtenir des données de la CAC. Des commis ou des secrétaires étaient préposés aux terminaux. Comme la politique de la Gendarmerie sur les circonstances où l'accord conclu avec la CAC pouvait être invoqué n'avait pas été communiquée aux régions, la SDIC n'avait aucun moyen de vérifier si les autorités compétentes sur place avaient approuvé la demande avant que le commis ou la secrétaire la transmette par terminal à la Direction générale. C'est pourquoi il fallait absolument faire part à la SDIC de l'objet de la demande. Le commissaire adjoint Jensen a reconnu que ce renseignement était indispensable à l'exercice du pouvoir discrétionnaire dont étaient investis des membres de la SDIC, à la Direction générale, d'appliquer l'accord de 1973. Il a en outre indiqué qu'il n'aurait pas été juste de demander des renseignements à la CAC si le personnel de la SDIC à la Direction générale n'avait pas d'abord obtenu des précisions sur la nature et l'objet de la requête (vol. 58, pp. 9556 à 9560; 9578, 9589 et 9590).

35. De 1975 à 1978, un fonctionnaire préposé aux écritures à la GRC a été chargé de recevoir les demandes d'information en provenance des régions. Selon le commissaire adjoint Jensen, jusqu'en 1976 ce fonctionnaire devait prendre avis auprès du sergent Cooper ou du sergent Butt concernant chaque demande d'information. En 1976, ce même fonctionnaire recevait l'ordre de ne répondre aux demandes d'information que dans la mesure où il s'agissait d'enquêter sur un crime, quelle qu'en fût la nature.

36. Le libre accès aux renseignements confidentiels de la CAC, aux fins d'enquêtes sur des crimes, s'est poursuivi sans interruption jusque vers la fin de 1976, alors que l'officier responsable a donné l'ordre au fonctionnaire de ne répondre qu'aux demandes d'information ayant rapport à l'un des actes criminels figurant sur la liste dressée à l'occasion d'un accord conclu en 1972 entre la DEC et la CAC et dont il est question au chapitre 5 de la Partie III du deuxième rapport. Les demandes relatives à tout autre catégorie de crime devaient être approuvées au préalable par l'officier responsable.

37. Étant donné que le commissaire adjoint Jensen est souvent mentionné, il y a lieu de faire remarquer que même s'il a participé à l'élaboration d'ententes en vue de l'accès aux données de la CAC, rien n'indique qu'il savait que l'accord des représentants de la CAC à de tels arrangements pourrait peut-être poser un problème sur le plan juridique. Il nous a dit qu'avant d'être prévenu, le 12 juin 1978, que la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration allait cesser de fournir des renseignements tirés du Fichier central, à cause d'un problème d'interprétation de la loi et de l'imminence de nos audiences sur le sujet, il ignorait qu'un problème d'ordre juridique se posait et qu'il avait toujours estimé que les problèmes étaient «surtout d'ordre administratif». Selon son témoignage, il croyait:

> que nous recevions des renseignements d'une source qui pouvait légalement nous les transmettre à sa discrétion. Il ne se posait donc à la GRC aucun problème d'ordre juridique.
>
> (Vol. 58, pp. 9638 à 9648.)

Dans ces circonstances, nous n'avons rien à reprocher au commissaire adjoint Jensen.

38. En ce qui concerne la mesure et la fréquence de l'accès de la DEC aux renseignements confidentiels figurant au dossier de la CAC, disons une fois de plus qu'il en est question au chapitre 5 de la Partie III du deuxième rapport. A noter enfin que la GRC a cessé d'avoir accès aux renseignements confidentiels de la CAC le 12 juin 1978.

D. CONNAISSANCE QU'AVAIENT DES CADRES SUPÉRIEURS DE LA GRC ET DES MINISTRES DES RAPPORTS ENTRE LA DIRECTION DES ENQUÊTES CRIMINELLES ET LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

39. Des preuves documentaires permettent de conclure qu'en 1968 le surintendant Nadon (qui allait devenir commissaire par la suite) savait d'après les rapports reçus à la Gendarmerie que des membres de certaines divisions de la GRC obtenaient des renseignements de sources situées au sein du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, et ce, en contravention de certaines dispositions législatives. Rien n'indique qu'une fois devenu commissaire, il ait pris des mesures pour faire cesser cette pratique. Mais il n'existe aucune preuve

documentaire que l'accès à ces informations ait persisté après 1973. M. Nadon est devenu commissaire en 1974. Aucun témoignage n'a été recueilli de qui que ce soit à propos de cette affaire.

40. Nous n'avons aucune preuve qu'un ministre, solliciteur général ou autre, ait eu connaissance de l'accès à ces renseignements et ait su que des membres de la GRC ont peut-être encouragé quelqu'un à commettre une infraction.

CHAPITRE 5

L'ACCÈS ET LE RECOURS AUX RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL — LE SERVICE DE SÉCURITÉ

1. Au chapitre 6 de la Partie III de notre deuxième rapport, nous avons examiné les efforts déployés par le Service de sécurité de la GRC pour obtenir l'accès aux renseignements officiels sur des particuliers et sa persistance à développer des sources d'information au sein de divers ministères et organismes, soit la Commission d'assurance-chômage, le ministère du Revenu national et le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Nous avons étudié les rapports qui se sont établis entre le Service de sécurité et ces ministères, ainsi que leurs répercussions sur le plan juridique. Au cours de notre examen des rapports entre la source X du ministère du Revenu national et le Service de sécurité, il s'est posé une question d'une toute autre importance: le ministère du Revenu national a-t-il consenti, au niveau du sous-ministre ou même du ministre, à fournir des renseignements au Service de sécurité en contravention des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu relatives à la confidentialité Une note préparée pour le dossier par le commissaire adjoint L.R. Parent, directeur général adjoint du Service de sécurité, en date du 18 août 1971 (pièce MC-8, nº 14), nous fournit la principale preuve tendant à démontrer qu'une telle entente a été conclue. La note est ainsi conçue:

> 1. La présente note a trait à la lettre adressée par le solliciteur général à l'honorable Herb Gray, ministre du Revenu national, le 27 juillet 1971.
>
> 2. Le sous-ministre S. Cloutier du ministère du Revenu national (Impôt) a communiqué aujourd'hui à ce sujet avec le soussigné pour l'informer qu'une entente avait été conclue, mais que, pour des raisons évidentes, son bureau ne répondrait pas à notre lettre du 27 juillet. Le ministère consent à fournir, de façon strictement confidentielle, des informations dans ce domaine au Service de sécurité et de renseignements, pourvu que celui-ci s'engage à ne pas les divulguer à l'extérieur du Service. Autrement dit, l'information qu'il reçoit ne doit être communiquée ni à la DEC ni à aucun autre organisme. Toutes les demandes du Service devraient être adressées à _____.

Le second paragraphe se termine par l'indication du nom et du poste de la source X.

2. Nous allons donc examiner les circonstances qui ont entouré les rapports entre le Service de sécurité et M. Sylvain Cloutier, sous-ministre du Revenu

national, concernant l'accès du Service de sécurité à des renseignements confidentiels.

3. Nous allons voir aussi dans quelle mesure la pratique générale du Service de sécurité d'obtenir des renseignements confidentiels de divers ministères était connue et analysée au niveau des ministres, des hauts fonctionnaires et des cadres supérieurs de la GRC.

A. COMMUNICATIONS ENTRE LE SERVICE DE SÉCURITÉ ET M. SYLVAIN CLOUTIER

Résumé de la preuve

4. Il s'est produit, en 1970, un événement que nous n'avons pas mentionné au chapitre 6 de la Partie III de notre deuxième rapport, car il n'était pas essentiel à l'exposé des relations entre le ministère du Revenu national et la source X que renferme ce chapitre; nous estimions qu'il se rapportait davantage aux questions que nous envisageons ici. Nous voulons parler d'une note rédigée le 15 avril 1970 par le directeur général, M. Starnes (pièce MC-8, nº 8), dans laquelle il mentionne qu'il a déjeuné ce jour-là avec M. Cloutier. Son agenda indique également qu'il devait déjeuner ce jour-là avec M. Cloutier au club Rideau. Il y a lieu de citer un large extrait de cette note:

> ... nous avons discuté, entre autres choses, de la possibilité de conclure quelque entente en vertu de laquelle des membres de notre Service auraient accès aux renseignements que possède l'impôt sur le revenu. M. Cloutier a immédiatement fait mention des pourparlers qui ont eu lieu entre la GRC et le ministère du Revenu national en vue de permettre que les informations détenues par le ministère servent aux fins des enquêtes criminelles. Il a mentionné que des propositions avaient été élaborées conjointement et soumises aux ministres. M. Cloutier s'est dit très sympathique aux besoins de la GRC, ajoutant qu'il était enclin à ne pas s'en faire outre mesure au sujet de l'article 133 de la Loi de l'impôt sur le revenu. Il croit, en particulier, qu'on pourrait l'interpréter de façon à mettre ce genre de renseignements à la disposition de la GRC si cela allait vraisemblablement permettre de recouvrer des sommes perdues. M. Cloutier se demandait donc s'il ne serait pas possible de satisfaire aux exigences particulières du Service de sécurité et des renseignements dans le cadre des propositions dont les ministres sont actuellement saisis.
>
> J'ai expliqué à M. Cloutier, en me servant de divers exemples, les raisons pour lesquelles nous aimerions avoir accès à un nombre restreint de dossiers fiscaux, ...
>
> Nous avons discuté du problème, puis M. Cloutier a dit que, à son avis, il serait possible d'interpréter l'article 133 de façon à nous fournir les informations dont nous avions besoin ... parce que cela pouvait entraîner le recouvrement de sommes dues à la Couronne; il a ajouté, cependant, que la chose ne serait peut-être possible, voire souhaitable, que dans de très rares cas ... Il a déclaré que dans les circonstances sa suggestion quant à la possibilité de répondre à nos besoins dans le cadre de la demande déjà

soumise aux ministres ne serait peut-être pas pratique. Selon la décision que prendraient les ministres au sujet de ces propositions, il a ajouté que nous pourrions peut-être soumettre un mémoire conjoint au comité pertinent du Cabinet (probablement le Comité chargé de la sécurité et des renseignements) en vue d'obtenir des ministres la permission d'utiliser des dossiers fiscaux dans le cas d'enquêtes importantes pour la sécurité nationale. M. Cloutier s'est dit prêt à collaborer avec nous à l'élaboration et à la présentation d'un tel mémoire à nos ministres respectifs.

M. Starnes ne se souvient pas personnellement de cette conversation avec M. Cloutier, mais dit qu'il avait l'habitude de rédiger des notes fidèles des conversations et des événements au moment où ils se produisaient. Il ne se souvient pas d'avoir alors été au courant de l'existence, entre une personne du ministère du Revenu national et le Service de sécurité, de rapports en vertu desquels le ministère fournissait des renseignements.

5. Cependant, dans son témoignage, M. Cloutier a nié avoir été au courant, pendant qu'il était sous-ministre du Revenu national (Impôt), d'une entente en vertu de laquelle des fonctionnaires du ministère fournissaient au Service de sécurité des renseignements provenant des déclarations d'impôt. Il ne se souvient pas d'avoir déjeuné avec M. Starnes le 15 avril 1970, quoiqu'une telle invitation soit inscrite à son agenda à cette date. Il ne se souvient pas du sujet de la conversation. S'il a dit qu'il ne s'en faisait pas outre mesure au sujet de l'article 133, atteste-t-il, ce devait être à propos du travail qu'il avait fait concernant la proposition de considérer les membres de la Direction des enquêtes criminelles de la GRC comme des représentants autorisés en vertu de l'article 133, aux fins des enquêtes criminelles. Il estimait, à ce sujet, que les sommes recouvrées par le fisc grâce à ces enquêtes seraient moindres que le coût des ressources du ministère consacrées à ce programme, et que, par conséquent, la décision incombait au gouvernement et non à lui. N'eût été du problème de l'affectation des ressources il aurait pu en tant que sous-ministre, croyait-il, décider que les membres de la DEC pouvaient être désignés, de façon générale, comme représentants autorisés. Mais il n'était pas habilité à conclure un accord avec le Service de sécurité.

6. Dans notre deuxième rapport, nous avons examiné les efforts déployés par des cadres supérieurs de la GRC, et plus particulièrement par le directeur général Starnes et le commissaire Higgitt, pour conclure avec le ministère du Revenu national une entente en vertu de laquelle le ministère fournirait au Service de sécurité des renseignements sur des particuliers. Nous avons examiné diverses communications du Service de sécurité, y compris des notes de service des 15 et 23 septembre 1970 où M. Starnes tentait de persuader le commissaire Higgitt d'encourager le solliciteur général à conclure un accord avec le ministre du Revenu national.

7. Il semble ne s'être rien produit au delà de ces notes de service jusqu'à la période de mai à septembre 1971, alors que les négociations ont repris entre la Direction des enquêtes criminelles de la GRC et le ministère du Revenu national. En mai, M. Parent a laissé savoir, dans une note de service qu'il adressait à M. Starnes, que les négociations de la DEC n'avançaient pas et que le Service de sécurité devrait discuter de ses propres problèmes avec le ministre.

Par conséquent, le 3 juin 1971, M. Starnes a écrit à M. Goyer à propos de l'accès aux dossiers de plusieurs ministères, y compris le ministère du Revenu national, soulignant qu'il «faudrait avoir accès aux dossiers de la Direction de l'impôt du ministère du Revenu national, ce qui est difficile en raison de l'article 133 de la Loi de l'impôt sur le revenu». Il reconnaissait aussi

> ... que les tentatives de faire modifier les lois uniquement pour répondre aux besoins du Service de sécurité soulèveraient des problèmes politiques et autres, mais nous croyons que dans bien des cas, grâce à l'accord des ministres, des ententes pourraient être conclues avec les divers ministères et organismes intéressés de façon à répondre à nos besoins dans le cadre des lois existantes, et ce, sans susciter d'attention ni de critiques.
>
> (Pièce MC-8, nº 11.)

Le 27 juillet 1971, M. Goyer adressait donc à l'honorable Herb Gray, ministre du Revenu national, une lettre lui exposant les besoins du Service de sécurité et indiquant que pour répondre à ces besoins il «serait nécessaire d'avoir accès aux dossiers de la Direction de l'impôt sur le revenu». Il mentionnait que «l'article 133 de la Loi de l'impôt sur le revenu suscite des difficultés à cet égard», mais il proposait que des représentants des deux ministères se rencontrent afin de déterminer «s'il serait possible de répondre aux besoins du Service de sécurité dans le cadre des lois et règlements en vigueur, et ce, sans susciter d'attention ni de critiques». La réponse, préparée par M. Cloutier pour la signature de M. Gray et adressée à M. Goyer le 4 août 1971 (pièce MC-8, nº 13) indiquait que le sous-ministre du Revenu national était en vacances et que cette question ne pouvait être réglée en son absence. Selon M. Cloutier, la lettre avait été préparée pour la signature de M. Gray dans l'espoir qu'on laisserait tomber l'affaire, qu'elle serait oubliée. Mais M. Bourne ne l'avait pas perdue de vue car le 18 octobre 1971 il faisait tenir à M. Starnes des copies de lettres reçues par M. Goyer de la part de quelques ministres, mais rappelait que «le ministre du Revenu national n'a pas encore fait parvenir une réponse définitive». M. Bourne conseillait à M. Starnes de poursuivre l'affaire au niveau des fonctionnaires. Dans une note manuscrite figurant sur la lettre, M. Starnes mentionne, pour mémoire, qu'il a discuté de la question avec l'inspecteur Shorey.

8. Entre temps, le 18 août 1971, le commissaire adjoint Parent avait rédigé pour les dossiers la note (pièce MC-8, nº 14), que nous avons déjà citée en entier dans le présent chapitre, dans laquelle il se reporte à la lettre que M. Goyer a fait parvenir à M. Gray le 27 juillet. (M. Parent n'a pas témoigné à ce sujet, ni sur aucune autre question d'ailleurs puisque, malheureusement, il souffre d'une maladie dégénérative qui, nous le croyons, l'a empêché de paraître à nos audiences. Il nous a donc fallu nous fier à ses notes.)

9. Quoiqu'il ne l'ait pas nié, M. Cloutier ne se souvient pas d'avoir rencontré M. Parent, ni d'avoir entendu mentionner ce nom relativement à la GRC, ni d'avoir eu avec lui de conversation concernant ce dont il est fait état dans la note de M. Parent en date du 18 août 1971. Il présume qu'il a probablement appelé, ou demandé à sa secrétaire d'appeler, soit le commissaire, soit M. Starnes, pour l'avertir que le ministère du Revenu national ne répondrait pas à la lettre que M. Goyer avait adressée à M. Gray. Mais il ne comprend

rien au passage où l'auteur de la note donne à entendre qu'il aurait conclu un accord verbal au téléphone. Cela cadre mal avec les laborieuses et très prudentes discussions qu'il a eues au sujet de l'entente avec la Direction des enquêtes criminelles, où il était question de revenus possibles. En outre, il estime très improbable que, en tant que haut fonctionnaire responsable, il eût pris un engagement au nom du ministère du Revenu national six jours avant l'annonce de sa nomination au poste de sous-ministre de la Défense nationale. Il dit donc avoir la «certitude morale» qu'il n'a conclu aucune telle entente et, par conséquent, qu'il n'a chargé aucun fonctionnaire d'y donner suite. S'il a parlé à M. Parent, il peut bien avoir fait mention de l'entente avec la DEC qui venait alors d'être conclue à sa satisfaction. Le solliciteur général adjoint, M. Ernest Côté, et lui-même avaient signé le protocole d'entente et «une couple de semaines» auparavant, les deux ministres avaient signé le mémoire au Cabinet. (De fait, M. Gray l'avait signé le 11 juin.) M. Cloutier dit que, au cours de ses entretiens avec M. Parent, il a bien pu expliquer la nature de l'entente conclue avec la DEC, et que M. Parent s'est peut-être mépris.

10. M. Cloutier dit que l'article 133 est intouchable, qu'il a publié des articles à ce sujet lorsqu'il était sous-ministre et qu'il est peu probable qu'il ait fait preuve d'irresponsabilité à l'égard d'une pierre d'assise de l'administration du ministère. Il ne se souvient pas d'avoir soulevé auprès de l'un ou l'autre des deux ministres du Revenu national dont il a relevé, la question de la communication d'informations au Service de sécurité et des renseignements de la GRC. Il ne se rappelle pas avoir discuté avec M. Gray de la lettre de M. Goyer datée du 27 juillet 1971. Par contre, il a probablement dit à M. Gray: «Nous ne devrions pas nous mêler de cette affaire et je le dirai à la GRC.»

11. M. Cloutier affirme qu'il n'était pas disposé à fournir à M. Starnes, de son propre chef, des renseignements sur d'éventuels contribuables, sauf pour recueillir des impôts. Pour évaluer le témoignage de M. Cloutier à la lumière des notes consignées par le commissaire adjoint Parent, il est nécessaire de se reporter de nouveau à l'entretien de MM. Starnes et Cloutier au cours du déjeuner du 15 avril 1970, tel que le rapporte M. Starnes dans une note de service que nous avons déjà citée longuement. A remarquer que selon la note de M. Parent, M. Cloutier aurait été disposé à dépasser les limites imposées par l'article 133.

12. Il convient également de signaler qu'un informateur du Service de sécurité, qui travaillait à l'administration centrale du ministère du Revenu national, a témoigné devant nous qu'il ne connaissait pas M. Parent et qu'il n'était au courant d'aucuns contrats entre M. Cloutier et M. Parent ou qui que ce soit du Service de sécurité. Au chapitre 6 de la Partie III de notre deuxième rapport, nous traitons des arrangements conclus entre le Service de sécurité et la source X, et nous formulons nos conclusions à ce sujet au chapitre 3 de la Partie VI du présent rapport.

Conclusion

13. Nous croyons qu'il est à peu près certain que MM. Starnes et Cloutier ont déjeuné ensemble le 15 avril 1970 et que M. Starnes, qui est assez

méticuleux, a consigné la conversation avec exactitude. Nous remarquons que M. Cloutier se serait borné à suggérer la présentation d'un mémoire conjoint à un comité du Cabinet. Rien de ce que M. Starnes a consigné ne laisse supposer, de quelque façon que ce soit, que M. Cloutier ait songé à des rapports clandestins ou illégaux. La note de M. Starnes appuie donc le témoignage de M. Cloutier, qui affirme sans ambages qu'il n'aurait pas fait preuve d'irresponsabilité à l'égard d'une pierre d'assise de l'administration du ministère.

14. Passons maintenant à notre conclusion concernant la note de service rédigée par M. Parent le 18 août 1971. On se souvient que M. Parent n'a pas témoigné devant nous à ce sujet ni au sujet de toute autre question, en raison de son état de santé. Nous n'avons donc pas le bénéfice de son témoignage sur ce point. Nous remarquons qu'il a rédigé cette note de service un an et quatre mois après le déjeuner qu'ont pris ensemble MM. Starnes et Cloutier, et rien n'indique qu'au cours de ces seize mois, il y ait eu d'autres entretiens entre la haute direction du Service de sécurité et M. Cloutier. Nous ignorons ce que M. Parent voulait dire dans sa note de service, car nous sommes tout à fait convaincus que ni M. Cloutier ni son ministre (l'honorable Herb Gray) n'avaient «consenti», que ce soit officiellement, officieusement ou «sub rosa», à ce que le ministère du Revenu national fournisse au Service de sécurité des informations dont la divulgation aurait violé les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu relatives à la confidentialité. Si M. Cloutier avait «consenti» à ce que de telles informations soient fournies au Service de Sécurité, il serait allé à l'encontre de la position qu'il avait prise vis-à-vis de M. Starnes seize mois auparavant. Entre temps, M. Cloutier avait entamé des négociations avec la GRC concernant la collaboration entre son ministère et la Direction des enquêtes criminelles, négociations qui ont abouti, après son départ du ministère, à la conclusion, le 27 avril 1972, d'un protocole d'entente entre le ministère du Revenu national (Impôt) et celui du solliciteur général. S'il y a eu une conversation téléphonique entre MM. Parent et Cloutier, nous sommes persuadés que toute «entente» mentionnée par M. Cloutier aurait eu trait au secteur des enquêtes criminelles et que, au surplus, il ne se serait pas agi d'une «entente» pour la communication d'informations que la loi interdit de divulguer. Nous croyons que M. Parent a mal compris ce dont M. Cloutier voulait parler, ce qui ne serait pas surprenant, car il est très probable que M. Parent n'était pas au courant des négociations alors en cours entre le secteur des enquêtes criminelles de la Gendarmerie et le ministère du Revenu national. Le cloisonnement de l'information entre le secteur des enquêtes criminelles de la GRC, d'une part, et le Service de sécurité, d'autre part, était tel qu'il ne serait pas étonnant que M. Parent ait ignoré ce qui se passait du côté de la DEC. Quant à la phrase où M. Parent mentionne que M. Cloutier l'avait prévenu que «pour des raisons évidentes, son bureau ne répondrait pas à notre lettre du 27 juillet», si M. Cloutier a effectivement prononcé ces paroles, il y a raisonnablement lieu de les interpréter dans le sens d'une intention de sa part d'agir dans la légalité. Selon cette interprétation, M. Cloutier ne voulait pas parler dans une lettre de la communication et du mode de transmission d'information au Service de sécurité, de crainte qu'un fonctionnaire du ministère du Revenu national n'ait accès à une copie de la lettre et ne révèle l'existence d'une telle entente à des personnes non autorisées.

B. CONNAISSANCE QU'AVAIENT CERTAINS CADRES SUPÉRIEURS DE LA GRC, HAUTS FONCTIONNAIRES ET MINISTRES DES RAPPORTS ENTRE LE SERVICE DE SÉCURITÉ ET LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL

a) Le commissaire W.L. Higgitt

Résumé de la preuve

15. M. Higgitt, qui a été commissaire de la fin de 1969 à 1973, savait que le Service de sécurité avait obtenu la collaboration du ministère du Revenu national (MRN) (vol. 111, p. 17126). Nous lui avons demandé s'il connaissait la façon dont ces rapports s'étaient établis ou les modalités de cette collaboration. Il a attesté que la collaboration découlait de la correspondance dans laquelle M. Starnes demandait l'aide de M. Goyer pour obtenir des renseignements des ministères. Mais lorsque nous lui avons demandé comment il savait que la correspondance avait suscité ces rapports, il a seulement dit qu'il *présumait* que le ministre du Revenu national, M. Gray, avait répondu à cette demande (vol. 111, p. 17127). (Nous n'avons aucune preuve d'une telle réponse.)

16. M. Higgitt se souvient seulement que M. Goyer a écrit à M. Gray et a abordé la question avec MM. Higgitt et Starnes, en vue de conclure une entente entre le Service de sécurité et le MRN. Il ne se souvient pas des entretiens qui ont pu avoir lieu entre M. Goyer et lui-même ou M. Starnes (vol. 111, p. 17121).

17. M. Higgitt savait que les informations fournies au Service de sécurité et l'usage que celui-ci en faisait, en général, n'avaient aucun rapport avec la Loi de l'impôt sur le revenu. Il savait également que l'article 133 de cette loi posait un problème (vol. 111, p. 17117).

Conclusion

18. Le commissaire Higgitt savait que le Service de sécurité obtenait des renseignements de la Division de l'impôt du ministère du Revenu national et qu'il se posait tout au moins un problème d'ordre juridique. Et pourtant, il n'a pris aucune mesure pour mettre fin à cette pratique et n'a pas cherché à obtenir l'avis du ministère de la Justice.

b) M. John Starnes

Résumé de la preuve

19. M. Starnes a déclaré ne pas se souvenir d'ententes permettant à des membres du Service de sécurité d'obtenir des renseignements figurant dans les dossiers du ministère du Revenu national (vol. 149, pp. 22826 et 22835). Il a ajouté que tout dépendait du moment dont on voulait parler mais il a nettement affirmé qu'en 1970 il ignorait l'existence de telles ententes (vol. 149, p. 22871). Il a déclaré par la suite qu'il a «dû être» au courant des ententes (vol. C96, p. 12849).

Conclusion

20. Rien ne prouve que M. Starnes ait su qu'il existait une entente avec X, la source du Service de sécurité au sein du ministère du Revenu national. De fait, sachant combien les membres du Service de sécurité étaient soucieux de protéger l'identité de leurs sources humaines, nous sommes disposés à croire que, comme M. Starnes n'avait pas *besoin* de connaître l'existence d'un accès à l'information fiscale, on n'avait aucune raison de lui en parler. Le commissaire adjoint Parent, qui était directeur général adjoint le 20 août 1971, a mentionné la source X par son numéro de code dans la note de service qu'il adressait au commandant de la Division «A» (Ottawa) et dans laquelle il déclarait que le sous-ministre avait consenti verbalement à fournir des informations au Service de sécurité (entente et affirmation qui, selon nous, n'existaient pas). Nous pouvons donc en déduire qu'il était au courant des ententes existantes sur l'accès aux renseignements. Toutefois, comme M. Parent n'a pas pu témoigner, nous n'avons pas pu savoir de sa bouche s'il a tout dit à M. Starnes. Mais nous savons que le 20 mai 1971, M. Parent a fait parvenir à M. Starnes une note de service traitant, dans l'ensemble, de la question de l'accès à l'information détenue par les ministères (pièce MC-7, n° 16). Il y mentionnait plusieurs ministères, dont celui du Revenu national (Impôt), et indiquait que les ministères «ont collaboré à divers degrés avec nous dans le passé», mais qu'ils «ont maintenant appliqué certains contrôles qui nous privent presque totalement de l'accès aux renseignements dans tous ... [les ministères] ... énumérés» ... Il ajoutait que la DEC n'avait pas pu faire approuver par le Cabinet l'entente qu'elle tentait de conclure et il proposait que le Service de sécurité prenne lui-même l'initiative, mais nulle part dans sa note de service ne fait-il clairement part à M. Starnes de l'existence d'une entente ferme avec un informateur. A notre avis, la note de service de M. Parent signifiait, à toutes fins utiles, que le Service de sécurité n'avait plus accès aux renseignements détenus par la Division de l'impôt du ministère du Revenu national. Nous concluons donc des témoignages recueillis que M. Starnes ignorait que ces renseignements demeuraient accessibles. Dans sa note de service, M. Parent ne fait aucune mention d'illégalité à propos de cet accès à l'information.

c) M. M.R. Dare

Résumé de la preuve

21. M. Dare était au courant depuis 1974 environ de l'entente conclue en matière d'accès. Il savait que les renseignements devaient servir uniquement aux fins du Service de sécurité et n'avaient rien à voir avec le recouvrement de l'impôt sur le revenu (vol. 126, p. 19707). Mais il ajoute qu'à ses yeux l'entente n'était pas illégale et qu'il n'a jamais eu vent de l'article 133 de la Loi de l'impôt sur le revenu (vol. 126, p. 19709). Voilà pourquoi il ne s'est jamais préoccupé de savoir si cette entente était contraire aux instructions que renfermait sa lettre du 22 mai 1975 et qui exigeaient que les enquêtes restent «dans les limites de la loi» (vol. 126, p. 19714).

Conclusion

22. M. Dare était au courant de l'accès aux renseignements, mais nous croyons qu'il ignorait que cela posait un problème légal ou qu'il ne s'en est pas préoccupé.

d) Le commissaire Maurice Nadon

Résumé de la preuve

23. Le commissaire Nadon a déclaré dans son témoignage qu'il était de «pratique courante» que le Service de sécurité obtienne des renseignements du MRN, mais il nous a dit qu'en ce qui le concernait, cette pratique était légale à cause de la nature de l'information fournie (vol. C61, p. 8492).

Conclusion

24. Le commissaire Nadon connaissait cette pratique mais la croyait légale.

e) L'honorable George T. McIlraith

Résumé de la preuve

25. Le commissaire Higgitt a déclaré, dans une note manuscrite adressée à M. Starnes le 23 septembre 1970, qu'il avait parlé «à maintes reprises» à M. McIlraith de la question de l'accès aux dossiers de l'impôt, et qu'il reviendrait à la charge. Il poursuivait:

> Il n'a pas encore réussi à obtenir du ministère du Revenu national qu'il donne à son ministère l'ordre de coopérer, même s'il semble être lui-même favorable à l'idée . . .
>
> (Pièce MC-8, nº 9.)

Personne n'a demandé au commissaire Higgitt s'il avait mis M. McIlraith au courant de la situation, mais on se souviendra que dans son témoignage M. Higgitt a déclaré qu'il n'avait jamais dit à M. McIlraith (non plus qu'à M. Goyer) que le ministère du Revenu national fournissait à la DEC des renseignements d'ordre fiscal et qu'à sa connaissance personne d'autre ne l'avait fait au nom de la Gendarmerie (vol, 85, p. 14023). S'il n'a pas parlé à M. McIlraith des ententes avec la DEC, il est peu probable qu'il l'ait informé de la question encore plus délicate du Service de sécurité.

26. Rien dans les témoignages ne porte à croire que M. Starnes ait parlé de cet accès à M. McIlraith. De fait, comme nous l'avons constaté, il n'en savait rien. Il s'ensuit qu'il n'a pas pu en parler à M. McIlraith.

Conclusion

27. Nous n'avons aucune raison de croire que M. McIlraith était au courant de cette pratique.

f) L'honorable Jean-Pierre Goyer

Résumé de la preuve

28. M. Goyer nie avoir su que des renseignements, obtenus par le MRN en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, étaient communiqués au Service de sécurité (vol. C50, pp. 6845 et 6846). Il dit qu'à part la lettre qu'il a adressée le 27 juillet 1971 à M. Gray, lequel l'a informé que son ministère était à étudier la question, il n'a communiqué avec personne au MRN au sujet de la demande qu'il lui a faite de fournir des renseignements d'ordre fiscal au Service de sécurité.

Conclusion

29. Rien dans les témoignages ne laisse supposer que le commissaire Higgitt ou M. Starnes, ou qui que ce soit à la GRC, ait dit à M. Goyer que le Service de sécurité avait accès à ce genre d'informations. Nous croyons qu'il n'en était pas au courant.

g) L'honorable Warren Allmand

Résumé de la preuve

30. M. Allmand nie avoir été au courant des relations qui existaient entre le ministère du Revenu national et le Service de sécurité et grâce auxquelles celui-ci recevait de celui-là des renseignements d'ordre fiscal (vol. 114, p. 17637). Il a déclaré, en outre, dans son témoignage que le Service de sécurité ne lui a jamais dit qu'il devait avoir accès à de tels renseignements pour s'acquitter de sa tâche — autrement dit la question n'a jamais été soulevée auprès de lui, pas même en termes généraux. Il ne se souvient pas clairement de la coopération entre le ministère et la DEC relativement au crime organisé (vol. 114, p. 17638 et 17639). M. Dare nous a d'ailleurs dit ne pas se souvenir d'avoir abordé la question avec M. Allmand (vol. 128, pp. 19909 et 19910).

Conclusion

31. Rien dans les témoignages ne laisse supposer que quelqu'un ait parlé de cette pratique à M. Allmand. Nous croyons qu'il n'en était pas au courant.

h) L'honorable Francis Fox

32. Rien ne prouve que M. Fox ait été mis au courant de cette pratique.

i) MM. R. Tassé et R. Bourne

Résumé de la preuve

33. Selon le témoignage de M. Tassé, il ne savait pas que des membres du Service de sécurité, que ce soit à la suite d'une entente ou autrement, obtenaient des renseignements des employés du MRN (vol. 157, p. 23852). M. Bourne a dit avoir ignoré qu'une entente avait été conclue pour permettre au Service de sécurité d'avoir accès aux renseignements que détenait le MRN. (vol. C85, p. 11682).

Conclusion

34. Nous acceptons le témoignage de ces fonctionnaires et croyons qu'ils n'étaient pas au courant de cette relation. Leur ignorance rend encore plus plausible notre conclusion au sujet de MM. Goyer, Allmand et Fox, à savoir qu'ils n'en connaissaient pas l'existence.

j) L'honorable Bud Cullen

Résumé de la preuve

35. M. Cullen, qui était ministre du Revenu national du 26 septembre 1975 au 14 septembre 1976, a témoigné n'avoir jamais su qu'un fonctionnaire du

ministère du Revenu national fournissait au Service de sécurité, à des fins étrangères à la Loi de l'impôt sur le revenu, des renseignements obtenus des contribuables en vertu de la loi (vol. 117, pp. 18235 et 18236).

Conclusion

36. Le sous-ministre, M. Cloutier, a déclaré n'avoir pas été au courant des rapports qui existaient avec le Service de sécurité, ce qui d'ailleurs appuie le témoignage de M. Cullen quant à *sa propre* ignorance de la situation. En outre, le témoignage de la source X (résumé au chapitre 6 de la Partie III de notre deuxième rapport) démontre qu'elle a agi de sa propre initiative, sans en parler à qui que ce soit au ministère. Rien dans les témoignages ne donne à supposer que M. Cullen était au courant de ce qui se passait et nous croyons qu'il n'en savait rien.

C. CONNAISSANCE QU'AVAIENT LES CADRES SUPÉRIEURS DE LA GRC ET LES MINISTRES DES RAPPORTS ENTRE LE SERVICE DE SÉCURITÉ ET LA COMMISSION D'ASSURANCE-CHÔMAGE

a) M. John Starnes

Résumé de la preuve

37. M. Starnes a témoigné ne pas se souvenir d'avoir été au courant d'ententes spéciales qui auraient existé au niveau régional entre des membres du Service de sécurité et des employés de la Commission d'assurance-chômage (vol. 149, pp. 22799, 22824 à 22826). Dans une note de service qu'il lui adressait le 20 mai 1971 (pièce MC-7, n° 16), le commissaire adjoint Parent l'informait que la Commission d'assurance-chômage avait naguère collaboré avec la GRC, mais que l'accès aux renseignements de la commission était devenu à peu près inexistant.

Conclusion

38. Nous en venons à la conclusion que M. Starnes savait que le Service de sécurité avait obtenu des renseignements de la Commission d'assurance-chômage, et que la note de service de M. Parent l'informait que, dès lors, cette source de renseignements était tarie. La note de M. Parent ne fait aucune mention d'illégalité à propos de cet accès.

b) Autres

39. Quant à MM. Higgitt, Nadon et Dare et aux ex-solliciteurs généraux McIlraith, Goyer, Allmand et Fox, on est prié de se reporter au chapitre 4 de la Partie III du présent rapport pour connaître notre perception de la connaissance qu'ils avaient des rapports entre la Gendarmerie et la Commission d'assurance-chômage.

D. CONNAISSANCE QU'AVAIENT LES CADRES SUPÉRIEURS DE LA GRC DES RAPPORTS ENTRE LE SERVICE DE SÉCURITÉ ET LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

a) M. John Starnes

Résumé de la preuve

40. La note de service adressée à M. Starnes le 20 mai 1971, dont il a déjà été question (pièce MC-7, nº 16), l'informait que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social avait par le passé collaboré avec la CRC, mais que cette collaboration était pratiquement terminée, sauf pour certaines sources au niveau régional.

Conclusion

41. Nous concluons donc que M. Starnes savait que le Service de sécurité avait obtenu des informations du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et que la note de service de M. Parent l'informait que cette source de renseignements était tarie. Dans la note de service de M. Parent il n'est aucunement question d'illégalité à propos de cet accès.

b) Autres

42. Quant aux autres cadres supérieurs de la GRC et aux ministres, on est prié de se reporter au chapitre 4 de la Partie III du présent rapport pour connaître notre perception de la connaissance qu'ils avaient des rapports entre la Gendarmerie et le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.