

CHAPITRE 5

ANALYSE ET TRANSMISSION DE RENSEIGNEMENTS ET FORMULATION D'AVIS

INTRODUCTION

1. Dans les chapitres précédents de la présente partie nous avons établi les critères dont devrait s'inspirer le service de renseignements pour choisir les cibles et les sujets d'enquêtes. Nous avons aussi exposé les méthodes dont il peut se servir pour recueillir des renseignements sur les cibles choisies, et les contrôles à exercer pour que les moyens de collecte comportant le plus d'intrusion soient toujours justifiés par les dangers menaçant la sécurité du Canada. Dans le présent chapitre, nous nous penchons sur l'usage que le service devrait faire des renseignements ainsi recueillis. Pour ce qui est de l'analyse, nous en examinons le but et nous exposons les points forts et les points faibles des moyens dont dispose le Service de sécurité à l'heure actuelle. Viennent ensuite nos recommandations concernant les améliorations qu'il conviendrait d'y apporter. Un grand thème qui revient tout au long de la section est l'importance primordiale que revêt l'analyse, à nos yeux, pour tout service de renseignements pour la sécurité qui veut être efficace et qui entend rester dans les limites de la légalité. Il n'est d'ailleurs pas exagéré de prétendre que l'analyse a un effet déterminant sur toutes les activités importantes d'un tel service.

2. De l'analyse, nous passons à la transmission de renseignements et à la formulation d'avis. Nous dégageons d'abord les principes à la base de ces deux fonctions: sur quoi doivent porter les renseignements et les avis et quels doivent en être les destinataires. Nous précisons ensuite la nature des programmes que devrait adopter tout service de renseignements pour la sécurité et formulons, en guise de conclusion, des recommandations quant aux genres de contrôles à exercer sur la transmission de renseignements.

A. L'ANALYSE DES RENSEIGNEMENTS

L'importance de l'analyse

3. Le travail des services de sécurité ou de renseignements est souvent défini par les spécialistes par rapport à quatre fonctions bien précises, soit la détermination des cibles, ainsi que la collecte, l'analyse et la diffusion de renseignements (volume 69, pages 11180 à 11182). Nous avons trouvé cette

définition utile à certaines fins, notamment pour agencer la présente partie du rapport. La définition a beau être simple, elle risque néanmoins de poser des problèmes si d'importantes conclusions en sont tirées en ce qui concerne l'organisation des fonctions du service gouvernemental de renseignements pour la sécurité. Ainsi, ce serait se méprendre grandement que de conclure que l'une quelconque des quatre fonctions est un élément distinct qui peut être détaché des autres et confié à une organisation autonome.

4. Voilà pourquoi nous sommes en complet désaccord avec le commissaire Simmonds qui, dans son témoignage devant la commission, a proposé que le Service de sécurité de la GRC devienne essentiellement un service de collecte et qu'un autre service gouvernemental assume la responsabilité première de l'analyse:

... si nous examinons de quelle autre façon l'appareil gouvernemental pourrait être organisé pour assurer la sécurité du pays, il me semble que le Service, tout en faisant partie de la Gendarmerie, devrait se borner surtout à faire des enquêtes et à recueillir des renseignements et ainsi de suite, puis à les soumettre à une analyse rudimentaire. Il faudrait, cependant, s'adresser ailleurs pour certaines des tâches que l'on s'attendait peut-être de nous voir accomplir.

(Vol. 165, p. 25377.)

Le service de renseignements pour la sécurité est incapable de s'acquitter convenablement de sa tâche de déterminer les cibles et de recueillir des renseignements s'il ne dispose pas de moyens d'analyse bien au point. C'est là la principale raison qui nous pousse à rejeter l'opinion du commissaire. La détermination des cibles est affaire de jugement, ce qui rend la tâche difficile. A quel moment, par exemple, l'activité diplomatique devient-elle de l'ingérence étrangère? Quelles formes de violence politique doivent retenir l'attention du service de renseignements pour la sécurité, en plus de celle des corps policiers locaux et provinciaux? En quoi la «subversion révolutionnaire» diffère-t-elle de la dissidence? Il faut plus qu'une analyse rudimentaire pour parvenir à trancher ces questions.

5. La direction des travaux d'enquête exige, elle aussi, un bon esprit d'analyse. Les cadres supérieurs des services opérationnels sont appelés à prendre, chaque jour, d'importantes décisions concernant l'affectation des ressources limitées du service. Il leur faut, par exemple, déterminer s'il est plus profitable de filer la cible A que la cible B et décider à quel moment recourir à d'autres moyens d'enquête, y compris des appareils électroniques et des informateurs. Une fois les renseignements recueillis sur une cible, le personnel du service doit en faire l'analyse pour réorienter, au besoin, les efforts d'enquête. Ce genre d'analyse comporte l'assemblage des données nécessaires à l'échafaudage d'une hypothèse de travail concernant les intentions et les projets de la cible. L'intuition, l'expérience des usages du milieu de l'espionnage et la connaissance de la cible sont, avec une analyse logique et claire, les éléments essentiels de cette spécialité. Privé de ces ressources, le service de renseignements pour la sécurité ne peut espérer mener à bien ses travaux d'enquête.

6. L'analyse joue un rôle clé dans la transmission de l'information. A l'état brut, les données recueillies concernant d'éventuelles menaces à la sécurité ne sont guère utiles au gouvernement. Il faut y joindre une explication claire de leur importance. Le personnel du service doit absolument être en mesure de faire des recherches dans les ouvrages, articles et rapports portant sur tous les sujets reliés aux processus socio-économiques et politiques qui intéressent la sécurité du Canada sur les plans national et international. Ces recherches sont d'une grande importance non seulement lorsqu'il s'agit de préparer les rapports destinés au gouvernement, mais aussi lorsqu'il s'agit de choisir les activités à surveiller.

7. Un autre argument vient renforcer nos conclusions concernant l'importance de l'analyse pour un service de renseignements. Étant donné que tout autre ministère ou organisme aurait difficilement accès au genre de renseignements que recueille le service, il pourrait difficilement en faire l'analyse. Voici ce que l'ancien chef de la Direction de la police et de la sécurité (M. Robin Bourne) au ministère du Solliciteur général, a déclaré devant la commission:

Le premier problème avait trait à la question du «besoin de savoir» et de la protection des intérêts de tierces personnes. De toute évidence, pour mener à bien les recherches à long terme sur de tels sujets il faut posséder tous les éléments d'information disponibles à cette fin. Il ne fait aucun doute que nous n'obtenions pas de la GRC, — notre principale source de renseignements, — toutes les données dont nous avons besoin pour effectuer ce genre de recherche . . . et ce, pour d'excellentes raisons . . .

Dans le monde de la sécurité, tous sont soupçonnés jusqu'à ce qu'ils présentent les garanties nécessaires. Or, nous n'avons pas vraiment eu le temps de présenter de telles garanties, de sorte que nous ne disposons pas de l'information nécessaire pour faire la recherche . . . Vous constaterez que, de par le monde, c'est uniquement pour cette raison que la sous-direction de la recherche fait partie intégrante de la plupart des services de sécurité et de renseignements. Elle a donc libre accès à l'information.

(Vol. C68, pp. 9471 à 9473.)

Pour ce qui est du premier point soulevé par M. Bourne, nous avons acquis la conviction, suite à notre examen des dossiers de la GRC sur les rapports entre le Centre de planification et de recherche sur la sécurité (CPRS) et le Service de sécurité, que celui-ci s'opposera vigoureusement à toute proposition suivant laquelle des analystes de l'extérieur auraient accès à ses dossiers.

8. Pour en souligner l'importance, les responsabilités du service de renseignements pour la sécurité en matière d'analyse devraient être définies explicitement dans la loi créant le service. Nous ne prétendons pas que l'analyse devrait être du ressort exclusif du service de renseignements pour la sécurité. Au contraire, nous pensons qu'un certain nombre d'organes devraient être dotés d'une capacité d'analyse. Il s'agirait alors de déterminer la meilleure façon de coordonner ces activités au centre de l'appareil gouvernemental pour que ministres et hauts fonctionnaires puissent en tirer le maximum de profit. Nous y reviendrons à la Partie VIII où il est question des mécanismes de coordination de la sécurité et des renseignements au centre du gouvernement.

Évaluation de la capacité d'analyse du Service de sécurité

9. C'est en ces termes que la Commission royale d'enquête sur la sécurité, en 1969, avait reproché au Service de sécurité son impuissance à fournir au gouvernement des renseignements justes, utiles et à jour sur les dangers menaçant la sécurité du Canada:

Même s'il est vrai que les fonctions de la Gendarmerie dans le domaine de la sécurité sont vaguement définies et que, par sa politique, le gouvernement a exercé sur elle une influence inhibitrice, nous doutons qu'elle ait tout fait en son pouvoir pour prévenir le gouvernement des dangers de l'inaction dans certains domaines. Nous avons l'impression qu'elle a été peu empressée de prendre certaines initiatives opportunes et qu'elle a fait preuve d'une certaine pusillanimité lorsqu'il s'agissait de faire valoir la nécessité de mesures de sécurité au cours des réunions interministérielles, les plus hautes sphères où s'élabore la politique du gouvernement. Un domaine en particulier où la Gendarmerie pourrait, selon nous, exercer une action plus efficace est celui des enquêtes à l'égard du personnel¹.

10. Nos propres recherches — elles ont pris la forme d'entretiens avec le personnel du Service de sécurité et avec les principaux usagers des rapports de ce service dans les autres ministères ainsi que d'une étude approfondie d'un échantillon de ces rapports — nous amènent à conclure que, même si la situation s'est quelque peu améliorée depuis la publication du rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité, de graves lacunes persistent dans ce domaine. Nous avons constaté, notamment, que les rapports et les appréciations du Service de sécurité sont fortement axés sur la communication d'informations recueillies en secret sur certains groupes ou individus. Ces rapports ont été mis à profit par beaucoup de ministères, qui ont d'ailleurs loué les techniques d'enquête du service. Mais cette réaction n'a pas été uniforme, loin de là, car des hauts fonctionnaires de plusieurs ministères ont vertement critiqué le service, lui adressant un double reproche: d'abord son personnel manque d'expérience et ne sait pas apprécier ce qui constitue un comportement diplomatique légitime et, ensuite, il ne connaît pas suffisamment les rouages gouvernementaux et ce dont les ministres ont besoin. Notre étude des rapports du Service de sécurité a confirmé la légitimité de ces critiques et nombreux sont ceux qui, au sein du service, abondent dans le même sens. La commission a une autre plainte à formuler. Certaines des analyses du Service de sécurité trahissent une sérieuse incapacité de distinguer les agitateurs qui préconisent des réformes sociales de ceux qui menacent gravement nos institutions démocratiques, notamment les travaux exécutés relativement à l'Opposition extra-parlementaire (OEP) et l'analyse qui a donné lieu, au début des années 70, à l'Opération Checkmate.

11. La plus grande faiblesse du Service de sécurité concerne l'analyse à plus long terme qui porte davantage sur des phénomènes généralisés que sur certains groupes et individus. Ce genre d'analyse, qui tend à faire appel aux sources de renseignements aussi bien publiques que secrètes, est souvent qualifié de «stratégique». Le Service de sécurité en produit trop peu et de trop

¹ Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité*, paragraphe 56.

faible qualité. Nous ne prétendons pas, par là, qu'il manque de potentiel dans ce domaine puisque certains membres que nous avons rencontrés sont des analystes accomplis. Le problème est qu'ils ne sont pas en assez grand nombre et que, en outre, les cadres intermédiaires n'ont souvent pas la compétence et l'expérience voulues pour bien les superviser.

12. Certains des membres du Service de sécurité ont soutenu avec véhémence que l'analyse stratégique déborde le cadre de leur mandat: le gouvernement ne leur a pas demandé d'en faire. Cet argument repose, d'après nous, sur une interprétation trop restreinte du mandat du service. Il est d'autant plus boiteux que le Service de sécurité s'est parfois livré à ce genre d'analyse plus générale et à plus long terme. A notre avis, si le Service en fait si peu, c'est surtout parce que ses membres manquent de confiance dans leurs moyens. Il en résulte que les rapports manquent souvent d'équilibre, s'appuyant beaucoup trop sur des informations recueillies clandestinement et pas assez sur des renseignements accessibles à tous.

Propositions visant à renforcer la fonction «analyse»

13. Nos propositions en ce sens se divisent en trois catégories. En premier lieu, nous recommandons au chapitre 2 de la Partie VI que le service soit doté de personnes versées dans diverses disciplines, capables de s'exprimer clairement et, dans bien des cas, ayant déjà œuvré au sein d'autres organisations. Membres à part entière, elles pourront aspirer aux plus hautes charges. Le service a aussi besoin de cadres moyens et supérieurs capables de sélectionner, de former et de diriger un personnel instruit et polyvalent. En deuxième lieu, au chapitre 1^{er} de la Partie VIII, nous formulons des recommandations tendant à réorganiser le système des comités interministériels et à lui insuffler une vie nouvelle en permettant aux clients du service de jouer un rôle plus actif dans la fixation des priorités du gouvernement en matière de collecte de renseignements et de communiquer aux services de collecte une meilleure appréciation des points forts et des points faibles de leur travail. En troisième lieu, nous recommandons au gouvernement, toujours au chapitre 1^{er} de la Partie VIII, de mettre sur pied un Bureau central d'appréciation des renseignements qui serait chargé d'établir des estimations fondées sur les rapports des services de collecte et les informations obtenues de sources publiques. Ce bureau, à notre avis, devrait former un nombre restreint de sujets hautement spécialisés dont une des fonctions serait d'inciter les autres services de sécurité et de renseignements du gouvernement à accroître la qualité de leurs analyses. Nous soumettons, à côté de ces propositions — et c'est une simple suggestion — un plan d'organisation qui devrait permettre de tirer le meilleur parti possible des analystes à l'emploi du service de renseignements pour la sécurité. Voici ce que nous suggérons.

14. A deux différentes occasions dans le passé, le Service de sécurité a créé, en marge des sous-directions opérationnelles, une unité qu'il a expressément chargée de faire de la recherche et de l'analyse en lui fournissant les ressources nécessaires. L'inconvénient est que cette unité a tendance à être coupée des sous-directions opérationnelles. Les vieux routiers préposés aux opérations se méfient de ces chercheurs aux allures d'intellectuels, hésitent à partager avec

eux les renseignements les plus délicats et s'irritent de voir leurs conclusions «reformulées» par un groupe ignorant tout des méthodes courantes. Il s'ensuit que le groupe de recherche travaille essentiellement sur des questions périphériques et qu'à tout prendre la qualité de l'analyse ne s'est guère améliorée. Une autre solution tentée par le Service de sécurité a été de créer, au sein de chacune des sous-directions opérationnelles, des unités d'analyse distinctes. Cette approche risque de voir les problèmes opérationnels prioritaires retenir toute l'attention des unités, leur laissant peu de temps pour l'analyse et la recherche contextuelles plus en profondeur.

15. Un moyen de sortir de ce dilemme serait de constituer un petit groupe de recherche qui ne dépendrait formellement d'aucune des sous-directions opérationnelles, mais qui serait mis à leur disposition en tant que service centralisé. En vertu de cette formule, qu'il vaut la peine d'étudier, à notre avis, les sous-directions opérationnelles continueraient d'assumer la charge de préparer les grands documents d'analyse (probablement demandés par des comités interministériels ou par la haute direction du service) et détacheraient pour de courtes périodes des recherchistes et des rédacteurs du groupe central pour les affecter au personnel chargé des opérations. De tels groupes de travail créés provisoirement au sein du Service permettraient de réunir l'aptitude à la rédaction et une familiarité avec les sources publiques, que possèdent les recherchistes du groupe central, à la connaissance du «milieu» et à l'accès aux sources secrètes d'information qui sont l'apanage des sous-directions opérationnelles.

NOUS RECOMMANDONS QUE la loi portant création du service de renseignements pour la sécurité fasse explicitement mention de la responsabilité qui incombe au service de développer une capacité d'analyse qui soit à la hauteur.

(28)

B. LA TRANSMISSION DE RENSEIGNEMENTS ET LA FORMULATION D'AVIS

Les principes de base

16. La transmission de renseignements opportuns et bien documentés sur les dangers qui menacent la sécurité du Canada est la raison d'être d'un service de renseignements pour la sécurité. Les professionnels des organes de sécurité et de renseignements emploient souvent le mot «dissémination» pour désigner cette fonction. Nous lui préférons l'expression «transmission» de renseignements. Selon la définition du dictionnaire, «disséminer» signifie «répandre çà et là». Notre examen des activités du Service de sécurité en matière de rapports a révélé que bien des difficultés proviennent de ce que des erreurs de jugement sont commises quant à la nature et à la destination des rapports du service. Les renseignements concernant la sécurité, plus particulièrement les informations recueillies au sujet de personnes et de groupes, ne devraient pas, selon nous, être répandues à tort et à travers. D'où notre préférence pour l'expression «transmission» des renseignements.

17. Vu son importance, cette fonction de transmission des renseignements devrait être prévue dans la loi portant création du service. Cette même loi devrait, en outre, assujettir cette fonction à des contraintes sous forme d'instructions ou de directives émanant du ministre chargé du service. Ces directives seraient approuvées par le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements et signalées au comité parlementaire mixte. Nous allons maintenant étudier brièvement quelques-uns des principes dont les directives doivent s'inspirer.

18. Selon le premier de ces principes, le service de renseignements pour la sécurité ne devrait, à quelques exceptions près, transmettre que les renseignements portant sur les menaces à la sécurité, telles que le Parlement les a définies. Il doit éviter de donner des noms, que ce soit de personnes ou de groupes, sauf s'il peut raisonnablement les associer à quelque activité menaçant la sécurité du Canada. Les renseignements recueillis sur les particuliers ne devraient être communiqués qu'aux ministères qui s'en servent pour les besoins du filtrage sécuritaire, ou aux ministères, ministres, corps policiers ou services étrangers qui en ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités en ce qui concerne les menaces à la sécurité telles que les définit le Parlement canadien. Il est question, au chapitre 7 de la présente partie, des différents genres de problèmes auxquels peut faire face un service qui communique des renseignements à des services étrangers. Des moyens de contrôler cette activité sont aussi proposés.

19. En énonçant ce principe, nous avons ajouté à dessein la réserve «à quelques exceptions près». Nous avons voulu ainsi prévoir les rares cas où le service de renseignements, en faisant enquête sur une menace à la sécurité, telle que l'a définie le Parlement, obtient par hasard des renseignements qui n'ont rien à voir avec la sécurité du pays mais qu'il doit transmettre à un corps policier canadien, à un gouvernement provincial ou au gouvernement fédéral. Par exemple, en enquêtant sur un mouvement canadien soupçonné d'ourdir un complot en vue de perpétrer un acte terroriste, le service pourrait venir en possession de renseignements sur des activités qui, bien que criminelles, n'ont aucun rapport avec la sécurité nationale. Dans ces cas, le service devrait, selon nous, transmettre les renseignements au corps policier compétent. Si, en ce faisant, il risque de porter atteinte à la sécurité du Canada, il devrait alors immédiatement communiquer tous les détails de l'affaire au solliciteur général qui pourra en décider. Il serait souhaitable, à notre avis, que le solliciteur général consulte alors le Procureur général du Canada, mais il ne faudrait pas l'y obliger s'il estimait devoir communiquer l'information à la police. Par contre, s'il convient que la transmission du renseignement compromettrait la sécurité du Canada, le solliciteur général devrait communiquer tous les détails au Procureur général du Canada qui décidera si les intérêts de la sécurité nationale doivent l'emporter sur ceux de l'administration de la justice. (Voir le chapitre 8 de la présente partie où il en est question). Voici un autre exemple: si au cours d'une enquête sur un présumé agent de renseignements étranger, le service de renseignements apprenait par hasard la position qu'entend prendre un gouvernement étranger au cours de ses négociations avec le Canada sur une importante question commerciale, nous croyons qu'il devrait pouvoir en faire part au ministère fédéral ou provincial compétent.

20. Nous avons conscience d'ouvrir la porte à deux genres d'abus en permettant des dérogations au principe général selon lequel seuls les renseignements concernant la sécurité doivent être communiqués. Tout d'abord, si le service est autorisé à transmettre des informations qu'il n'a pas le mandat de recueillir, il y a grand danger que ses opérations de collecte prennent secrètement de l'expansion. Ensuite, il y a le risque que le service transmette des renseignements accessoires qu'il ne devrait pas communiquer. Il ne conviendrait pas, par exemple, que les membres du Cabinet reçoivent du service des renseignements sur leurs adversaires politiques. Ce serait faire un tort irréparable à notre régime démocratique que d'utiliser le service à cette fin. De même, il devrait lui être interdit de communiquer quelque renseignement que ce soit obtenu par hasard sur les politiques ou les stratégies d'un gouvernement provincial.

21. Nous formulons plusieurs recommandations pour parer à de tels abus. Dans un premier temps, les directives ministérielles devraient préciser les genres de renseignements, recueillis par hasard au cours d'enquêtes autorisées, que le service a le pouvoir de transmettre. Il lui faudrait obtenir au préalable l'autorisation du ministre. En outre, le service devrait entreposer dans un endroit d'accès facile des registres concernant les renseignements découverts par hasard et transmis à des gouvernements ou à la police, de sorte que l'organe de révision indépendant puisse les consulter commodément. Ces registres indiqueraient quels renseignements ont été communiqués, comment ils ont été recueillis, à qui ils ont été communiqués, et donneraient la genèse de l'enquête au cours de laquelle ils ont été obtenus. L'organe de révision indépendant devrait suivre ces enquêtes de très près pour éviter qu'elles ne servent à des fins n'ayant rien à voir avec la sécurité du Canada. Enfin, le service devrait se garder d'analyser les renseignements ainsi recueillis par hasard et d'en commenter l'importance.

22. Les directives du ministre devraient non seulement donner des détails sur le genre de renseignements que le service est autorisé à communiquer, mais préciser aussi à qui ils peuvent être transmis. Les ministres, tant provinciaux que fédéraux, les ministères, les corps de police et les services étrangers en sont les principaux destinataires. Le service devrait toutefois éviter de communiquer de son propre chef, directement ou indirectement, des informations aux media. Comme il est dit au chapitre suivant portant sur les pouvoirs d'exécution et les mesures préventives, il n'appartient pas au service de mettre le public au courant des menaces à la sécurité. Cette responsabilité incombe au ministre chargé du service. Il devrait être interdit au service d'organiser des «fuites» et d'entretenir des relations avec les media afin de faire paraître des articles de son propre cru. Ce genre d'activité est parsemé d'embûches, puisqu'il risque d'associer le service à des tentatives de manipulation des media.

23. Le service devrait aussi prendre le plus de précautions possible lorsqu'il communique des renseignements à des personnes autres que des fonctionnaires, des ministres et des policiers. Au chapitre suivant, nous verrons quelles circonstances justifient une telle communication.

24. Il est un autre aspect de la transmission des renseignements que nous voulons aborder. Ce sont les précautions dont le service doit entourer la

révélation des sources sur lesquelles se fondent les jugements qu'il porte sur les renseignements recueillis. Ces précautions peuvent paraître excessives au décisionnaire qui veut savoir si les jugements portés par le service reposent sur des renseignements fournis par un agent placé à un endroit stratégique, sur des conclusions tirées à partir de différents éléments d'information ou sur une simple hypothèse échafaudée par les analystes du service. Par contre, ce n'est pas sans raison que le service peut se montrer réticent à cet égard. Voyons l'exemple suivant cité par un auteur américain dans un ouvrage sur la CIA:

Alors que la guerre faisait rage au Bangladesh entre les forces indiennes et pakistanaïses, en décembre 1971, il devenait de plus en plus évident que l'Inde projetait d'attaquer aussi le Pakistan occidental. Le 7 décembre, Kissinger demande à la CIA quelles sont les probabilités d'une telle attaque; celle-ci répond n'en rien savoir. Mais dans les 24 heures elle détenait le renseignement. L'agent spécial de la CIA en contact avec un des membres du cabinet Gandhi, à New Delhi, avait appris que la décision d'attaquer à l'Ouest venait tout juste d'être prise. Un rapport fut câblé sur-le-champ à Langley et transmis tel quel directement à la Maison Blanche. Selon Nixon, ce câble fut l'un des rares éléments d'information vraiment utiles que lui ait remis la CIA, mais celle-ci dut en payer le prix. Le rapport connut une large diffusion à la Maison Blanche et son contenu, de même que celui de beaucoup d'autres documents, fut bientôt communiqué à Jack Anderson qui les publia dans une chronique de la mi-décembre. L'agent mit fin dès lors à sa collaboration. Aux dires d'un des dirigeants de la CIA, «il nous envoya au diable»².

25. Cette difficulté ne se pose pas uniquement aux États-Unis. Au cours des entretiens qu'ils ont eus avec nos chercheurs, plusieurs fonctionnaires des ministères clients se sont plaints du refus du Service de sécurité de divulguer ses sources. Les fonctionnaires d'un certain ministère ont, par exemple, fait état de deux tentatives du Service de sécurité auprès du Comité consultatif des renseignements pour faire approuver des appréciations que certains membres du comité soupçonnaient fortement d'émaner de services de renseignements étrangers. Même si le problème de la divulgation des sources ne sera jamais pleinement résolu, le service de renseignements devrait s'aboucher avec des ministères clients pour trouver le meilleur moyen de justifier ses analyses, tout en assurant une protection suffisante à ses sources. Un service de renseignements devrait pouvoir donner une idée au moins générale de la nature des sources de tel ou tel rapport, en indiquant, par exemple, si elles sont canadiennes, étrangères ou les deux à la fois, si elles sont dignes de foi et si elles sont multiples. Le ministre chargé du service devrait aussi aborder cette question dans les directives qu'il émet au sujet de la transmission de renseignements.

Programmes de transmission de renseignements et de formulation d'avis

26. Ainsi que l'a révélé notre étude des activités liées à la transmission de renseignements concernant la sécurité, le Service de sécurité est à l'origine d'un grand nombre de rapports. Ces derniers s'adressent à des publics fort différents

² Thomas Powers, *The Man Who Kept the Secrets*, New York, Alfred A. Knopf, 1979, pp. 206-207.

allant du premier ministre, dans certains cas, aux agents de sécurité des ministères, dans d'autres. Comme nous l'avons mentionné, la grande majorité de ces rapports portent sur des cas précis et sont établis d'après des renseignements recueillis clandestinement au sujet de groupes et de particuliers. Par nos recommandations concernant le mandat à confier au service de renseignements pour la sécurité, nous voulons nous assurer que les rapports en matière de sécurité restent nombreux et continuent d'être lus par une grande variété d'utilisateurs. Il reste que plusieurs réformes importantes s'imposent. Les rapports du Service de sécurité devraient chercher davantage à fournir au gouvernement des avis utiles sur des questions comme les dispositions à prendre en cas de crise et les mesures de sécurité préventive. Ils devraient, en outre, attacher moins d'importance aux cas précis et viser davantage à fournir au gouvernement des appréciations à plus long terme et de portée plus générale en ce qui concerne les dangers menaçant la sécurité du Canada. Sans compter que les rapports qu'adresse le service aux hauts fonctionnaires et aux ministres sur des groupes et des particuliers devraient s'appliquer davantage à situer les renseignements dans leur contexte. Dans un rapport sur un agent étranger dont les activités sont suspectes, il y aurait peut-être lieu d'indiquer à quel point le comportement d'un diplomate devient inacceptable et de montrer comment l'activité de l'agent en question est reliée à la politique étrangère de son pays. Nous revenons sur ces thèmes dans l'exposé ci-après des grands programmes de transmission de renseignements et de formulation d'avis dont nous proposons la mise en œuvre dans les quatre domaines suivants: filtrage sécuritaire; situations d'urgence et crises; sécurité préventive; et rapports sur les dangers menaçant la sécurité.

Filtrage sécuritaire

27. Nos recommandations au sujet du rôle que doit jouer le service de renseignements en matière de filtrage sécuritaire — recommandations qui seront formulées à la Partie VII du rapport — prévoient des changements appréciables à ses responsabilités quant à la transmission de renseignements, plus particulièrement en ce qui concerne le filtrage préalable à la nomination de fonctionnaires. Nous recommanderons que le service soit dégagé de la responsabilité des enquêtes faites sur place chaque fois que la cote TRÈS SECRET est requise. De plus, le service serait dispensé de communiquer les renseignements recueillis sur les mœurs d'une personne, sauf s'ils se rapportaient directement à la sécurité. Ces recommandations et d'autres réclamant la réduction du nombre de titulaires de la cote TRÈS SECRET auront pour effet de réduire considérablement le nombre de rapports que le service doit actuellement fournir aux agents de sécurité des ministères. En revanche, d'autres recommandations concernant le filtrage préalable aux nominations gouvernementales auront pour effet d'accroître son rôle consultatif. Nous recommanderons, par exemple, que le service se dote d'un dispositif de recherche apte à fournir au gouvernement des avis autorisés sur diverses questions ayant trait à la corruption de fonctionnaires, y compris: les plus récentes techniques auxquelles recourent les agents de renseignements étrangers pour compromettre les gens; les risques que présentent les personnes possédant certains traits de caractère; les nouvelles méthodes de filtrage sécuritaire en usage dans d'autres

pays; et les modifications qu'il serait possible d'apporter aux politiques pour améliorer les méthodes de filtrage du gouvernement. Les changements de responsabilité quant au filtrage, du moins en ce qui concerne la Fonction publique, diminuent donc l'importance relative des rapports sur des cas particuliers pour mettre davantage l'accent sur les avis à fournir au gouvernement en matière de politiques à suivre.

Situations d'urgence et crises

28. Il est question au chapitre 1^{er} de la Partie IX du rôle réservé au service de renseignements pour la sécurité lorsqu'il survient des situations d'urgence et des crises. Nous y décrivons le rôle qu'a joué le Service de sécurité pendant la Crise d'octobre 1970, après quoi nous soulignons l'importance, pour le service, de savoir prévenir les gouvernements d'éventuelles crises par des rapports utiles et bien rédigés et, pour le gouvernement, de digérer ces rapports et d'y donner suite. Le bon sens dictera au service le nombre et le contenu des rapports à produire. S'il y en a trop, les fonctionnaires et les ministres seront portés à ne pas tenir compte des avis qu'ils renferment. Par contre, le gouvernement cessera de faire confiance au service si, par excès de prudence, il tarde à l'avertir de graves violences politiques. Le service de renseignements doit non seulement prévenir le gouvernement des crises qui menacent d'éclater, mais il doit aussi lui présenter des rapports périodiques sur les dispositions à prendre dans une telle éventualité. Il doit être au fait des plus récentes tendances du terrorisme international, de ses objectifs et de ses cibles du moment et, entre autres choses, des mesures adoptées par différents gouvernements étrangers pour parer à cette menace. Nous sommes d'avis que le Service de sécurité de la GRC fournit trop peu de rapports de ce genre au gouvernement.

29. A l'occasion d'une crise particulière, le service a aussi un rôle important à jouer dans la transmission des renseignements puisqu'il lui incombe de fournir au groupe central que le gouvernement fédéral désigne à cette fin des rapports exacts et à jour établis d'après les renseignements reçus de corps policiers, de services étrangers et d'autres ministères. Le filtrage des renseignements exige un jugement sûr et une bonne connaissance des techniques de communication, car le service ne doit pas dérouter le groupe central par des rapports contradictoires de diverses provenances, ni le priver d'éléments essentiels d'information communiqués par d'autres services.

La sécurité préventive

30. Un service de renseignements doit être en mesure de conseiller, au premier chef, les ministères et les corps policiers chargés de prendre les mesures nécessaires pour mettre biens et personnes à l'abri des menaces à la sécurité telles que les définit le Parlement. Il ne doit pas être chargé de l'exécution et de l'application proprement dites des mesures de sécurité préventive. Par exemple, au titre de la protection des aéroports, son rôle devrait être de prévenir les dirigeants des aéroports, les forces policières et le ministère des Transports des menaces terroristes. Il lui incombe de leur fournir des renseignements sur l'identité, les déplacements et les méthodes des personnes susceptibles d'attenter à la vie d'éminentes personnalités, à des fins politiques. La

fonction du service de renseignements par rapport au programme de protection des points névralgiques consisterait à rendre compte des situations où les installations ainsi désignées pourraient être attaquées par les personnes qui entrent dans le cadre de son mandat, et, à partir de cette analyse, d'aider les responsables du programme à dresser un inventaire des points névralgiques et à élaborer des mesures de sécurité efficaces. Dans tous ces domaines l'important n'est donc pas tant de mettre en œuvre les programmes de sécurité que de communiquer des renseignements utiles et des avis éclairés. Une fois de plus, nous sommes d'avis que le Service de sécurité ne fournit pas au gouvernement suffisamment de conseils judicieux sur ces questions.

Rapports sur les menaces à la sécurité

31. Tout au long de l'année, le Service de sécurité remet au gouvernement des rapports sur diverses menaces à la sécurité qui n'ont pas nécessairement de lien direct avec le filtrage sécuritaire, les mesures anticrisis ou la sécurité préventive. Certains de ces rapports sont produits à intervalles réguliers. Par exemple, le mandat de 1975 oblige le Service de sécurité à présenter un rapport annuel au Cabinet. D'autres rapports sont établis en fonction des priorités que fixe un comité interministériel. Il est arrivé au Comité consultatif des renseignements de demander au Service de sécurité de préparer, de concert avec d'autres ministères, un rapport sur toutes les opérations secrètes menées au Canada par un pays donné. Il reste que bon nombre de ces rapports sont préparés à la demande spéciale de ministères désireux d'obtenir des renseignements sur un groupe, un particulier ou un événement futur. Ces demandes spéciales provenant de ministères ou de corps policiers devraient toutes être signalées à l'administration centrale du service afin que les enquêtes qui en résultent soient assujetties aux formalités normales de contrôle.
32. Nous avons proposé que le service attache plus d'importance à la transmission au gouvernement des rapports sur les aspects stratégiques des menaces qui pèsent sur la sécurité nationale, sur la façon dont elles évoluent et sur les mesures que le gouvernement doit prendre pour y faire face. Dans les parties subséquentes du présent rapport d'autres recommandations seront formulées en ce qui concerne cet aspect de la responsabilité du service en matière de transmission de renseignements. A la Partie VIII, nous proposons certaines améliorations à apporter au rapport annuel que le service présente au Cabinet. Nous recommandons également que la collation et l'appréciation des renseignements d'actualité concernant les menaces intérieures ou extérieures à la sécurité soient placées sous l'égide du Comité consultatif des renseignements. Ce changement se répercutera vraisemblablement sur le rapport hebdomadaire que prépare et diffuse ce comité. Enfin, notre recommandation portant sur la création d'un Bureau d'appréciation des renseignements aura sans doute des répercussions importantes sur les responsabilités du service en matière de transmission de renseignements. Le service sera invité beaucoup plus souvent à faire partie des équipes interministérielles chargées d'apprécier divers problèmes à long terme auxquels le Canada fait face en matière de sécurité.
33. Les recommandations formulées dans le présent rapport auront donc d'importantes répercussions sur les programmes de transmission de renseigne-

ments et de formulation d'avis du service. A l'avenir, ses rapports s'intéresseront moins aux particuliers et aux groupes et chercheront davantage à communiquer aux usagers des avis et des analyses en ce qui concerne les problèmes de sécurité.

Contrôle de la transmission de renseignements

34. En guise de conclusion, nous faisons une courte récapitulation du système de contrôle qui devrait régir les responsabilités du service en matière de transmission des renseignements. Ce système est formé d'au moins quatre éléments. Viennent, en premier lieu, les directives que le ministre compétent émettrait en vertu de la loi portant création du service et qu'il communiquerait au comité parlementaire mixte. Comme nous l'avons indiqué, ces directives porteraient tout au moins sur les sujets suivants:

- les circonstances dans lesquelles le service peut communiquer des renseignements concernant des particuliers;
- les circonstances dans lesquelles le service peut prévenir des particuliers, qui ne font pas partie d'une administration gouvernementale ou d'un corps policier, des menaces pesant sur la sécurité;
- les genres de renseignements recueillis par hasard que le service est autorisé à communiquer au gouvernement, même s'ils n'ont rien à voir avec son mandat;
- la façon dont le service doit répondre aux demandes spéciales de renseignements reçues de ministères et de corps policiers; et
- la façon dont le service doit révéler le fondement de ses analyses, tout en assurant une protection raisonnable à ses sources de renseignements.

Nous allons aussi recommander que le ministre compétent formule des directives concernant les relations du service avec les services étrangers. Ces mêmes directives traiteront aussi de ses responsabilités en matière de transmission de renseignements.

35. Le deuxième élément du système de contrôle est l'organe de révision indépendant — le Conseil consultatif de la sécurité et des renseignements — dont nous recommandons la création à la Partie VIII. Ce conseil aura pour tâche de contrôler les opérations du service, y compris ses activités en matière de transmission de renseignements. Il s'agit donc d'un contrôle exercé après coup. Les directives susmentionnées seront d'une aide précieuse pour déterminer les champs d'action du service qui ont besoin d'être suivis de près par le Conseil consultatif. Les plaintes formulées par le public et les membres du service guideront également le Conseil consultatif dans l'orientation à donner aux enquêtes.

36. Le Tribunal d'appel en matière de sécurité, dont nous recommandons la création à la Partie VII, constitue un autre moyen de contrôle après coup des activités du service en matière de transmission de renseignements. Il connaîtra de toutes les plaintes formulées dans le cadre des programmes de filtrage sécuritaire du gouvernement fédéral visant les fonctionnaires, les immigrants et

les candidats à la citoyenneté canadienne. Le tribunal constituera donc un important moyen de contrôle des renseignements communiqués par le service sur des particuliers.

37. Le réseau de comités interministériels, dont nous recommandons la réorganisation à la Partie VIII, constitue le dernier moyen de contrôle de la transmission de renseignements du service. Les ministères et organismes fédéraux qui sont les principaux destinataires des rapports du service ont, par le passé, joué un rôle trop passif lorsqu'il s'est agi de fixer les priorités des organismes, notamment le Service de sécurité, qui sont chargés de recueillir et de communiquer des renseignements sur les menaces intérieures et extérieures à la sécurité. Il est essentiel que ces ministères et organismes se montrent plus actifs, pour que le gouvernement en ait pour son argent dans ce domaine.

NOUS RECOMMANDONS QUE la loi portant création du service de renseignements pour la sécurité précise le rôle du service en matière de transmission de renseignements et oblige le ministre responsable à formuler des directives sur la façon dont le service doit mener ses activités en cette matière. Ces directives devraient porter à tout le moins sur les sujets suivants:

- a) les circonstances dans lesquelles le service peut communiquer les renseignements concernant des particuliers;
- b) les circonstances dans lesquelles le service peut prévenir des particuliers, qui ne font pas partie d'une administration gouvernementale ou d'un corps policier, de menaces pesant sur la sécurité;
- c) (i) le principe général selon lequel le service de renseignements pour la sécurité ne doit transmettre que les renseignements se rapportant à son mandat, sauf ceux qu'il a recueillis par hasard et que les directives l'obligent ou l'autorisent expressément à communiquer au gouvernement ou à la police;
- (ii) l'opportunité, pour le service, de transmettre au corps de police compétent les renseignements qu'il a recueillis par hasard au sujet d'un délit s'il est d'avis que cela ne risque pas de porter atteinte à la sécurité du Canada;
- (iii) les genres de renseignements recueillis par hasard que le service de renseignements pour la sécurité peut transmettre au gouvernement fédéral ou provincial compétent englobent ceux qui ont trait aux intérêts économiques du Canada;
- d) la façon dont le service doit répondre aux demandes spéciales de renseignements reçues de ministères et de corps policiers;
- e) la façon dont le service doit révéler le fondement de ses analyses, tout en assurant une protection raisonnable à ses sources de renseignements.

(29)

NOUS RECOMMANDONS QUE, lorsqu'il reçoit du service de renseignements pour la sécurité des informations sur la perpétration d'un crime et que le service est d'avis que la sécurité du Canada risque d'être compromise si ces informations sont communiquées à la police, le solliciteur général consulte le Procureur général du Canada quant à leur divulgation. Si, à la suite de ces consultations, le solliciteur général décide que la

sécurité du Canada ne serait pas compromise par la divulgation des renseignements, il devrait donner ordre au service de les communiquer au corps policier compétent. Si, au contraire, le solliciteur général décide que la divulgation des renseignements risque de compromettre la sécurité du Canada, il doit en aviser le Procureur général du Canada, lequel devrait procéder conformément à des modalités à élaborer de concert avec les procureurs généraux des provinces. (Prière de se référer au chapitre 8 de la présente partie).

(30)

NOUS RECOMMANDONS QUE

- a)* le service de renseignements pour la sécurité conserve dans un seul et même endroit les registres concernant les renseignements accessoires découverts par hasard et communiqués au gouvernement ou à la police, et que ces registres indiquent quels renseignements ont été transmis, comment ils ont été recueillis, et à qui ils ont été communiqués, et donnent la genèse de l'enquête au cours de laquelle ils ont été obtenus;
- b)* l'organe de révision indépendant ait accès à ces registres et suive de près les enquêtes au cours desquelles les renseignements ont été obtenus pour éviter qu'elles ne servent à des fins étrangères à la sécurité nationale.

(31)

NOUS RECOMMANDONS QU'en plus de fournir des renseignements sur les groupes et les particuliers visés par son mandat, le service attache plus d'importance qu'il ne le fait à l'heure actuelle à la transmission au gouvernement:

- a)* d'analyses et d'avis concernant les plus récentes découvertes, techniques et contre-mesures mises au point pour assurer la protection des biens et des dignitaires et pour effectuer le filtrage sécuritaire; et
- b)* de rapports analysant les tendances générales des menaces à la sécurité du Canada et conseillant au gouvernement les contre-mesures à prendre.

(32)



CHAPITRE 6

LES POUVOIRS D'EXÉCUTION ET LES MESURES PRÉVENTIVES

INTRODUCTION

1. Étant donné que le rôle essentiel d'un service de renseignements pour la sécurité est de recueillir des renseignements sur les dangers qui menacent la sécurité du pays pour ensuite les analyser et en faire rapport, il ne devrait pas, croyons-nous, être autorisé à appliquer lui-même les mesures de sécurité. Les fonctions qui consistent à décourager, prévenir et contrecarrer certaines activités que prévoit la Directive du Cabinet (1975) définissant le rôle, les tâches et les méthodes du Service de sécurité de la GRC, ne devraient donc pas figurer dans son mandat.

2. Notre attitude à cet égard se fonde sur deux raisons essentielles. Tout d'abord, ainsi que nous l'avons expliqué à la Partie III, il est inacceptable que le Canada se serve d'un service secret de renseignements pour faire directement tort à des citoyens canadiens. Il reste que rien n'empêche un corps de police ou un ministère d'utiliser les renseignements fournis par le service pour faire respecter une loi ou prendre des mesures présentant un risque pour la sécurité à l'endroit d'une personne. En second lieu, nous sommes d'avis que la liberté des Canadiens serait mieux protégée si l'application des mesures de sécurité n'incombait pas à l'organe chargé essentiellement de recueillir des renseignements sur les menaces à cette sécurité. Confier la responsabilité administrative de l'application de ces mesures à des organes autres que le service de renseignements pour la sécurité aurait l'effet souhaitable d'équilibrer les pouvoirs et d'éviter le danger qu'en matière de sécurité le service ne soit à la fois juge et exécutant.

3. Nous croyons donc qu'il serait sage de divorcer cette dernière fonction des précédentes. Le Canada suivrait, en cela, l'exemple de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande qui ont expressément exclu la fonction d'exécution des tâches officielles du service de renseignements pour la sécurité. Voici ce que prévoit à cet égard l'*Australian Security Intelligence Organisation Act* de 1979:

17. (2) Il n'appartient pas au service de prendre ni d'appliquer des mesures de sécurité à l'intérieur d'une administration établie par le Commonwealth.

De même, la *New Zealand Intelligence Organization Act* de 1969 renferme la disposition suivante:

4. (2) Il n'appartient pas au service de renseignements pour la sécurité d'appliquer des mesures de sécurité.

Une disposition semblable devrait être insérée dans la loi régissant un service canadien de renseignements pour la sécurité.

NOUS RECOMMANDONS QUE soit insérée dans la loi régissant le service de renseignements pour la sécurité une disposition interdisant formellement au service d'appliquer des mesures en vue d'assurer la sécurité.

(33)

A. LES POUVOIRS DE POLICE

4. Sous le régime actuel, les membres du Service de sécurité qui sont membres réguliers de la GRC sont investis des pouvoirs d'agent de la paix que prévoit le paragraphe 17(3) de la loi sur la GRC notamment le droit de procéder à des arrestations, à des perquisitions et à des saisies, que confère aux agents de la paix le Code criminel du Canada, et divers pouvoirs attribués par d'autres lois fédérales et provinciales. Au cours des entrevues que nous avons eues avec les membres du Service de sécurité, nous nous sommes rendu compte qu'ils usent rarement de leurs pouvoirs d'agent de la paix. Il n'en reste pas moins que l'on continue à exiger, ce qui est plutôt illogique, que les cadres des sous-directions opérationnelles du Service de sécurité soient nantis des pouvoirs d'agent de la paix, ce qui a pour effet d'entraver les possibilités d'avancement des membres civils.

5. Les membres d'une organisation de sécurité qui a essentiellement pour rôle de recueillir, d'analyser et de communiquer des renseignements n'ont pas besoin de pouvoirs d'agent de la paix. Au contraire, pour conserver au système ses poids et contrepoids, il y a un réel avantage à ne pas conférer de tels pouvoirs à ses membres. C'est là une des raisons pour lesquelles nous avons recommandé, au chapitre précédent, que lorsque des membres du service de renseignements pour la sécurité usent de pouvoirs d'enquête comportant l'entrée subreptice dans une propriété privée ou la saisie de biens personnels, ils soient toujours accompagnés d'un policier qui s'occuperait de toute perturbation de la paix, advenant une interruption soudaine de l'opération. D'après la définition très large qu'en donne le Code criminel, l'expression «agent de la paix» désigne outre les maires, reeves, shérifs, juges de la paix, directeurs, gardiens de prison, officiers de police, constables, huissiers, «... toute autre personne employée à la préservation et au maintien de la paix publique...» Pour dissiper tout doute, la loi régissant le service de renseignements pour la sécurité devrait établir clairement que les membres de cet organisme ne doivent pas être considérés comme des agents de la paix.

NOUS RECOMMANDONS QUE les membres du service de renseignements pour la sécurité ne soient pas investis des pouvoirs d'agent de la paix et que, pour dissiper tout doute, la loi portant création du service établisse clairement que ses membres ne doivent pas être considérés comme des agents de la paix.

(34)

¹ Article 2 du Code criminel du Canada.

B. LES MESURES PRÉVENTIVES PERMISES OU INTERDITES

6. Au chapitre 7 de la Partie III et au début du présent chapitre, nous avons exprimé l'avis que le service de renseignements pour la sécurité devrait avoir pour fonction essentielle de recueillir, d'analyser et de transmettre des renseignements et que le mandat de l'organisme ne devrait prévoir aucune contre-mesure et devrait exclure tout pouvoir d'exécution destiné à assurer la sécurité. Nous allons maintenant passer en revue les différentes opérations de prévention ou de neutralisation auxquelles a participé le Service de sécurité de la GRC dans le passé et auxquelles pourrait vraisemblablement se livrer un éventuel service de renseignements pour la sécurité, afin de déterminer plus exactement celles qui sont permises, celles qui sont douteuses et celles qui sont inacceptables. Le principe de la règle de droit, qui doit s'appliquer à toutes les pratiques et les politiques en matière de renseignements pour la sécurité, exige l'interdiction formelle de toute technique de prévention ou de neutralisation qui transgresse une loi fédérale ou provinciale ou un règlement municipal. Toutes les techniques préventives dont il est question ci-après ont trait à des pratiques qui restent dans les limites de la légalité.

Communication aux gouvernements et aux corps policiers de renseignements sur la sécurité

7. Au chapitre précédent, nous nous sommes penchés sur les fonctions du service de sécurité concernant la transmission de renseignements et avons indiqué dans quels contextes les divers éléments du gouvernement fédéral et de la GRC ont besoin de renseignements pour s'acquitter de leurs tâches. Dans les deux prochains chapitres, nous examinerons les conditions dans lesquelles le service de renseignements pour la sécurité devrait pouvoir communiquer des informations à des gouvernements étrangers et aux autorités provinciales et municipales au Canada. Cette transmission dûment autorisée de renseignements est plus qu'un moyen acceptable de participer aux opérations visant à parer aux menaces à la sécurité ou à les contrer; elle constitue à vrai dire la raison d'être d'un service de sécurité. Mais ce rôle, est-il besoin de le souligner, suppose la transmission de renseignements à des corps publics — services policiers et ministères — dans le cadre de programmes dûment autorisés ayant pour objet d'assurer la sécurité et de faire respecter la loi.

Entretiens ou séances d'information à des fins préventives

8. Dans certains cas, le service de renseignements pour la sécurité pourrait bien vouloir mettre en garde des particuliers ou des organisations du secteur privé contre certaines menaces à la sécurité. Les fonctionnaires de l'État ou les employés d'entreprises privées ayant accès à des renseignements protégés, qui sont sur le point d'être affectés à des missions dans certains pays étrangers, ou les personnes qui ont l'intention de se rendre dans ces pays, devraient être mises en garde contre les procédés notoirement utilisés par les services étrangers de renseignements pour compromettre les gens ou les forcer, en faisant du chantage, à devenir des informateurs. Nous voyons là l'occasion de faire un excellent usage des renseignements concernant la sécurité et il est préférable

que les séances d'information tenues à cette fin soient dirigées par des membres du service. Mais il conviendrait de n'y inviter que les personnes qui, si elles étaient compromises, pourraient porter gravement atteinte à la sécurité nationale. Ces séances ne devraient pas servir de prétexte au recrutement d'informateurs devant servir régulièrement de sources de renseignements. Au chapitre 4 de la présente Partie, nous avons indiqué dans quelles conditions il convient de recourir à de tels informateurs. Lorsque ces conditions sont remplies et que le service est autorisé à utiliser comme source d'information régulière une personne qui est appelée à voyager à l'étranger, le service ne devrait pas pressentir cette personne de façon détournée. De telles séances d'information devraient être marquées au coin de la franchise et de la spontanéité.

9. Il est avéré que dans le passé le Service de sécurité a communiqué à un employeur des renseignements au sujet d'un de ses employés soupçonné de se livrer à des activités subversives ou de les appuyer et ce, en vue de le compromettre aux yeux de ses patrons (vol. 41, p. 6709; vol. 52, pp. 8426 et 8427). Cette pratique est inacceptable, à notre avis. Priver quelqu'un d'un emploi dans le secteur public ou privé pour des motifs liés à la sécurité nationale constitue une mesure administrative importante qui ne doit être prise que dans le cadre de programmes autorisés de filtrage sécuritaire. S'il possède des informations indiquant qu'un employé d'une entreprise qui œuvre dans un domaine relié à la défense ou à la sécurité nationale constitue un risque pour la sécurité, le service de renseignements devrait en faire part au ministère fédéral ou provincial compétent.

10. Dans au moins une grande ville canadienne, le Service de sécurité s'est chargé de rencontrer les responsables de différents secteurs de l'activité communautaire. Cette initiative avait notamment pour but de faire savoir aux employeurs du secteur privé qu'ils peuvent s'adresser au Service de sécurité s'ils ont des raisons de croire que certains de leurs employés se livrent à des activités subversives. Ce programme nous paraît à la fois dangereux et malavisé, étant donné qu'il pourrait aboutir à un échange d'informations entre des employeurs privés et le service de renseignements pour la sécurité qui, là encore, risque de compromettre les chances d'emploi de certaines personnes. Sans compter que le Service de sécurité doit éviter, selon nous, d'offrir ses services au secteur privé. Si le gouvernement juge nécessaire de laisser savoir aux organismes privés qu'ils peuvent communiquer au service des rapports sur les menaces à la sécurité, il devrait prévoir un autre mécanisme à cette fin.

11. Il devrait aussi être interdit de tenir des séances d'information pour renseigner des groupements privés sur les menaces à la sécurité. La participation à ce genre d'activités pourrait devenir une campagne de propagande orchestrée par le service de renseignements pour la sécurité ou être perçue comme telle. Le soin de diffuser des renseignements sur les menaces à la sécurité devrait incomber aux ministres compétents. Le juge Hope était parvenu à la même conclusion à propos du service australien:

248. Il n'entre pas dans le mandat confié à l'ASIO en matière de diffusion de l'information de rendre publiques les menaces pesant sur la sécurité. Un directeur général de la sécurité qui se croit habilité par l'alinéa 5(1)a) de la Loi sur l'ASIO à faire de la propagande, si louable soit-elle, se lance dans une aventure qui risque de jeter le discrédit sur le service.

249. Ce genre de propagande est inacceptable puisqu'il dépasse la simple communication de renseignements et prend la forme d'une «mesure de sécurité».

250. S'il y a lieu de renseigner le public sur la situation qui existe au pays sur le plan de la sécurité — avec ou sans précisions sur la nature des menaces — c'est au gouvernement de s'en charger. Il peut prendre avis auprès du SARS ou en recevoir des conseils et les publier lui-même. Une telle publication n'est pas l'affaire de l'ASIO. Notre système de gouvernement oblige les ministres à répondre aux questions posées au Parlement ou ailleurs. Cette responsabilité incombe non à l'ASIO mais à eux.

253. S'il est directement partie au processus de diffusion dans le public de renseignements portant sur la sécurité, l'ASIO sera vraisemblablement accusé de partialité politique. Or, il lui faut absolument être au-dessus de tout reproche, car, à maints égards, son efficacité dépend de la confiance qu'il inspire aux grandes formations politiques².

Ajoutons que le directeur général ou tout autre membre du service de renseignements pour la sécurité ne doit prendre la parole en public pour expliquer le travail de son organisme ou donner des conseils au sujet des menaces à la sécurité qu'avec la permission du ministre compétent et uniquement pour expliquer la politique officielle.

Rapports avec la presse

12. Pendant quelques années, le Service de sécurité a mené un programme de liaison avec la presse afin, entre autres objectifs, d'établir avec certains journalistes des rapports lui permettant d'«inspirer» certains articles qui soulignaient l'aspect «sécurité» de certains événements ou les antécédents ou les activités de certaines personnes. (Voir, par exemple, le volume 315, les pages 301427 à 301463). Il s'agissait aussi de faire voir le Service de sécurité sous un meilleur jour et de contrer toute publicité adverse.

13. Selon nous, un tel programme de liaison avec la presse est tout à fait répréhensible. Ainsi que nous l'avons souligné, il n'appartient pas au service de renseigner le public sur les dangers menaçant la sécurité. S'il éprouve le besoin de justifier ses actes devant le public ou de soigner son image, c'est aux ministres compétents qu'il appartient d'agir. Les services secrets de renseignements font peser une grave menace sur l'ordre démocratique lorsqu'ils cherchent à se ménager des intelligences secrètes parmi les journalistes. Voilà pourquoi lorsque nous avons étudié la question des sources de renseignements, nous avons recommandé de limiter rigoureusement le recrutement d'informateurs chez les journalistes. Nous ne voyons absolument pas l'utilité d'un programme ni même d'un agent de liaison avec la presse. Il appartient plutôt au solliciteur général ou au premier ministre de répondre aux questions posées sur les activités du service de renseignements pour la sécurité. A la Partie VIII du présent rapport, nous faisons valoir que l'une des tâches du solliciteur général, en sa qualité de ministre chargé du service, est de fournir aux

² Australie, *Fourth Report of the Royal Commission on Intelligence and Security*, vol. 1, pp. 128 à 130.

parlementaires et au grand public l'occasion d'étudier les politiques adoptées en matière de sécurité. Il importe de mieux renseigner le public sur les fonctions du service de renseignements pour la sécurité mais il ne faudrait pas que ce soit par l'entremise d'un réseau de relations avec la presse dont cet organisme aurait pris l'initiative.

Désinformation et campagnes de dénigrement

14. Un autre genre de mesures préventives inacceptables consiste, pour le service de renseignements, à tenter de déstabiliser des groupements politiques canadiens en faisant circuler des renseignements sur certains de leurs membres. Ces tactiques ou basses manœuvres sont inacceptables même si elles n'enfreignent ni le droit civil ni le droit pénal. Il devrait être interdit au service de porter préjudice à des Canadiens ou à des organisations canadiennes. Dans notre régime démocratique libéral, l'État ne doit prendre des sanctions contre un citoyen que lorsqu'une cour de justice l'a reconnu coupable d'avoir violé la loi. Les campagnes de désinformation menées par le service de sécurité risquent de tromper non seulement le groupement visé, mais également les corps policiers et le gouvernement.

15. L'interdiction de ces activités déstabilisatrices devrait s'étendre aux tactiques telles que les appels téléphoniques ou les lettres anonymes ayant pour but de semer la méfiance chez les membres ou parmi les factions de mouvements politiques canadiens. Il n'appartient pas à un Service de sécurité de disloquer les organisations politiques — même celles soupçonnées d'appuyer des activités menaçant la sécurité du Canada ou d'y participer — en cherchant à manipuler leurs affaires secrètement. Les renseignements recueillis sur ces mouvements par le service peuvent très bien permettre à ceux qui sont chargés de faire respecter la loi ou d'appliquer certains programmes de prendre les mesures qui s'imposent. La simple collecte de renseignements, notamment par informateurs ou transfuges interposés, peut très bien avoir des effets déstabilisateurs. Mais il devrait être interdit de répandre des informations uniquement en vue de déstabiliser ces groupes.

Mesures déstabilisatrices susceptibles de tromper d'autres ministres ou fonctionnaires

16. Dans une affaire reliée à l'opération Checkmate, les dirigeants du Service de sécurité n'ont soulevé aucune objection concernant la demande présentée par un candidat à la citoyenneté canadienne. Il se sont dit que l'attribution soudaine de la citoyenneté après un certain nombre de refus aurait peut-être pour effet de semer des doutes dans l'esprit de ses collègues. Rien ne donne à penser que les dirigeants du Service de sécurité aient fait part de cette opération à leur propre ministre, au ministre responsable du programme de la citoyenneté ou au comité interministériel de la citoyenneté (groupe de fonctionnaires chargés d'étudier les demandes de citoyenneté).

17. Il est inacceptable, à notre avis, que le service de renseignements pour la sécurité trompe de cette façon d'autres éléments de l'administration gouvernementale. Si, à l'avenir, le service entendait se servir d'un autre programme

gouvernemental pour aider à duper une de ses cibles, le ministre dont relève le service devrait en faire part à son collègue chargé du programme en question et obtenir son accord ou bien lui laisser le soin de prendre les mesures qui s'imposent.

Effets déstabilisateurs des agents doubles et des informateurs

18. Le recours par le service de renseignements pour la sécurité à des informateurs aura très probablement des effets déstabilisateurs directs sur les organisations ou les groupements ainsi noyautés. Dans le domaine du contre-espionnage, c'est assurément le cas des opérations d'agents doubles où l'on cherche à recruter un agent du service étranger d'un pays hostile comme source de renseignements sur les projets et les ressources de ce service étranger ou en vue d'infléchir les décisions de ce dernier dans le sens désiré par le Canada³. Menées à bien, ces opérations font énormément de tort au service étranger. Le recours à ces méthodes de contre-espionnage contre des services étrangers constitue une mesure préventive acceptable, voire fort souhaitable pourvu qu'elles soient utilisées au Canada. De même, le service devrait pouvoir et vouloir prêter main-forte aux membres des services de pays hostiles désireux de faire défection, alors qu'ils sont au Canada.

19. Le service de renseignements pour la sécurité peut aussi faire appel à des informateurs pour se renseigner sur un mouvement politique canadien qu'il soupçonne de vouloir se livrer à de sérieux actes de violence politique. La présence d'informateurs au sein de ces mouvements pourra sûrement avoir des effets déstabilisateurs, mais tant que l'opération vise d'abord à renseigner le Service de sécurité, elle est acceptable. Elle devient inacceptable lorsqu'il s'agit avant tout d'un plan d'ingérence politique ayant pour objet de disloquer le mouvement. Aux cyniques qui pourraient prétendre qu'il s'agit là d'une distinction byzantine nous ferons remarquer qu'elle peut être maintenue, pourvu que les membres du service de renseignements pour la sécurité en comprennent et en acceptent les raisons. Par contre, elle ne tiendra probablement pas si les membres du service en question, plus particulièrement ses dirigeants, ne se rendent pas compte que toute intervention active d'un service secret de l'État dans le système politique met en péril la démocratie canadienne.

20. Comme nous venons de le souligner, un informateur ne doit pas avoir pour objectif premier de déstabiliser le mouvement politique canadien qu'il a noyauté, même si, en général, celui-ci projette de se livrer à la violence politique. Nous n'en estimons pas moins que lorsque les membres du mouvement politique dans lequel s'est infiltré l'informateur ont formé le dessein de perpétrer un crime précis, il doit lui être donné ordre de tenter de décourager et d'empêcher la mise à exécution du projet. Cela est d'ailleurs prévu dans les lignes directrices régissant l'utilisation d'informateurs par le FBI, que le

³ Cette stratégie de contre-espionnage en temps de guerre est bien expliquée par John Masterman dans *The Double Cross System*, New York, Avon Books, 1972.

procureur général Levi a publiées en 1976⁴. Nous constatons également que dans son témoignage devant un comité du Congrès, M. Levi a fait remarquer que ces opérations déstabilisatrices doivent représenter «le minimum nécessaire pour faire échec à la force et à la violence» et doivent «être conçues et menées de façon à ne pas restreindre le plein exercice des droits protégés par la Constitution et les lois des États-Unis»⁵.

21. Précisons tout de suite, au sujet de l'expression «décourager et empêcher» que nous venons d'utiliser, que nous n'entendons aucunement par là que l'informateur peut enfreindre la loi pour réaliser l'objectif qu'il s'est donné de décourager ou d'empêcher la perpétration du crime. Il y a moyen, selon nous, d'arriver à cette fin sans pour autant transgresser la loi. Dans cette mesure nous souscrivons aux lignes directrices formulées par M. Levi en 1976. L'article 27 du Code criminel illustre clairement la latitude qu'accorde la loi. Il est rédigé en ces termes:

Toute personne est fondée à employer la force raisonnablement nécessaire

a) pour empêcher la perpétration d'une infraction

(i) pour laquelle, si elle était commise, la personne qui la commet pourrait être arrêtée sans mandat, et

(ii) qui serait de nature à causer des blessures immédiates et graves à la personne ou des dégâts immédiats et graves aux biens de toute personne; ou

b) pour empêcher l'accomplissement de tout acte qui, à son avis, basé sur des motifs raisonnables et probables, constituerait une infraction mentionnée à l'alinéa a).

Désamorçage

22. Le «désamorçage» est une technique destinée à atténuer le risque de violence de la part de certains groupements. Elle consiste à leur laisser savoir, par l'intermédiaire de membres du service de renseignements pour la sécurité, que celui-ci est au courant de leur intention de recourir à la violence. Il s'agit d'amener le groupement à bien réfléchir avant d'agir. Le service pourrait également indiquer à ces groupements par quels moyens pacifiques acceptables ils pourraient arriver à leurs fins politiques. Ces programmes de désamorçage ou de «rencontres constructives» s'apparentent, si l'on veut, à l'invitation de «circuler» donnée gentiment, voire avec humour, par le policier anglais à une foule impatiente. Une mise en garde et une incitation à ces groupes à recourir à des moyens pacifiques pour faire avancer leur cause constituent, à notre avis, des moyens parfaitement indiqués d'empêcher le désordre dans une société

⁴ Directives du Procureur général concernant le recours par le FBI à des informateurs pour les enquêtes en matière de sécurité intérieure, de crime organisé et autres enquêtes criminelles, le 15 décembre 1976. Cité par John T. Elliff dans *The Reform of FBI Intelligence Operations*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1979, Annexe IV.

⁵ Cité par John T. Elliff dans *The Reform of FBI Intelligence Operations*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1979, p. 129.

démocratique. Nous ne sommes pas pour autant convaincus que ces mesures de désamorçage devraient être, au Canada, la responsabilité du service de renseignements pour la sécurité.

23. Une bonne partie de ce qu'on pourrait qualifier de désordre civil déborderait le cadre du mandat que nous avons recommandé de confier par voie législative au service de renseignements pour la sécurité. Le recours à la violence par des groupements politiques ne devrait intéresser le service de renseignements pour la sécurité que lorsqu'il constitue du terrorisme ou qu'il représente une grave menace pour notre régime démocratique. Mais même alors, le service n'est pas l'organisme le mieux placé, à notre avis, pour tenter une opération de désamorçage. Il serait préférable de laisser aux corps de police locaux le soin d'employer ces techniques. Il y a aussi une considération d'ordre pratique: l'affectation de membres du service à un tel programme les rend moins aptes à participer à des opérations secrètes, leur appartenance au service risquant d'être connue d'un trop grand nombre.

Surveillance ostensible

24. La «surveillance ostensible» est une technique d'intimidation par laquelle les membres du service de renseignements pour la sécurité, en faisant sentir leur présence, tentent d'amener un groupement à contremander une assemblée ou une manifestation. On aurait tort de comparer la surveillance ostensible ainsi exercée par des membres du service de renseignements à la présence d'agents de police en uniforme à une assemblée ou manifestation publique où la violence peut éclater: dans ces cas, la présence de policiers représente un moyen légitime d'atténuer le risque immédiat de violence. Ils sont reconnaissables à leur uniforme et rien dans leur déploiement ne laisse croire à une manœuvre d'intimidation de la part de l'État, si ce n'est pour faire respecter la loi. Il est inacceptable que des agents de renseignements en tenue civile, quel qu'en soit le nombre, servent à intimider les Canadiens présents à des assemblées politiques, même à celles où l'on préconise le recours à la violence politique.

25. Les techniques que nous envisageons pour combattre ou prévenir les menaces à la sécurité s'inspirent toutes du principe selon lequel il devrait être interdit au service de renseignements pour la sécurité de se livrer à des activités ou de prendre des mesures déstabilisatrices susceptibles de nuire à des citoyens ou des groupements politiques canadiens. Il devrait s'appliquer plutôt à recueillir et à analyser des renseignements, à faire échec aux opérations, au Canada, des services étrangers et à transmettre des renseignements aux ministères compétents pour qu'ils puissent prendre toutes les mesures qu'ils jugent d'intérêt public. La portée des «contre-mesures» doit varier selon qu'il s'agit d'espions et terroristes internationaux ou de mouvements subversifs canadiens. Dans le premier cas, il est permis d'«affaiblir» le service ou mouvement adverse soit en recrutant un agent sur place qui tentera d'influencer ses décisions soit en incitant un agent hostile à faire défection. Mais dans des affaires purement intérieures, l'opération de noyautage doit viser uniquement à recueillir des renseignements, plutôt qu'à déstabiliser. Si la «cible» est un citoyen Canadien

doublé d'un agent étranger, il est clair que l'opération n'est pas une affaire purement intérieure; mais même dans ce cas, il est peu souhaitable, à notre avis, que le service se livre à une activité déstabilisatrice quelconque si l'individu en question est membre actif d'un parti politique reconnu au Canada. Dans les affaires intérieures, s'il est avéré qu'un crime a été commis, le service de renseignements pour la sécurité peut en livrer la preuve au corps policier compétent en affaires criminelles. Cette contre-mesure est parfaitement acceptable dans tous les cas.

26. Nous ne recommandons pas une formule quelconque d'autorisation préalable des contre-mesures, car nous n'envisageons pas le recours à des manœuvres qui ne s'inscriraient pas dans le cadre de méthodes autorisées et acceptables de collecte de renseignements. D'aucuns pourront juger beaucoup trop dure notre position vis-à-vis des contre-mesures envisagées par un service de renseignements pour la sécurité, mais nous la croyons justifiée, étant donné le préjudice que l'usage de telles techniques, même si elles restent dans les limites de la légalité, peut porter à la démocratie et au service de renseignements proprement dit. Rien n'aura contribué autant à jeter le discrédit sur les services secrets de renseignements des démocraties occidentales, y compris le Canada, que les «basses manœuvres» dont ils ont usé envers les habitants de leur propre pays. La démocratie ne saurait être bien protégée sans un bon service de renseignements pour la sécurité. Comme celui-ci doit avoir la faveur d'une grande partie de la population pour être efficace, il ne doit donc pas s'aliéner les Canadiens par des contre-mesures ou des opérations déstabilisatrices inacceptables.

NOUS RECOMMANDONS QUE le service de renseignements pour la sécurité s'abstienne de notifier aux employeurs du secteur privé qu'il est disposé à recevoir les informations qu'ils pourraient vouloir lui communiquer concernant certains de leurs employés qui sont réputés se livrer à des activités subversives, et que, dans l'éventualité où le gouvernement jugerait souhaitable de le leur laisser savoir, toute telle notification émane d'un autre ministère ou organisme.

(35)

NOUS RECOMMANDONS QUE ce ne soit pas une fonction de renseignements concernant la sécurité de faire connaître à l'extérieur de l'administration gouvernementale les menaces pesant sur la sécurité du Canada et que, en conséquence, ce service n'entretienne pas de rapports suivis avec les médias; et qu'en outre toutes les révélations publiques concernant les opérations du service de renseignements pour la sécurité soient faites par le solliciteur général ou le premier ministre.

(36)

NOUS RECOMMANDONS QU'il soit interdit au service de renseignements pour la sécurité de diffuser des renseignements ou de fausses informations en vue de semer la confusion parmi des citoyens ou des mouvements politiques canadiens ou leur causer quelque préjudice.

(37)

NOUS RECOMMANDONS QUE, si le service de renseignements pour la sécurité désire se servir d'un autre programme gouvernemental pour aider à dupes une de ses cibles, le solliciteur général demande au préalable l'autorisation du ministre chargé du programme en question.

(38)

NOUS RECOMMANDONS QU'il soit interdit au service de renseignements pour la sécurité de recourir à des informateurs primordialement en vue de déstabiliser des mouvements politiques canadiens.

(39)

NOUS RECOMMANDONS QUE, lorsqu'un informateur du service de renseignements pour la sécurité s'est infiltré dans un mouvement politique aux fins d'y recueillir des renseignements, il lui soit donné ordre, dans le cas où des membres du mouvement auraient l'intention de commettre un crime précis, de chercher à les en dissuader et à les en empêcher, sans pour autant enfreindre la loi.

(40)

NOUS RECOMMANDONS QUE le service de renseignements pour la sécurité n'ait pas pour fonction de mettre à exécution des programmes de désamorçage et qu'il lui soit interdit d'avoir recours à des groupes de surveillance ostensible pour intimider des groupements politiques.

(41)

C. L'INTERROGATOIRE DES SUSPECTS

27. Au chapitre 10 de la Partie III, nous avons fait remarquer qu'il peut arriver que des membres du Service de sécurité, soupçonnés d'être devenus agents d'un service étranger de renseignements, soient soumis à des interrogatoires. Soulignons tout d'abord l'importance de conduire ces interrogatoires sans enfreindre la loi. Ce que nous aimerions souligner ici, c'est que tant qu'il fait partie de la GRC, le Service de sécurité doit se conformer aux dispositions de la Loi et du règlement régissant la GRC quant aux interrogatoires auxquels il peut soumettre les membres réguliers. Les membres civils ne sont pas assujettis aux mêmes règles. Si l'un de ceux-ci est soupçonné, il ne peut être détenu pour interrogatoire à moins que la police ne soit disposée à le mettre en état d'arrestation. Il est clair que s'il refuse de collaborer, le membre civil risque de perdre son emploi.

28. Si la personne interrogée fait partie d'un autre ministère fédéral, s'il s'agit par exemple d'un fonctionnaire du ministère des Affaires extérieures de retour d'une affectation à l'étranger, les membres du Service de sécurité ne doivent pas perdre de vue que nos lois ne prévoient aucun pouvoir général de détention à des fins d'interrogation⁶.

⁶ Leigh, *Police Powers in England and Wales*, Londres, Butterworth's, 1974, p. 29.

29. Si, comme nous le recommandons, les fonctions du Service de sécurité sont éventuellement assumées par un service de renseignements pour la sécurité distinct de la GRC et ne jouissant pas des prérogatives de la police, il importera plus particulièrement de veiller à ce que les membres de ce nouvel organisme soient conscients de ce qu'aucun civil n'a — pas plus d'ailleurs que la police — le droit de détenir quelqu'un contre son gré pour fin d'interrogation.

CHAPITRE 7

LES DIMENSIONS INTERNATIONALES

INTRODUCTION

1. Bon nombre des menaces à la sécurité intérieure du Canada ont leur source hors du pays. Le service de sécurité, dont le rôle est d'alerter les instances gouvernementales, devrait, il va sans dire, être en mesure de se renseigner sur la source de ces menaces.
2. Il existe une masse d'informations publiques sur les courants et les événements internationaux que le service de renseignements pour la sécurité peut et devrait utiliser. Par exemple, la sous-direction qui s'occupe des opérations de renseignement du bloc communiste et celle qui est chargée de surveiller les mouvements marxistes et léninistes œuvrant au Canada devraient être en mesure d'analyser les publications exposant les politiques et les orientations internationales de ces pays et de ces mouvements. Le service de renseignements pour la sécurité devrait aussi être en liaison étroite avec le ministère des Affaires extérieures pour pouvoir tirer profit de l'interprétation des divers courants internationaux par les missions canadiennes à l'étranger.
3. Toutefois, à cause du caractère très secret des organismes étrangers de sécurité et de renseignements et du terrorisme international, une bonne partie des données concernant les activités dirigées, de l'étranger, contre la sécurité du Canada, ne peuvent être obtenues par l'entremise des sources d'information publiques. Le Canada, contrairement à la plupart de ses alliés, n'a pas de service extérieur de renseignements. Nous entendons par là un organisme chargé de recueillir à l'étranger, ouvertement ou en secret, des informations sur des questions de sécurité ou d'ordre économique, politique et militaire, relatives à d'autres pays, qui peuvent présenter un intérêt pour le Canada. Il lui est arrivé — cette pratique était d'ailleurs plus courante autrefois qu'elle ne l'a été au cours des dernières années — de charger des agents secrets de recueillir, à l'étranger, des renseignements intéressant sa sécurité intérieure. Mais la plupart du temps le Canada s'en est remis à ses alliés du soin de le renseigner à ce sujet.
4. Il est certains renseignements que les services de pays amis ne recueillent pas, ne serait-ce que parce qu'ils n'en ont pas besoin ou qu'ils n'y voient aucun avantage lorsque leurs intérêts ne sont pas en cause. Certains de ces renseignements peuvent être obtenus par l'extension à l'étranger d'enquêtes amorcées au Canada. Les activités du Service de sécurité canadien prennent alors une dimension extra-territoriale. Nous examinons, dans la section A du présent

chapitre, les circonstances où, à notre avis, des membres ou agents du service de renseignements pour la sécurité seraient justifiés de poursuivre leurs opérations à l'étranger.

5. Les informations provenant des organismes de renseignements d'un grand nombre de pays ont constitué, dans le passé, une source importante de renseignements. Mais il a d'abord fallu que notre Service de sécurité consente à un échange d'informations. Dans la section B, nous nous penchons sur quelques-uns des problèmes que suscite l'échange d'informations avec des services étrangers. Nous recommandons de formuler des directives générales à cet égard et d'y assujettir les modalités de nos ententes particulières avec certains organismes étrangers. Nous faisons aussi état du genre d'informations à échanger ou à retenir, et traçons les grandes lignes d'un système de contrôle de ces rapports avec des services étrangers.

6. La section C pose une question plus théorique: le Canada devrait-il avoir son propre service extérieur de renseignements? Nous ne formulons aucune recommandation à ce sujet, mais nous exhortons le gouvernement à bien étudier la question. Après notre étude des activités menées à l'étranger par le service canadien de renseignements pour la sécurité et de ses rapports avec les services d'autres pays, cet examen serait d'autant plus approprié que la difficulté à déterminer les circonstances où des membres de cet organe pourraient fort bien se rendre à l'étranger, tient en partie à ce que le Canada n'a pas de service extérieur de renseignements. Quant aux relations avec les services étrangers, notre pays est fortement tributaire de ses alliés pour les renseignements lui permettant de déceler les menaces à la sécurité nationale.

A. LES OPÉRATIONS MENÉES À L'ÉTRANGER PAR LE SERVICE DE RENSEIGNEMENTS POUR LA SÉCURITÉ

7. Quelles opérations, s'il en est, le service de renseignements pour la sécurité devrait-il mener à l'extérieur du Canada? Pour le moment, cette question, dans la mesure où elle touche le Service de sécurité de la GRC, est obscurcie par un manque de directives claires et nettes à l'intérieur de cet organisme et par l'absence d'orientations précises au sein de l'administration gouvernementale, sans parler de la confusion qui règne sur la nature des activités «défensives» et «offensives». L'absence de service canadien de renseignements se livrant à l'espionnage dans et contre des pays étrangers rend encore plus difficile, dans le contexte canadien, l'examen des opérations menées outre-mer par le service de renseignements pour la sécurité. La difficulté tient par conséquent à l'idée que le Service canadien de sécurité n'a pas opéré clandestinement à l'étranger. Or, il l'a fait à l'occasion. Les Canadiens ne se sont pas livrés à l'espionnage à l'étranger, mais ils y ont recueilli clandestinement des renseignements. Cette situation a excité certaines susceptibilités à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement concernant des opérations menées dans des pays étrangers en matière de renseignements pour la sécurité.

8. Les questions relatives aux opérations entreprises à l'étranger par le service de renseignements pour la sécurité sont étroitement reliées à celles qui ont trait à ses rapports avec les services de pays «amis». Pour obtenir des renseignements qui ne sont pas du domaine public concernant des activités qui, menées dans d'autres pays, menacent sa propre sécurité, le Canada doit ou bien les recueillir clandestinement, ou bien s'adresser au service de renseignements d'un pays ami. Dans la mesure où il choisit de ne pas les recueillir lui-même, il doit faire appel aux organismes de pays amis. Nous étudions ces ententes à la section B du présent chapitre.

Rappel historique

9. Comme nous l'avons montré dans notre genèse de la question (chapitre 2 de la Partie II), il fut un temps dans l'histoire du Canada où des renseignements concernant la sécurité étaient systématiquement recueillis à l'étranger, du moins aux États-Unis. C'est particulièrement vrai des années 1864 à 1871, alors que sir John A. Macdonald chargea lui-même la *Western Constabulary* de Gilbert McMicken de noyauter les mouvements Fenians aux États-Unis. Mais par la suite la collecte de renseignements à l'étranger est devenue plutôt sporadique. Au tournant du siècle, des rumeurs de complots américains pour annexer le Yukon firent l'objet d'enquêtes sous forme de surveillance des suspects aux États-Unis et au Canada et de noyautage d'organisations de mineurs américains. Lors de la Première Guerre mondiale d'autres opérations, dirigées principalement de la Colombie-Britannique, furent entreprises aux États-Unis contre des agents soupçonnés d'espionnage et de subversion. Les informations alors recueillies furent transmises à Ottawa et aux autorités britanniques. Avant l'entrée des États-Unis dans la Première Guerre mondiale, le commissaire de la Royale gendarmerie à cheval du nord-ouest dirigea, du quartier général de Regina, les enquêtes menées sur des personnes d'origine allemande et autrichienne qui étaient soupçonnées de pratiquer l'espionnage ou le sabotage contre le Canada à partir des États de l'Ouest.

10. Depuis sa création en 1920, la GRC n'a jamais systématiquement recueilli outre-mer de renseignements concernant la sécurité. Rien n'indique que le gouvernement ait été à l'origine de cet état de fait; la décision à ce sujet a apparemment été prise par la GRC elle-même. Cette politique d'abstention ne signifiait pas que le Canada n'avait pas besoin d'obtenir de renseignements outre-mer, mais tout simplement qu'aucun Canadien n'allait être chargé d'aller les recueillir clandestinement sur place.

L'envergure à donner aux activités entreprises à l'extérieur du Canada en matière de renseignements concernant la sécurité

11. Dans le passé, les discussions sur la politique à suivre en matière d'opérations à l'étranger ont souvent porté sur la distinction à faire entre un service de renseignements «offensif» et un service «défensif». D'aucuns ont soutenu que parce qu'il est strictement «défensif», le Service de sécurité devrait se garder d'opérer à l'étranger. Selon eux ce serait à un service «offensif» à s'en charger. Cette distinction entre service «offensif» et service «défensif» ne nous

paraît guère utile puisqu'elle peut porter sur trois aspects différents des opérations, soit:

- (i) le genre de renseignements que le service recherche;
- (ii) la question de savoir si le service doit prendre les devants ou attendre, pour se défendre, d'être la cible d'une attaque de la part d'un service étranger;
- (iii) le théâtre d'opérations du service.

Dans les discussions portant sur les services de renseignements «offensifs» et «défensifs», on omet souvent de préciser de quel aspect il s'agit, ce qui risque de susciter énormément de confusion quant à l'envergure à donner aux opérations menées à l'étranger par un service de renseignements pour la sécurité.

12. Tout d'abord, en ce qui concerne la nature des renseignements recherchés, le mandat que nous avons recommandé de confier au service de renseignements pour la sécurité pourrait être qualifié de «défensif» en ce sens que les informations qu'il tente d'obtenir doivent porter sur des menaces à la sécurité nationale. Son action devrait se limiter aux activités dirigées contre la sécurité du Canada par des particuliers, des groupes ou des pays. En ce sens, le service que nous proposons ne se livrerait pas à l'espionnage, mais à la contre-ingérence.

13. Pour ce qui est de la deuxième dimension d'un service de renseignements pour la sécurité — doit-il attaquer ou simplement se défendre — il ressort de nos recommandations concernant le recours à des contre-mesures (par exemple à l'utilisation d'agents doubles dans le domaine du contre-espionnage) qu'il ne doit pas se cantonner dans une attitude défensive. Il doit pouvoir passer à l'attaque au Canada, mais non à l'étranger, en noyant les services étrangers et en profitant des défections; il ne doit pas attendre d'être attaqué ou que le soit un autre service du gouvernement. Pour emprunter une expression propre au jargon sportif, une solide attaque est parfois la meilleure défense.

14. En ce qui concerne la troisième dimension, soit le théâtre d'opérations du service de renseignements pour la sécurité, nous ne croyons pas que celui-ci doive limiter ses contre-mesures et la collecte de renseignements au seul territoire canadien. Si les enquêtes de sécurité amorcées au Canada doivent s'arrêter aux frontières, nous risquons de perdre des sources d'information et des renseignements importants pour la sécurité nationale. Ce serait imposer une contrainte absurde que d'interdire la collecte, à l'extérieur du pays, de renseignements intéressant la sécurité. Si c'est se lancer à l'offensive que d'opérer à l'étranger, le service canadien de renseignements pour la sécurité se doit alors d'être «offensif» en ce sens, bien que nous soyons conscients des très grands risques diplomatiques, moraux et pratiques — qu'il court en déployant son activité au-delà de nos frontières. Étant donné ces risques, il importe de s'en tenir aux activités qui sont indispensables, de les assujettir à des contrôles précis et efficaces, et de voir à ce que le service n'outrepasse jamais son mandat. Nous allons maintenant tenter de définir plus précisément les cas où un service de renseignements pour la sécurité devrait être autorisé à mener des opérations à l'étranger, ainsi que les mécanismes de contrôle qui devraient s'y appliquer.

Pratique actuelle

15. A l'heure actuelle, le Service de sécurité ne mène des opérations clandestines à l'extérieur du Canada que pour répondre à des besoins bien précis. Les opérations qui donnent lieu à des séjours à l'étranger découlent toujours d'enquêtes de sécurité amorcées au Canada. En général, on estime ces opérations justifiées du fait que les informations recherchées se rapportent directement à la sécurité intérieure du Canada et représentent le genre de renseignements qui ne peuvent ni ne doivent être obtenus par le biais des services de sécurité et de renseignements de pays amis. Nous en donnons des exemples plus loin dans le présent chapitre.

16. Il importe de distinguer entre les voyages occasionnels à l'étranger de membres du Service de sécurité de la GRC à des fins opérationnelles, et les activités des agents de liaison de la GRC affectés aux missions canadiennes à l'étranger. Les 48 agents de liaison rattachés à 26 missions à l'étranger remplissent une double tâche pour le compte du Service de sécurité: filtrer rigoureusement les immigrants en puissance pour déterminer ceux qui possèdent des casiers judiciaires ou qui présentent un risque pour la sécurité, et maintenir des rapports avec les services de police et de sécurité du pays hôte. Il n'entre pas dans les fonctions de l'agent de liaison de diriger les opérations qui comportent la collecte clandestine de renseignements.

17. Bien des pays ont à la fois un service de renseignements pour la sécurité et un service extérieur de renseignements. Le Canada est le seul parmi ses plus proches alliés à ne pas posséder de service extérieur secret; il ne se livre, à l'étranger, ni à des activités clandestines ni à l'espionnage, comme l'a déclaré encore tout récemment le premier ministre Trudeau à la Chambre des communes:

A ma connaissance, et certes pas sous mon gouvernement, nous n'avons jamais fait d'espionnage à l'étranger en ce sens que nous n'avons jamais cherché à rassembler des renseignements de façon clandestine dans un autre pays¹.

18. Afin de mieux préciser les circonstances où des opérations à l'étranger pourraient être autorisées, nous croyons utile de passer en revue ce qui s'est fait jusqu'ici dans ce domaine. Les cas que nous avons examinés peuvent se ranger dans trois catégories correspondant aux trois degrés de risque — faible, moyen, élevé — associés aux opérations à l'étranger. Il s'agit du risque non seulement pour les personnes en cause, mais aussi pour les relations du Canada avec l'État où l'opération a lieu ou contre lequel elle est dirigée. Dans le cadre de ces travaux, nous avons recensé certains domaines où les risques sont élevés, de toute évidence. Si le Canada doit mener à l'avenir des opérations à l'étranger, il ne convient pas, à notre avis, que le service canadien de renseignements pour la sécurité se livre à certains types particuliers d'activités très risquées.

19. Avant d'autoriser le service de sécurité à agir à l'étranger, il convient donc de bien peser les avantages et les inconvénients de l'opération. La liste est

¹ Chambre des communes, *Débats*, le 10 janvier 1974, p. 9227.

loin d'être exhaustive, mais il faudrait, à notre avis, tenir compte tout au moins des éléments suivants:

- a) la «cible» de l'opération à l'étranger doit cadrer avec le mandat du service de renseignements pour la sécurité;
- b) aucune opération donnant lieu à des activités clandestines ne devrait être entreprise à l'étranger si ce n'est pour obtenir ou conserver des renseignements ou des sources d'une grande importance pour la sécurité du Canada;
- c) chaque fois que la chose est possible, le service devrait collaborer avec l'organe de sécurité du pays hôte; l'effet cumulatif d'opérations menées unilatéralement à l'étranger pourrait provoquer des représailles susceptibles de porter atteinte à la sécurité du Canada et à ses relations extérieures;
- d) il ne faudrait pas présumer qu'il est permis d'enfreindre les lois de pays étrangers;
- e) le ministre chargé du service de sécurité et le ministre des Affaires extérieures devraient être tenus au courant des opérations menées hors du pays.

Passons maintenant aux mécanismes de contrôle qui devraient régir les opérations à l'étranger d'un organe de renseignements pour la sécurité.

Contrôles

20. Sous le régime actuel, il y a d'habitude des étapes à franchir avant qu'une opération puisse être menée à l'étranger. Nous avons étudié ces étapes, et il est révélateur qu'aux termes des prescriptions fixées à cet égard, le solliciteur général, ministre chargé du Service de sécurité, n'ait pas à être mis au courant.
21. En ce qui concerne le contrôle à exercer au sein du service de renseignements pour la sécurité, nous croyons que le directeur général devrait être mis au fait de toutes les opérations menées à l'étranger. En sa qualité de principal dirigeant de ce service, il devrait pouvoir mettre en question n'importe laquelle de ces opérations et opposer son veto à celles qu'il juge inacceptables. Il peut se produire des situations d'urgence où le directeur général soit difficile à rejoindre. Il devrait alors habiliter provisoirement son adjoint à autoriser toute opération de ce genre.
22. Au niveau ministériel, il est intolérable que le ministre chargé du service de renseignements pour la sécurité ignore tout des opérations menées à l'étranger. Avant d'amorcer quelque activité que ce soit à l'étranger et d'y mêler un membre du service ou un informateur, le directeur général devrait en prévenir le solliciteur général. Les projets devraient être examinés par le ministre à la lumière d'un ensemble de lignes directrices qu'il aurait lui-même fixées au sujet des opérations à l'étranger. Ces lignes directrices tiendraient compte des éléments énumérés au paragraphe 24 ci-dessus. Elles devraient aussi recevoir l'approbation du Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements et être communiquées au Comité parlementaire spécial. Il est important que ces lignes directrices soient soumises à un processus d'approbation interministérielle, car elles doivent refléter les divers sujets de préocupa-

tion du gouvernement dont il faut tenir compte lorsqu'il s'agit de juger de l'opportunité de permettre à un service de renseignements de mener des activités hors du pays. La loi régissant le service devrait comprendre l'autorisation d'opérer à l'étranger.

23. Nous sommes conscients de la nécessité de faire cadrer ces opérations à l'étranger avec les besoins du Canada en matière de relations extérieures. Ces activités seraient sans doute peu nombreuses, à notre avis, mais il reste que, mal conçues et dirigées, certaines opérations risqueraient de porter gravement atteinte aux relations internationales du Canada ou d'aller à l'encontre de sa politique extérieure. Mais elles ne comportent pas toutes de tels risques. Certains des cas que nous avons examinés comportaient de faibles risques. De plus, pour toute opération envisagée à l'étranger, il serait souhaitable, à notre avis, de procéder ainsi à l'avenir:

- (1) Le ministre chargé du service de renseignements pour la sécurité devrait donner préavis au ministère des Affaires extérieures de toute opération qui risque de compromettre les relations du Canada avec l'étranger. En cas d'urgence, l'opération pourrait être amorcée à la condition que le ministère des Affaires extérieures en soit informé après coup.
- (2) Le directeur général du service de renseignements pour la sécurité et certains de ses adjoints devraient rencontrer une ou deux fois l'an le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures et le sous-secrétaire d'État adjoint (Sécurité et Renseignements) pour examiner les opérations terminées, amorcées ou projetées par le service à l'étranger.

Le système que nous proposons reconnaît au ministre la responsabilité de voir à ce que le ministère des Affaires extérieures soit consulté préalablement à toute opération étrangère susceptible d'avoir de graves répercussions sur la politique extérieure du Canada et prévoit une formule permettant de tenir ce ministère au courant de l'ensemble des opérations extérieures du service de renseignements pour la sécurité.

24. Il peut très bien arriver que, de l'avis du ministère des Affaires extérieures, le danger pour les relations du Canada avec d'autres pays l'emporte sur les avantages éventuels d'une opération à l'étranger. Il ne faudrait pas que, dans de tels cas, l'un des éléments prenne automatiquement le pas sur l'autre. Aussi, lorsque le solliciteur général et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures n'arrivent pas à se mettre d'accord sur une opération à l'étranger, la question doit alors être tranchée par le premier ministre.

NOUS RECOMMANDONS QUE, à des fins de collecte de renseignements conformément au mandat que lui confère la loi et sous réserve de lignes directrices approuvées par le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements, le service de renseignements pour la sécurité soit autorisé à faire certaines investigations à l'étranger.

(42)

NOUS RECOMMANDONS QUE le directeur général donne préavis au ministre chargé du service de renseignements pour la sécurité de toute opération projetée par le service à l'étranger.

(43)

NOUS RECOMMANDONS QUE, en ce qui concerne les opérations qui, compte tenu des lignes directrices formulées, risquent de compromettre les relations du Canada avec l'étranger, le ministre chargé du service de renseignements pour la sécurité en donne un préavis suffisant au ministère des Affaires extérieures pour que des consultations puissent avoir lieu.

(44)

NOUS RECOMMANDONS QUE le directeur général du service de renseignements pour la sécurité et certains de ses adjoints rencontrent le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures et le sous-secrétaire adjoint à intervalles réguliers pour examiner les opérations en cours ou projetées à l'étranger.

(45)

B. RELATIONS AVEC LES SERVICES ÉTRANGERS

- 25.** Les services étrangers de sécurité et de renseignements représentent, pour le Canada, l'une des principales sources d'information sur les menaces à sa sécurité. Le gros des renseignements vient des pays auxquels le Canada est étroitement lié. Même s'il possédait son propre service secret chargé de recueillir des renseignements à l'étranger, le Canada ne pourrait se dispenser de conclure des ententes avec des organismes étrangers.
- 26.** Les rapports avec les services étrangers de sécurité et de renseignements supposent inévitablement la mise en commun ou l'échange de renseignements: le Canada doit être disposé à leur fournir de l'information pour en recevoir. La réciprocité est donc essentielle au succès des ententes de coopération avec les services étrangers.
- 27.** Les relations avec les services étrangers soulèvent d'importantes questions de principe. La première est bien simple: Y a-t-il vraiment réciprocité? Il est à craindre, en effet, qu'à moins d'un contrôle serré de l'échange d'informations, le Canada ne donne beaucoup plus qu'il ne reçoit. La seconde a trait à la possibilité que certains accords soient contraires à la politique extérieure du Canada. Celui-ci devrait se garder de conclure avec un organisme étranger un accord qui comporterait l'approbation implicite de pratiques auxquelles il s'oppose dans le cadre de sa politique extérieure. Une troisième question se pose quant à la nécessité de contrôler suffisamment l'information sortant du pays, de façon à bien protéger les droits des Canadiens.
- 28.** Ces questions et d'autres font toutes ressortir la nécessité pour le gouvernement d'exercer un contrôle rigoureux et de rendre compte des accords de coopération conclus entre le service canadien de renseignements pour la sécurité et des organismes étrangers. Il ressort de notre examen du sujet que le gouvernement ne s'est pas suffisamment préoccupé des questions de principe que posent ces accord, négligence qui peut le rendre extrêmement vulnérable aux dangers inhérents à la coopération avec des services étrangers.
- 29.** Un autre problème — moins tangible celui-là — que posent les accords avec des services étrangers, réside dans le danger que court le service canadien de renseignements pour la sécurité d'épouser les façons de voir et les opinions d'un service étranger, particulièrement d'un organe dont il vient à dépendre

dans une large mesure. Le Canada n'ayant pas de service extérieur de renseignements, son service de sécurité peut devenir tributaire à l'extrême d'organismes étrangers pour ses informations secrètes. Cette tendance à adopter les vues et les analyses d'un service étranger serait redressée si le service de renseignements pour la sécurité disposait de spécialistes en mesure de préparer des analyses à partir de la documentation connue. Le Service de sécurité de la GRC n'a jamais compté beaucoup de membres capables de lui fournir des analyses de situations qui existent à l'étranger et sont susceptibles d'influer sur la sécurité du Canada.

30. Certaines questions fondamentales se posent en ce qui concerne l'identité et la nature de ceux avec lesquels le gouvernement est disposé à s'associer, la portée des accords à conclure et notamment le genre d'informations à échanger, ainsi que les règles de procédure à établir pour que les accords conclus ou les relations établies répondent à la fois aux attentes et aux besoins du gouvernement canadien, tout en maintenant un juste équilibre entre les intérêts de la sécurité et les objectifs de la politique extérieure. Dans les pages qui suivent, nous formulons des recommandations à cet égard.

Ententes avec des services étrangers

31. Les rapports avec les services étrangers sont régis par divers accords officiels et officieux, permanents et provisoires, couvrant l'échange de divers genres de renseignements et services. La GRC entretient à l'heure actuelle des rapports avec des services étrangers prévoyant l'échange de renseignements de divers genres, notamment d'informations concernant le terrorisme, l'examen minutieux des dossiers de personnes en quête de visas d'immigrants et la transmission de données aux services étrangers sur les émigrants canadiens aussi que de renseignements relatifs au contre-espionnage. Cette liste est loin d'être complète, mais elle donne une idée de la diversité des relations établies par le Service de sécurité de la GRC.

32. Ces relations ont ceci de particulier qu'elles ont été établies pour répondre à des besoins perçus à la GRC même et ne résultent pas de directives gouvernementales. Une objection plus fondamentale encore a été soulevée à propos des ententes déjà conclues, à savoir que le solliciteur général, ministre chargé de la GRC, n'en a été mis au courant que tout récemment. En 1977, le solliciteur général d'alors, M. Francis Fox, demandait à la GRC de lui adresser une liste de toutes les ententes de coopération conclues avec l'étranger. Faute de registre central, le Service de sécurité dut se renseigner auprès de ses sous-directions opérationnelles pour se rendre aux désirs du ministre. Il a fallu de nombreuses recherches à notre commission et à la GRC pour découvrir qu'il existait des accords, en 1980, avec un grand nombre de pays. Nous n'en faisons état ici que pour bien souligner l'absence de tout registre ou contrôle d'un réseau d'ententes aussi important. Cela démontre que la GRC a pris sur elle-même de s'entendre avec des organismes étrangers dans un domaine qui intéresse la politique extérieure.

33. Nous ne voulons pas donner à entendre que certains rapports avec l'étranger ont été gardés secrets; nous voulons simplement signaler que deux points de contrôle évidents, soit le ministère du Solliciteur général et celui des

Affaires extérieures, ont en bonne partie été tenus dans l'ignorance de l'existence ou des modalités de ces relations. Nous sommes bien sûr conscients du caractère délicat des échanges d'information et, partant, de la nécessité de mettre le moins de gens possible au courant de leur existence, mais il est tout à fait inacceptable que, ministre responsable du Service de sécurité, le solliciteur général n'ait pas été consulté ni n'ait eu à se prononcer sur les rapports à établir avec des organismes étrangers.

34. Nous sommes d'avis que le mandat statutaire du service de renseignements pour la sécurité devrait lui conférer explicitement le pouvoir de conclure des ententes de coopération avec l'étranger, sous réserve de contrôles appropriés exercés principalement par les deux ministres, soit le solliciteur général et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Aucune entente ne devrait être conclue sans que les modalités en soient approuvées par les deux ministres. Il y aurait lieu de préciser, dans chaque cas, les genres d'informations ou de services qui pourront être échangés (examen des demandes de visas d'immigrant, renseignements sur les terroristes, etc.). Il serait pris acte de ces modalités au sein de l'appareil gouvernemental canadien, mais elles n'auraient pas à être mises par écrit ni à faire l'objet d'une entente officielle avec le service étranger. Certains organismes étrangers refuseraient de collaborer si le service canadien de renseignements pour la sécurité insistait sur la conclusion par écrit d'ententes officielles.

35. Si le secrétaire d'État aux Affaires extérieures et le solliciteur général n'arrivaient pas à s'entendre sur les modalités, la question serait soumise à la décision du premier ministre. Nous nous attendons que des divergences d'opinions sur la politique étrangère et la sécurité soient à l'origine de ces désaccords. Il est important qu'aucun des deux ministres n'ait droit de veto et qu'en cas de désaccord la question soit tranchée par le premier ministre ou le Cabinet.

NOUS RECOMMANDONS QU'aux termes de son mandat statutaire, le service de renseignements pour la sécurité soit autorisé à conclure des ententes de coopération avec l'étranger, sous réserve de contrôles appropriés.

(46)

NOUS RECOMMANDONS QUE soient bien précisés, dans les termes de chaque entente, les genres d'informations ou de services à échanger.

(47)

NOUS RECOMMANDONS QUE les termes de chaque entente soient approuvés par le solliciteur général et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures avant d'entrer en vigueur et qu'en cas de désaccord la question soit tranchée par le premier ministre ou le Cabinet.

(48)

36. Le gouvernement devrait énoncer clairement les principes qui guideront le service de renseignements pour la sécurité dans ses rapports avec ses homologues étrangers et ce, afin de réduire le risque que le service ne devienne un simple auxiliaire d'organes étrangers, particulièrement de ceux dont il reçoit souvent des renseignements. Ces principes devraient prendre la forme de lignes directrices élaborées par un comité interministériel et approuvées par le

Cabinet. Nous énonçons, dans les paragraphes qui suivent, quelques-uns des principes que devraient refléter ces lignes directrices.

Échanges de renseignements avec des services étrangers

37. Comme nous l'avons indiqué, un service canadien de renseignements pour la sécurité doit emprunter des informations aux services étrangers pour bien répondre aux besoins du pays. Ces organismes peuvent lui fournir non seulement des appréciations utiles de situations effectivement ou virtuellement dangereuses, mais aussi des renseignements sur des personnes qui pourraient venir au Canada ou qui y sont déjà. Ces rapports étant marqués au coin de la réciprocité, le service canadien de sécurité doit être prêt à communiquer, en retour, des informations du même genre.

38. Cela dit, nous sommes d'avis que certaines précautions s'imposent quant à l'information fournie à ses homologues par le service canadien de renseignements pour la sécurité. En 1971, par exemple, le commissaire adjoint Parent faisait parvenir à quatre services étrangers une lettre à laquelle était joint le mémoire de la GRC sur l'Opposition extra-parlementaire et où il donnait les noms de fonctionnaires fédéraux que la GRC croyait mêlés à ce mouvement à des degrés divers, ainsi que les noms de personnes qui n'étaient même pas soupçonnées de l'être. Nous ne voyons aucun inconvénient à fournir à des services étrangers une analyse générale de telle ou telle situation. Mais nous avons deux objections à formuler à l'égard du geste précité: tout d'abord, comme les éléments d'information ayant servi à dresser la liste des membres de l'Opposition extra-parlementaire étaient sujets à caution, on risquait d'induire les services étrangers en erreur et de porter préjudice à des Canadiens; en second lieu, le service n'avait aucune idée des fins auxquelles les organes étrangers allaient utiliser ces renseignements, ni aucun moyen de les récupérer par la suite. La GRC ne semble toujours pas consciente des préoccupations que peut susciter la communication de tels renseignements. Si ce cas est symptomatique d'une attitude générale, il révèle un état de choses des plus déprimants et alarmants.

39. Le principe de la réciprocité peut aussi pousser les autorités canadiennes chargées de la sécurité, lorsqu'elles sont tributaires de services étrangers, à nouer certains rapports sans se demander s'ils ne vont pas à l'encontre de tel ou tel aspect de notre politique étrangère. Un tel manque de perception devient presque à coup sûr une cause de friction entre les responsables de la sécurité et les autorités chargées de nos relations extérieures.

40. L'appréciation du flot d'informations reçues et transmises par le Canada constitue un troisième aspect de la réciprocité. Des rapports avec un service étranger qui se traduiraient sans cesse par une sortie nette d'informations devraient, de toute évidence, être examinés quant à leur utilité pour le pays. Nous ne voulons pas donner à entendre que la participation du Service de sécurité de la GRC à l'échange international de renseignements n'est pas appréciée de ses alliés. Elle est importante pour le Canada en ce qui concerne, par exemple, la lutte contre le terrorisme et les activités des services de renseignements étrangers. Sans compter que s'il refuse de recueillir et d'échan-

ger de l'information, le Canada court le risque que les services étrangers se chargent eux-mêmes de l'obtenir en implantant chez nous des agents et des informateurs. Les préceptes qui suivent permettraient, croyons-nous, de surmonter ces problèmes réels ou virtuels, ainsi que d'autres moins importants dont nous ne faisons pas mention.

41. Des dossiers devraient être dressés sur les renseignements transmis par le service de renseignements pour la sécurité à des agences étrangères sur des citoyens canadiens, des personnes au Canada ou des organisations canadiennes.
42. En plus de tenir compte de la communication même des renseignements on devrait appliquer la règle dite «du tiers» à ces informations, afin de conserver un semblant de contrôle des droits de propriété du Canada, encore qu'un tel contrôle puisse bien se révéler quelque peu illusoire. Selon la règle du tiers, l'information transmise d'un service à un autre ne peut être communiquée à un tiers service ou à une tierce personne sans l'accord de l'organisme dont elle émane. Cette règle devrait régir toute nouvelle utilisation des renseignements par le destinataire et en faciliterait la récupération. L'impuissance de la GRC à rentrer en possession des renseignements qu'elle a fournis pendant plus de vingt ans à un service étranger démontre combien il est difficile de garder le contrôle de l'information communiquée à un autre service. En juin 1978, en application d'une décision prise antérieurement par M. Fox, M. Blais ordonnait à la GRC de mettre fin à cette pratique et demandait la restitution des renseignements déjà fournis, mais son intervention n'a eu aucune suite.
43. L'information fournie aux organismes étrangers doit porter sur des activités qui s'inscrivent dans le cadre du mandat confié par la loi au service canadien de renseignements pour la sécurité. Comme les services étrangers ont des missions probablement différentes, il est fort possible que les informations demandées au sujet de Canadiens ou de personnes présentes au Canada débordent le cadre du mandat du service canadien. Le cas échéant, il devrait refuser d'outrepasser ses attributions, le Canada dût-il y perdre d'autant. Au chapitre V de la présente partie du rapport, nous avons fait part de nos vues quant aux informations obtenues d'un organe étranger et que le service canadien pourrait communiquer. A quelques exceptions près, avons-nous dit, il ne devrait transmettre que les renseignements concernant les menaces à la sécurité du pays, définies dans son mandat. L'information présentant un intérêt pour un organisme chargé de faire respecter la loi au Canada est une des exceptions mentionnées au chapitre 5. A notre avis, le service de renseignements pour la sécurité aurait tort de communiquer au gouvernement fédéral des renseignements reçus accessoirement au sujet, par exemple, de la politique d'une province en matière de ressources.
44. Nous sommes aussi d'avis qu'avant de transmettre des renseignements à un organisme étranger, le service canadien devrait connaître les motifs de la demande. Autrement il court le risque d'agir conformément au mandat du service étranger plutôt que du sien.
45. La gestion des ententes de coopération doit tenir compte de l'importance, pour la sécurité du Canada, des rapports entre le service canadien et ses homologues étrangers. Dans les cas où le Canada est nettement favorisé par le

flot d'informations, cette considération prend une importance particulière. Il y a lieu de croire que les échanges d'informations sur le terrorisme international ou la contre-ingérence ne susciteront guère de conflits d'intérêts. Les difficultés surgiront plutôt, à notre avis, des échanges de renseignements sur la subversion intérieure, alors que les critères canadiens différeront peut-être de ceux du service étranger et qu'on n'aura peut-être pas suffisamment à cœur de protéger les intérêts des citoyens canadiens.

46. De plus, à notre avis, il faudrait reconnaître comme principe fondamental que l'information communiquée par un immigrant éventuel dans le cadre du processus d'immigration est à l'usage exclusif du gouvernement canadien et ne doit être ni diffusée ni divulguée à qui que ce soit, sauf pour des motifs évidents et importants pour la sécurité du Canada et sous réserve de l'autorisation du directeur général du service canadien de renseignements pour la sécurité.

Échange de services et opérations conjointes

47. La coopération avec un organe étranger peut aussi prendre la forme d'opérations conjointes. Elle peut en outre consister à prêter ou emprunter un informateur à un service étranger, ou à lui fournir ou en recevoir quelque autre forme d'appui. Le cas de Warren Hart offre un exemple d'emprunt à l'étranger par le Service de sécurité de la GRC. Pour sa part, le Service de sécurité a aussi participé au Canada à des opérations conjointes avec des services de pays amis. Nous sommes persuadés qu'elles ont été approuvées parce que l'intérêt du Canada le justifiait, et que tous les efforts raisonnables ont été faits pour éviter que des organismes amis se livrent sur le territoire canadien à des activités qui n'auraient pas reçu l'accord préalable du Service de sécurité. Mais encore une fois nous ne croyons pas que le ministre ait été suffisamment tenu au courant de ces activités.

48. Les opérations donnant lieu à l'échange d'information devraient, selon nous, être soumises à l'approbation du directeur général du service de renseignements pour la sécurité. Elles devraient être du ressort de ce service, se rapporter par le fait même à la sécurité du pays et faire l'objet d'un contrôle rigoureux de la part du Canada. Dans les cas où un service de sécurité étranger solliciterait l'aide de son homologue canadien pour une affaire criminelle qui n'est pas de son ressort, la requête devrait être transmise au corps de police compétent au Canada. Le service de sécurité agirait donc comme bureau central d'enregistrement des demandes émanant de services étrangers. L'organe de révision indépendant pourrait ainsi faire un examen sérieux de ces opérations.

49. Nous avons parlé ailleurs du recrutement de journalistes par le Service de sécurité de la GRC pour la rédaction et la publication d'articles contenant des informations qu'il croit dignes de foi. Il serait dangereux et peu souhaitable que la GRC cherche à faire publier des informations étrangères dans des publications canadiennes, étant donné que cette pratique pourrait donner lieu à la publication au pays d'informations sujettes à caution et incompatibles avec les intérêts du Canada. Si cette pratique était tolérée, l'opinion publique ou officielle risquerait d'être manipulée par l'étranger, ce qui serait inacceptable.

Comme nous l'avons dit plus tôt, tout article publié à l'instigation du service de sécurité devrait recevoir l'approbation préalable du directeur général et du ministre, qu'il s'agisse d'articles d'origine étrangère ou d'articles inspirés par des relations de presse au sein du service.

50. Le dernier volet du processus d'échange de services entre des organismes étrangers et l'organe canadien de renseignements pour la sécurité a trait au filtrage sécuritaire effectué à des fins d'immigration pour le compte d'un service étranger. Selon les recommandations que nous formulons à la Partie VII au sujet du contrôle sécuritaire, le service de renseignements pour la sécurité mènerait peu d'enquêtes sur place. Son mandat ne devrait pas comporter la collecte d'informations sur la conduite et la moralité des gens, que ce soit pour le Canada ou pour un service étranger. Il devrait être interdit aux services étrangers de mener ici leurs propres enquêtes. Qu'ils se bornent à interviewer les personnes en cause dans leur propre pays ou à leur ambassade ou consulat au Canada. Bref, nous ne pouvons accorder qu'une aide limitée aux services étrangers, et ce, uniquement dans le cadre du programme de filtrage canadien. Toute aide supplémentaire devrait faire l'objet de négociations entre gouvernements.

Obtention de renseignements au-delà des ententes de coopération

51. Le service canadien de renseignements pour la sécurité peut être obligé, en l'absence d'une entente de coopération, d'obtenir des données d'un pays dont la loi interdit la transmission d'informations à des gouvernements étrangers. Comme nous l'expliquons au chapitre 2 de la Partie VII, il serait imprudent d'autoriser le service canadien de renseignements pour la sécurité à faire appel à un informateur rémunéré ou à enfreindre de quelque autre façon les lois d'un pays étranger pour obtenir des renseignements sur un de ses ressortissants. Il vaudrait mieux, à notre avis, que les deux gouvernements engagent des pourparlers à ce sujet. Dans la plupart des cas, il suffira sans doute d'interviewer les immigrants éventuels.

52. Dans certains cas, le manque de collaboration entre l'organe de sécurité canadien et le service du pays hôte peut empêcher l'échange normal de renseignements. Une façon de régler le problème consiste à s'en remettre aux services de pays amis qui y comptent des membres et sont peut-être en mesure de renseigner les autorités canadiennes au sujet d'un immigrant éventuel. Le stratagème risque cependant d'être démasqué et le gouvernement canadien, embarrassé. Dans de tels cas, on doit peser le risque par rapport aux avantages éventuels et fixer en conséquence le régime des échanges avec le service ami.

Énoncé de principes

53. L'étude qui précède met en lumière certains des principes que devraient refléter les lignes directrices régissant les rapports du service de renseignements pour la sécurité avec des organismes étrangers. Nous recommandons donc que ces directives tiennent compte des principes suivants:

- a) les termes et conditions des rapports avec l'étranger devraient être préalablement approuvés dans tous les cas;

- b) toutes les informations transmises par le service de sécurité devraient être consignées dans des registres;
- c) la règle du tiers devrait s'appliquer de façon que l'information transmise à un service étranger puisse être récupérée une fois qu'elle a servi;
- d) le service de sécurité devrait s'assurer des motifs d'une demande d'information reçue d'un organe étranger et ces motifs devraient avoir un rapport quelconque avec la sécurité du pays qui fait la demande;
- e) tous les échanges doivent concorder avec le mandat du service de renseignements pour la sécurité et se rapporter ainsi aux intérêts du Canada en matière de sécurité;
- f) le Canada doit contrôler toutes les opérations menées au pays par des services étrangers;
- g) chaque opération conjointe doit être soumise à l'approbation du directeur général du service de sécurité; et
- h) le ministre chargé du service de sécurité devrait être tenu au courant des voyages faits par des membres à l'étranger pour le compte du service.

NOUS RECOMMANDONS QUE le gouvernement dresse une liste de principes clairs et nets pour la gouverne du service de renseignements pour la sécurité dans ses rapports avec les organes étrangers de sécurité et de renseignements et que le comité parlementaire mixte de la sécurité et des renseignements soit mis au courant de ces principes.

(49)

NOUS RECOMMANDONS QUE l'information fournie à des services étrangers ait trait à des activités visées par le mandat statutaire du service de renseignements pour la sécurité; que cette information soit consignée dans un registre central; que le service de renseignements pour la sécurité s'assure des motifs de la demande et qu'il puisse récupérer l'information ainsi communiquée.

(50)

NOUS RECOMMANDONS QUE chacune des opérations menées conjointement avec un service étranger soit soumise à l'approbation du directeur général et que celui-ci voie à ce que le Canada contrôle toutes les opérations menées au pays par des services étrangers.

(51)

NOUS RECOMMANDONS QUE le solliciteur général soit informé de chaque opération conjointe, ou de chaque opération menée par un service étranger au Canada.

(52)

Agents de liaison à l'étranger

54. Les réformes que nous recommandons ci-dessus ne devraient pas modifier de façon sensible le statut et le rôle actuels des 48 agents de liaison de la GRC affectés à 26 missions à l'étranger. Ils ressortissent tous actuellement à la compétence du directeur des Services extérieurs, lesquels ne font pas partie du Service de sécurité. Dans les missions qui, à l'heure actuelle, comptent plus d'un agent de liaison, il devrait y avoir moyen, selon nous, même si le service de renseignements pour la sécurité devait être distinct de la GRC, de remplacer l'un d'eux par un membre de ce service. Dans les missions qui sont dotées d'un seul agent de liaison de la GRC, celui-ci devrait pouvoir renseigner tant la

GRC que le service de sécurité. Étant donné qu'en vertu des recommandations que nous avons formulées ces deux organismes relèveraient du même ministre, ce dernier devrait éviter que le travail de liaison ne donne lieu au chevauchement inutile de services et voir à assurer une saine collaboration entre la GRC et le service de sécurité.

55. Le programme de recrutement et de formation dont il est fait état ailleurs dans le présent rapport permettrait, croyons-nous, de mieux préparer les sujets destinés à servir à l'étranger. Le Canada devrait leur accorder le statut diplomatique, comme il l'a fait récemment, d'ailleurs, pour certains agents de liaison de la GRC.

56. Les rapports entre l'agent de liaison et le chef de mission devraient continuer à être assujettis aux directives applicables aux services extérieurs de la GRC, selon lesquelles les agents de liaison font partie intégrante de la mission et relèvent du chef de mission. La nécessité de ces communications saute aux yeux; néanmoins, l'agent de liaison devrait pouvoir, s'il le désire, protéger certains renseignements concernant la sécurité en les faisant parvenir à ses supérieurs sans passer par le chef de mission. Leur réception devrait être consignée dans les registres du siège de l'organisme de sécurité, afin que, sauf dans des circonstances exceptionnelles, le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures puisse y avoir accès. Dans certaines circonstances exceptionnelles, le directeur général devrait les divulguer au solliciteur général. La décision d'étendre cet accès à d'autres appartiendrait alors aux ministres compétents et non à leurs représentants à l'étranger.

57. Les missions ont fait l'objet, au cours de l'après-guerre, d'une surveillance technique constate et de plus en plus sophistiquée de la part des services de renseignements de l'Union et du Bloc soviétiques. Tout au long de cette période, les services de sécurité et de renseignements occidentaux ont recueilli énormément de données concernant les microphones, émetteurs radio et autres moyens d'écoute et d'interception électroniques utilisés contre leurs missions. On ne sait pas toujours combien il s'est écoulé de temps entre l'installation et le repérage de l'appareil. Ce problème demeure très grave. Historiquement, il y a eu des différences d'opinions au sein de certains ministères et organismes gouvernementaux quant à la gravité de la menace et, partant, quant aux ressources à déployer pour la contrer. Les ministères et organismes gouvernementaux devraient arriver à un consensus à cet égard, à la faveur d'accords intergouvernementaux appropriés.

NOUS RECOMMANDONS QUE le service de renseignements pour la sécurité maintienne, dans les missions canadiennes à l'étranger, des agents qui seraient chargés du travail de liaison qu'accomplissent actuellement, pour les fins de la sécurité, des agents de liaison de la GRC, mais que dans les missions où le volume de travail de liaison sur le double plan de la police et de la sécurité est tel qu'une seule personne peut fort bien s'en occuper, le travail de liaison des deux secteurs soit exécuté par un seul et même agent représentant soit la GRC soit le service de renseignements pour la sécurité.

(53)

NOUS RECOMMANDONS QUE les rapports entre l'agent de liaison représentant le service de renseignements pour la sécurité et le chef de

mission soient régis par les règles visant le Service extérieur de la GRC, mais que l'agent de liaison du service de renseignements pour la sécurité ait le droit de communiquer directement avec ses supérieurs, sans passer par le chef de mission, lorsque les renseignements qu'il doit transmettre sont de nature très délicate.

(54)

NOUS RECOMMANDONS QUE le gouvernement examine à intervalles réguliers tant les ressources consacrées à la sécurité technique des missions canadiennes à l'étranger que les politiques et les règles appliquées à la sécurité de ces missions.

(55)

Révision des initiatives de coopération avec l'étranger

58. Nous préconisons une procédure selon laquelle, outre le ministre, trois autres instances seraient saisies de ces activités. Premièrement, le rapport annuel présenté au Cabinet par le service de renseignements pour la sécurité devrait renfermer un compte rendu de ses initiatives de coopération avec l'étranger. Deuxièmement, l'organe de révision indépendant devrait s'assurer que les rapports du service avec des organismes étrangers sont conformes à son mandat statutaire et aux lignes directrices formulées par le gouvernement. Cette révision serait facilitée par l'inscription à un registre central des termes et conditions de chaque entente de coopération. Troisièmement, le Comité parlementaire mixte de la sécurité et des renseignements devrait être mis au courant des principes régissant ces ententes et, dans la mesure du possible, devrait pouvoir prendre connaissance des termes et conditions de telle ou telle entente. Si un service étranger s'oppose à ce que les termes de l'entente qu'il a conclue avec le service canadien soient dévoilés aux membres du comité, le gouvernement canadien aura alors à décider s'il doit renoncer à cette entente ou refuser au comité le droit de prendre connaissance de ses modalités.

NOUS RECOMMANDONS QUE les ententes du service de renseignements pour la sécurité avec des organismes étrangers soient assujetties aux formes de révision suivantes:

- a) inclusion, dans le rapport annuel présenté au Cabinet par le service de sécurité, d'un compte rendu de toute modification importante de ces ententes;
- b) examen constant, de la part de l'organe de révision indépendant, des rapports avec les services étrangers;
- c) communication au Comité parlementaire mixte de la sécurité et des renseignements des principes régissant les ententes du service de sécurité avec les organismes étrangers et, dans la mesure du possible, des termes et conditions de telle ou telle entente.

(56)

C. LE CANADA DEVRAIT-IL AVOIR UN SERVICE EXTÉRIEUR DE RENSEIGNEMENTS?

59. Parmi les principaux alliés, le Canada est le seul à ne pas avoir de service extérieur de renseignements. Nous ne sommes pas en mesure de procéder à un examen approfondi des besoins du Canada en la matière, mais il est normal

qu'après avoir étudié les politiques et les règles régissant un service de renseignements pour la sécurité nous examinons de façon générale la question d'un service extérieur secret. Nous avons déjà démontré que l'absence d'un tel service restreint l'efficacité d'un organe de renseignements pour la sécurité. A la section précédente, nous avons fait voir de quelle façon les ententes de coopération passées avec des services de renseignements «amis» peuvent suppléer, dans une certaine mesure, à l'absence de service extérieur secret. Nous croyons qu'il est également important d'étudier la façon dont le système de contrôle et d'imputabilité gouvernementaux que nous préconisons, en ce qui concerne le service de renseignements pour la sécurité, devrait également s'appliquer au service extérieur de renseignements, si jamais le Canada décidait de se doter d'un tel organisme.

Études antérieures des besoins du Canada en matière de service de renseignements extérieur

60. Nous n'aurions guère à formuler d'observations à ce sujet si les auteurs des études antérieures avaient examiné soigneusement la question; or, celles dont nous avons pu prendre connaissance n'en font pour ainsi dire pas mention.
61. Les études générales les plus récentes que nous connaissons sont au nombre de quatre.
62. L'étude publiée en 1970 est probablement la plus importante. Fait révélateur, bon nombre de ses observations au sujet de la non-intégration des renseignements aux décisions gouvernementales valent encore, une décennie plus tard. L'étude soulignait l'accent que l'on met au Canada sur les renseignements militaires et faisait ressortir la nécessité, pour notre pays, de suivre l'exemple des Américains et des Britanniques en insistant davantage sur les renseignements politiques et économiques. Elle recommandait au gouvernement de mieux coordonner les opérations au centre, par l'entremise des comités de renseignements, conseil qui a été suivi jusqu'à un certain point. Comme d'autres après elle, l'étude avait pour objet plus général de vérifier, premièrement, si, du point de vue pécuniaire, certains aspects du programme canadien de renseignements en valaient la peine et, deuxièmement, si les renseignements recueillis étaient utilisés à bon escient.
63. Les auteurs de ces différentes études en sont venus à la conclusion que ces ententes multilatérales en matière de renseignements sont profitables pour le Canada, qu'elles sont même pour lui une excellente affaire. La réponse donnée à la seconde question en ce qui concerne la bonne utilisation des renseignements était directement ou implicitement négative. L'étude sur les renseignements économiques avait précisément pour objet d'examiner les liens entre producteurs et usagers et les moyens d'améliorer l'usage qui est fait de ces renseignements par les ministères utilisateurs.
64. Toutes ces études ont fait ressortir deux autres faiblesses qui pourraient devenir graves, à savoir l'insuffisance des mécanismes servant à déterminer les priorités et les besoins du Canada en matière de renseignements provenant de l'extérieur et la pénurie d'analyses soit au sein des ministères, soit sur le plan interministériel. Bien qu'il y ait eu consensus quant à la nécessité de renforcer

la capacité d'analyse des organes de renseignements, les progrès réalisés semblent avoir été négligeables.

65. Des dispositions prises au niveau intergouvernemental ont comblé jusqu'à un certain point la lacune notée en matière de priorités et de besoins, du moins pour ce qui est des renseignements en provenance de l'étranger. Mais il faut se rappeler que la définition des besoins et des priorités dépend, dans une certaine mesure, de l'analyse des renseignements d'actualité dont on dispose et de la détermination des domaines ou des sujets sur lesquels d'autres renseignements doivent être recueillis. Bref, si la capacité d'analyse n'est pas à la hauteur, la définition des besoins et des priorités manque de précision. Cette imprécision nuit au processus de collecte de renseignements tactiques ou d'actualité portant sur des sujets particuliers. Elle gêne aussi, mais dans une mesure beaucoup moindre, la direction efficace des agents chargés de recueillir des renseignements stratégiques ou de portée nationale.

66. Même si la faiblesse du système d'analyse a été reconnue dans le passé, la situation n'a pas changé depuis. La proposition que nous formulons plus loin de charger le Comité consultatif des renseignements de produire les renseignements d'actualité et de créer un bureau des appréciations spécialement chargé des appréciations stratégiques aiderait à combler, selon nous, cette lacune de l'appareil canadien de renseignements.

Le milieu externe et l'évolution des besoins en matière de renseignements

67. Les besoins d'un pays en matière de renseignements dépendent de divers facteurs, comme ses aspirations politiques, économiques et militaires, sa situation géographique et son appartenance à des organisations régionales. Les renseignements susceptibles de répondre à ces besoins ne sont pas nécessairement secrets; de fait, il est probable qu'une forte proportion du travail de collecte, du moins sur le plan humain, porte sur des renseignements accessibles au public. La mesure dans laquelle un pays recueille, par ses propres moyens, des renseignements secrets à l'étranger dépend, entre autres choses, de ses ressources financières, de ses valeurs morales, de sa position internationale et de la confiance qu'il accorde à ses alliés.

68. L'analyse des besoins en matière de renseignements non militaires a été négligée au Canada. Les ententes multilatérales actuelles ont été élaborées et continuent de s'inscrire largement dans le contexte des relations Est-Ouest et des blocs militaires qui sous-tendent ces relations. Ces ententes d'échange de renseignements reposent sur des objectifs mutuels et sur une commune perception des menaces. Les renseignements d'ordre politique, c'est-à-dire les informations traitées et portant sur les relations politiques internationales des autres pays, ne présentent pas généralement ce commun dénominateur. Ils répondent à un besoin national plutôt que collectif. Il en est de même des renseignements d'ordre économique qui, malgré l'interdépendance des grandes puissances économiques, ont tendance à envisager les événements sous une perspective plus nationale que multinationale. L'importance que les pays du monde occidental attachent depuis quelque temps aux préoccupations non militaires

dans leur politique étrangère s'est répercutée sur les besoins en matière de renseignements. L'énergie, par exemple, qui constitue une de ces préoccupations, réduit la communauté d'intérêts des pays évolués de l'Ouest.

69. Cette importance accrue accordée aux renseignements d'ordre économique aux dépens des renseignements d'ordre militaire place le Canada dans une situation fort différente de celle qu'il a connue après la guerre. L'apparition de nouveaux problèmes et l'évolution du climat international, au cours de la dernière décennie, ont brouillé la distinction, autrefois claire et nette, entre les amis d'un pays et ceux dont l'amitié est moins sûre. Ces transformations n'ont pas modifié l'alignement des forces du point de vue militaire, ni, par conséquent, suscité de nouveaux besoins en matière de renseignements d'ordre militaire, mais sur les plans politique et économique de nouveaux besoins se sont imposés.

Le Canada doit-il se doter d'un service extérieur de renseignements? Le pour et le contre

70. Pour déterminer les renseignements dont le Canada a besoin eu égard à ses intérêts particuliers, il convient premièrement de préciser quels renseignements ne peuvent être obtenus par voie de coopération avec les alliés. Il existe vraisemblablement un éventail fort restreint de besoins d'ordre politique ou économique ou de besoins reliés à la sécurité intérieure du Canada que les alliés du Canada n'ont aucun intérêt à satisfaire ou qu'ils envisagent, non sous l'angle de la coopération, mais plutôt de la concurrence. Si peu nombreux que soient ces besoins, il faut quand même les découvrir. Il faut, deuxièmement, déterminer la façon de recueillir les renseignements dont le pays a besoin dans ces domaines, s'ils ne peuvent être obtenus des sources connues. Il existe généralement deux moyens de recueillir des renseignements par voie clandestine. Il y a d'abord la collecte technique. La deuxième méthode fait appel à des sources humaines, qui obtiennent les renseignements par voie d'espionnage.

71. Les sources humaines offrent l'immense avantage de pouvoir fournir des renseignements sur les intentions de ceux contre qui l'espionnage est dirigé; or la connaissance des intentions est souvent le moyen le plus utile de défendre les intérêts politiques et économiques du pays et de le protéger contre les menaces extérieures à sa sécurité. Un autre avantage concerne les coûts: les sources humaines, en effet, coûtent beaucoup moins cher que les sources techniques surtout s'il s'agit d'une petite organisation pourvue des moyens nécessaires pour recueillir des renseignements dans un nombre restreint d'endroits. Nous ne sommes pas en mesure d'évaluer le coût d'un service secret de renseignements, étant donné que nous n'avons, par exemple, aucune idée du prix de l'équipement, des centres de formation et des services professionnels de soutien dont il aurait besoin; mais il paraît que les frais d'entretien d'un service modeste sont minimes.

72. Il faut également tenir compte de ce qu'il en coûterait de *ne pas* avoir la capacité de recueillir, à l'étranger, des renseignements susceptibles de favoriser les intérêts particuliers du Canada. Il ressort de l'expérience de certains pays étrangers que les renseignements que leur ont communiqués les services secrets,

si modestes soient-ils, leur ont été utiles. Le Canada recevrait-il de ses alliés beaucoup plus de renseignements sur sa sécurité intérieure et sur des événements survenus à l'étranger s'il contribuait davantage au fonds commun? On ne peut répondre de façon catégorique à cette question, mais il est raisonnable de supposer que la quantité de renseignements accessibles au Canada augmenterait. L'expérience démontre que le service extérieur de renseignements d'un pays peut, par l'entremise d'autres services, obtenir des renseignements qui ne parviennent ni à ses diplomates ni à son service de sécurité.

73. Malgré les avantages que la création d'un modeste service secret pourrait procurer au Canada, il faut reconnaître que cela n'irait pas sans inconvénients, faciles à imaginer d'ailleurs. En premier lieu, le gouvernement qui se livre à des activités d'espionnage contre d'autres États court un risque politique manifeste. Une réputation d'honnêteté et de droiture dans la conduite des affaires internationales peut, surtout au sein du Commonwealth, procurer au Canada des avantages difficiles à évaluer. Quel risque y aurait-il, pour le Canada, à reconnaître l'existence d'un service secret? La question semble se rapporter à l'«image» que le Canada veut projeter. Mais, comme nous utilisons déjà des renseignements obtenus de services d'espionnage étrangers, cette image est quand même un peu ternie.

74. Il est difficile d'apprécier les répercussions politiques que peut avoir le déploiement de services secrets par les pays alliés. Comme le démontrent amplement les récents événements survenus en Iran, il est indiscutable que les activités secrètes de renseignements d'un pays à l'étranger peuvent avoir des effets très graves sur ses relations internationales et la sécurité de ses citoyens. Les risques de ce genre ne peuvent être éliminés complètement, mais on peut les réduire en limitant les activités d'un service secret à la collecte de renseignements et en lui interdisant d'intervenir sur le plan politique ou de se livrer à des opérations paramilitaires.

75. L'utilisation d'un service secret dont la manière d'opérer viole fatalement les lois d'autres pays pose également un grave problème moral à un gouvernement. On pourrait aussi soutenir que l'existence d'un service doté d'un tel mandat risque d'influer sur les pratiques du service chargé d'assurer la sécurité intérieure. La transgression des lois peut devenir contagieuse tant chez les agents chargés de recueillir des renseignements que chez les fonctionnaires supérieurs et les dirigeants politiques responsables de la direction des services. Un tel état de choses, au Canada, pourrait bien neutraliser les réformes qui, nous l'espérons, seront mises en place pour empêcher le service de renseignements et la GRC de commettre des actes illégaux ou répréhensibles. D'autre part, il est possible de soutenir que le risque d'une telle influence et d'une telle contagion peut être réduit au minimum si, conscients du danger, l'on exerce les contrôles requis.

76. Nous ignorons jusqu'à quel point le Canada s'est abstenu de pratiquer l'espionnage pour des considérations d'ordre moral ou politique. Peut-être jugeait-il tout simplement que ses alliés lui fournissaient suffisamment de renseignements pour répondre à ses besoins. Nous ignorons si cette interprétation de la politique adoptée jusqu'ici est juste. Nous croyons cependant qu'une

analyse approfondie des divers coûts et avantages s'impose depuis longtemps et qu'une étude doit être entreprise afin que la politique du Canada concernant cet aspect particulier de son programme de renseignements puisse être arrêtée en connaissance de cause et de façon réfléchie.

Aspects intéressant l'organisation du service et la direction gouvernementale

77. Même si nous ne formulons aucune recommandation pour ou contre la création d'un service secret de renseignements opérant à l'étranger, nous croyons qu'il importe de préciser, tant du point de vue de l'organisation que de celui de la direction gouvernementale, les rapports qu'un tel service devrait entretenir avec le service de renseignements pour la sécurité.

78. A notre avis, il importe au plus haut point qu'un tel organisme soit distinct du service de renseignements pour la sécurité. Nous avons déjà fait état du danger de contagion que pose la violation, par le service d'espionnage, des lois d'autres pays. En outre, les renseignements recueillis par un tel organisme débordent manifestement le mandat du service de renseignements pour la sécurité. Il ne serait pas sage de réunir à l'intérieur d'un même organisme des responsabilités très diverses en matière de collecte de renseignements. Il y a aussi le danger de créer dans un État démocratique un service monolithique de sécurité et de renseignements. Il faudrait délimiter avec soin les responsabilités des deux services en ce qui concerne les activités qui chevauchent à l'intérieur et à l'extérieur du pays².

79. Si le Canada devait établir un service extérieur de renseignements, il ne devrait pas imiter la façon subreptice dont on s'y est pris dans d'autres pays. Dans les démocraties occidentales, nous avons sûrement pris conscience de la nécessité d'assujettir les services de renseignements aux préceptes fondamentaux de gouvernement démocratique et responsable. Il faudrait donc, à tout le moins, que le service extérieur de renseignements du Canada possède une charte précise approuvée par le Parlement. L'élaboration du mandat législatif ne va pas sans problème, mais la tâche devrait être plus facile qu'elle l'a été aux États-Unis ces dernières années puisque, là, les plus grandes difficultés ont surgi non pas au sujet de la collecte de renseignements, mais plutôt en ce qui concerne la notification des comités du Congrès et l'approbation d'opérations clandestines comportant ingérence politique dans les affaires de pays étrangers. Comme il devrait être interdit au service canadien de se livrer à des opérations d'intervention, la rédaction d'une charte intéressant la collecte de renseignements secrets serait probablement moins compliquée et controversée. Outre l'interdiction qui serait faite au service secret de se livrer à des opérations d'intervention active, nous n'envisageons pour lui aucune fonction paramilitaire.

² Voir, par exemple, John Bruce Lockhart «Secret Services and Democracy», *Brassey Annual Review*, 1975-1976; et «The Relationship Between Secret Services and Government in a Modern State», *Journal of the Royal United States Services Institute for Defence Studies*, juin 1974.

80. Le mandat législatif devrait aussi préciser les contrôles auxquels ce service serait assujéti et prévoir l'examen de ses activités par l'Exécutif et le Parlement.

81. Enfin, il va sans dire que les services de collecte doivent fonctionner en marge des services d'appréciation. Des événements récents survenus à l'étranger ont abondamment démontré le danger de maintenir les deux groupes dans le même organisme. Une telle séparation obligerait en quelque sorte le gouvernement à établir des services d'appréciation des renseignements en tant qu'élément essentiel du processus de collecte de renseignements. C'est ainsi que l'établissement, au cœur même de l'administration gouvernementale, de dispositifs consolidés d'appréciation des renseignements et de fixation des priorités dans le sens des propositions de la Partie VIII du présent rapport est une condition essentielle d'une capacité accrue de la collecte de renseignements à l'étranger.



CHAPITRE 8

RAPPORTS AVEC LES AUTRES MINISTÈRES ET LES AUTORITÉS PROVINCIALES ET MUNICIPALES

INTRODUCTION

1. Dans le présent chapitre, nous examinons les relations du service de renseignements pour la sécurité avec d'autres services gouvernementaux qui ont des responsabilités en matière de sécurité et de renseignements. Le chapitre est divisé en deux sections. La première porte sur ce que d'aucuns appellent la «communauté de la sécurité» du gouvernement fédéral et sur deux ministères en particulier, soit les Affaires extérieures et la Défense nationale. Nos recommandations intéressent également d'autres ministères mais, dans le présent chapitre, nous nous bornons à signaler la nature générale des changements qui les concerne et les parties du rapport qui en traitent. Dans la seconde section, nous expliquons les rapports entre le service de renseignements pour la sécurité, d'une part, et les gouvernements provinciaux et les administrations municipales, d'autre part. Le thème général du chapitre est la nécessité d'une plus grande collaboration entre les organismes gouvernementaux dont l'activité concerne d'une façon ou d'une autre la sécurité du Canada.

A. RAPPORTS AVEC LES AUTRES MINISTÈRES ET ORGANISMES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

2. Dans les chapitres antérieurs, nous avons signalé que la GRC a conclu par écrit des ententes officielles avec divers ministères et organismes fédéraux dont un bon nombre comportent des sections consacrées au Service de sécurité. Nous avons fait des réserves, notamment dans plusieurs chapitres de la Partie III, sur le contenu de certaines de ces ententes. Nous voulons ici déplorer vivement le fait que la plupart de ces ententes n'aient pas été soumises à l'approbation du solliciteur général qui est le ministre responsable de la GRC. Elles ne portent pas sur des questions secondaires; beaucoup ont une forte incidence sur d'importantes questions de principe touchant les opérations de la GRC. En outre, comme nous l'avons souligné, la légalité et la justification de certaines d'entre elles sont contestables. Selon nous, le solliciteur général adjoint et le directeur général du service de renseignements pour la sécurité devraient veiller à ce que toutes les ententes qui sont conclues avec d'autres organismes du gouvernement fédéral et qui ont des répercussions importantes sur l'activité du service soient soumises à l'approbation du solliciteur général.

Celui-ci devrait notifier la nature de ces ententes à ses collègues du Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements.

3. La répugnance de la GRC à faire approuver par le solliciteur général les ententes conclues avec d'autres ministères est une manifestation de plus d'une de ses principales faiblesses: son inaptitude à traiter de façon efficace avec les autres ministères et organismes gouvernementaux. Les relations entre le Service de sécurité et le ministère des Affaires extérieures soulignent bien cette faiblesse.

Le ministère des Affaires extérieures

4. Comme nous le signalons tout au long du présent rapport, un grand nombre de menaces à la sécurité du Canada émanent de l'étranger, d'où la nécessité de la collaboration la plus étroite entre le ministère des Affaires extérieures et le service de renseignements pour la sécurité. Toutefois, jusqu'à récemment, les relations entre le Service de sécurité et le ministère n'ont pas été des meilleures. D'une certaine façon, il est presque inévitable qu'il y ait des malentendus et de la méfiance entre les deux; le ministère, lui, cherche à réduire les tensions internationales par la coopération et la compréhension tandis que le Service de sécurité a tendance à tenir pour suspectes les activités de nombreux pays étrangers. Ils voient donc sous un jour différent les menaces à la sécurité du pays qui proviennent de l'étranger. Un exemple des conflits ainsi engendrés est le parti à prendre lorsqu'un diplomate étranger s'adonne à des activités illicites en matière de renseignements. Alors que le Service de sécurité favorise habituellement l'expulsion rapide de ces diplomates, le ministère des Affaires extérieures, soit par crainte de représailles contre les diplomates canadiens, soit dans l'intérêt d'une initiative diplomatique quelconque, n'a pas toujours accepté de déclarer ces diplomates *personae non gratae*. D'ailleurs, ces divergences de vues ne sont pas particulières au Canada. Dans les pays que nous connaissons le mieux, des tensions semblables existent entre les organismes chargés des relations avec l'étranger et ceux qui s'occupent de sécurité et de renseignement. La situation au Canada s'aggrave du fait notamment de l'écart prononcé que présentent les antécédents scolaires et professionnels du personnel de ces deux organismes. Nous estimons que certaines de nos recommandations aideront à corriger cette situation, en particulier celles qui portent sur le recrutement et la formation du personnel du service de renseignements pour la sécurité. Ces mesures aideront le service de renseignements à raffiner ses analyses des affaires internationales, ce qui réduira, du moins nous l'espérons, le décalage qui existe à l'heure actuelle entre les vues du ministère des Affaires extérieures et celles du Service de sécurité.

5. Bien que les tensions sous-jacentes qui existent entre les deux organismes soient attribuables aux attitudes négatives qui se sont manifesté de part et d'autre, ils ont tous deux tenté, depuis le milieu des années 70, de se doter de mécanismes susceptibles d'améliorer le processus de coopération.

6. A notre avis, un mémoire d'entente est un moyen utile d'assurer la compatibilité des activités du Canada en matière de renseignements pour la sécurité, lesquelles ont des répercussions sur le plan international, avec sa politique étrangère. En conséquence, nous recommandons que l'organe distinct

et civil de renseignements dont nous proposons la création à la Partie VI conclue un mémoire d'entente avec le ministère des Affaires extérieures. Établi par les sous-ministres, soit le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures et le solliciteur général adjoint, ce document devrait être soumis à l'approbation de leurs ministres respectifs. Il devrait porter sur les aspects pertinents de la coopération et de la coordination en matière de sécurité et de renseignements dont il est question ci-dessus. Voyons maintenant les principes généraux dont devrait s'inspirer ce mémoire. Les changements que nous recommandons prévoient une plus grande participation, de la part du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures et de ses fonctionnaires, à l'élaboration d'une politique en matière de renseignements pour la sécurité, et à la prise des décisions concernant des opérations particulières susceptibles d'avoir des répercussions sur le plan international.

(i) *Consultation*

7. A l'heure actuelle, des réunions régulières ont lieu entre le sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures (sécurité et renseignements) et le directeur général du Service de sécurité. Il serait souhaitable que cet usage soit maintenu après la formation d'un service distinct et civil de renseignements pour la sécurité. En outre, il conviendrait que le solliciteur général adjoint et le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures se rencontrent régulièrement pour discuter des importantes questions de politique qui exigent des solutions. Le rôle du solliciteur général adjoint dans l'étude des politiques est conforme aux recommandations que nous formulons au chapitre 1^{er}, de la Partie VIII, et qui prévoient pour ce fonctionnaire une participation plus active à la direction et au contrôle du service de renseignements pour la sécurité.

(ii) *Opérations à l'étranger du service de renseignements pour la sécurité*

8. Au chapitre précédent, nous avons exposé le besoin de lignes directrices concernant les opérations à l'étranger du service de renseignements pour la sécurité. Nous avons aussi recommandé que ces lignes directrices soient approuvées par le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements, dont fait partie le secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Nos recommandations assignent au solliciteur général et à son adjoint la responsabilité au premier chef de faire observer ces lignes directrices par le service de renseignements pour la sécurité et prévoient un examen périodique de celles-ci par les fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures et du service de renseignements pour la sécurité à la lumière des opérations antérieures. Le service devra consulter à l'avance le ministère des Affaires extérieures seulement en ce qui a trait aux opérations à l'étranger susceptibles d'avoir de fortes répercussions sur les relations étrangères du Canada.

(iii) *Opérations de contre-ingérence au Canada*

9. Les opérations de contre-ingérence au Canada intéressent le ministère des Affaires extérieures lorsqu'elles impliquent des ressortissants étrangers qui travaillent au pays ou des diplomates en exercice soupçonnés de se livrer à des

activités de renseignement. Au chapitre 4 de la présente partie, nous avons étudié les méthodes de collecte de renseignements à utiliser par le service de renseignements pour la sécurité. Nous y avons recommandé le regroupement des enquêtes selon trois niveaux de base. Le troisième niveau, que nous avons appelé l'enquête complète, prévoit une mise en train de trois étapes. Lorsqu'une enquête complète est proposée et qu'elle risque d'influer sur les relations avec l'étranger, nous estimons que dans certaines circonstances, le ministère des Affaires extérieures devrait être consulté à la première étape, c'est-à-dire au moment où les cadres supérieurs du service et les fonctionnaires des ministères fédéraux étudient le mérite de la proposition. Nous tenons à souligner que les Affaires extérieures ne doivent pas avoir un droit de veto sur les opérations de sécurité. (Les différends entre le service et le ministère qui ne peuvent être résolus au niveau des fonctionnaires doivent être soumis aux ministres.) Nos recommandations n'en prévoient pas moins une participation plus grande du ministre des Affaires extérieures et de ses fonctionnaires aux importantes décisions opérationnelles.

(iv) *Ententes entre le service de renseignements pour la sécurité et les services étrangers*

10. Notre principale recommandation à ce sujet est énoncée au chapitre 7 de la Partie V. Nous y proposons que les futures ententes soient conformes aux lignes directrices établies par le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements et approuvées par le Cabinet.

Le ministère de la Défense nationale

11. L'article 233 de la Loi sur la défense nationale impose au ministère de la Défense nationale de «prêter main-forte au pouvoir civil». En vertu de cet article, le chef de l'état-major de la défense doit répondre à une demande de troupes de la part du procureur général d'une province

... chaque fois que se produit ou que, de l'avis d'un procureur général, il est considéré comme probable que se produira, une émeute ou une violation de la paix nécessitant un tel service et qu'il est au-delà des pouvoirs des autorités civiles de réprimer, prévenir ou maîtriser.

Le chef de l'état-major de la défense a, toutefois, le pouvoir de déterminer quelles ressources sont nécessaires pour faire face à une situation particulière. (Nous traitons plus en détail de «l'aide au pouvoir civil» dans le premier chapitre de la Partie IX). Pour aider le ministère à s'acquitter de ces responsabilités, des dispositions sont prévues en vue de l'échange de renseignements et d'informations concernant la menace à la sécurité interne. On reconnaît que la communication d'informations est surtout à sens unique, soit, du service de sécurité au ministère de la Défense nationale.

12. Le mandat du service de renseignements pour la sécurité du Canada, tel que nous l'envisageons, reconnaît le besoin d'une étroite collaboration entre le ministère de la Défense nationale et le nouveau service. Outre l'obligation de «prêter main-forte au pouvoir civil», le ministère a besoin de renseignements en

¹ Loi sur la Défense nationale, S.R.C. 1970, c. N-4.

matière de sécurité notamment pour protéger les bases des Forces canadiennes disséminées dans tout le pays et se tenir au courant des activités d'espions étrangers en quête de secrets militaires canadiens. Nous estimons donc que le solliciteur général adjoint, le sous-ministre de la Défense nationale et le chef de l'état-major de la défense devront négocier un mémoire d'entente à ratifier par leurs ministres respectifs.

13. Les recommandations que nous faisons à la Partie VII au sujet de l'habilitation au secret ne modifient pas pour la peine le rôle du ministère de la Défense nationale relativement au filtrage sécuritaire de ses propres employés. Il continuera de s'adresser à la GRC pour les vérifications d'usage au sujet des casiers judiciaires et de s'informer auprès du service de renseignements pour la sécurité des activités qui constituent des menaces à la sécurité, selon la définition qu'en donne le Parlement. Le ministère pourra, comme à l'heure actuelle, effectuer des enquêtes sur place, pourvu qu'elles portent uniquement sur les traits de caractère et les compétences d'une personne, et qu'elles soient compatibles avec le rôle que nous avons attribué aux agents de dotation responsables de la sécurité à la Commission de la fonction publique et dans les ministères (voir le chapitre 1^{er} de la Partie VII).

14. Pour ce qui est de la sécurité des communications, le nouveau service se chargera, comme le fait le service de sécurité à l'heure actuelle, de fournir des conseils techniques et des renseignements pertinents à tous ceux à qui le gouvernement a confié cette responsabilité. La Direction «P» de la GRC continuera d'être responsable au premier chef de l'établissement et de la surveillance des normes en matière de sécurité technique, notamment en ce qui concerne l'informatique. Dans ces domaines, le ministère de la Défense nationale collaborera donc avec la Direction «P» et avec le service de renseignements pour la sécurité.

Autres ministères et organismes du gouvernement fédéral

15. Nous renvoyons le lecteur aux quatre chapitres de notre rapport où nous formulons des recommandations qui ont d'importantes répercussions sur les relations du service de renseignements pour la sécurité avec d'autres ministères et organismes du gouvernement fédéral. Il s'agit d'abord du premier chapitre de la Partie VII où nos recommandations concernant le filtrage sécuritaire de la fonction publique auront une incidence sur d'autres organismes, en particulier, la Commission de la fonction publique. Il s'agit ensuite du chapitre 2 de la Partie VII, où il est question du filtrage sécuritaire aux fins de l'immigration. Nous y proposons un certain nombre de changements qui intéressent la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Au premier chapitre de la Partie VIII, nous examinons la sécurité interministérielle et le système des comités chargés des renseignements. Là encore, nos recommandations auraient de fortes répercussions sur plusieurs ministères. Enfin, au premier chapitre de la Partie IX, nous traitons des mesures à prendre en période de crise, autre domaine où les initiatives du service de renseignements pour la sécurité intéressent plusieurs ministères. Dans ces chapitres, notre objectif est de voir à ce que les relations du service avec les ministères et organismes soient conformes au mandat que nous recommandons pour celui-ci, qu'elles favorisent

son intégration au reste de l'administration fédérale et lui permettent d'obtenir des renseignements à jour sur l'utilité des données qu'il fournit.

NOUS RECOMMANDONS QUE le solliciteur général approuve toutes les ententes que le service de renseignements pour la sécurité conclut avec d'autres ministères et organismes du gouvernement fédéral, et qui ont d'importantes répercussions sur la conduite des activités de renseignement en matière de sécurité.

(57)

NOUS RECOMMANDONS QUE le service de renseignements pour la sécurité, une fois séparé de la GRC, négocie avec le ministère des Affaires extérieures un mémoire d'entente.

(58)

NOUS RECOMMANDONS QUE le solliciteur général adjoint, le sous-ministre de la Défense nationale et le chef de l'état-major de la défense négocient un mémoire d'entente à ratifier par leurs ministres respectifs.

(59)

B. RAPPORTS AVEC LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX ET LES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES

16. Dans un État fédéral, les rapports des autorités fédérales chargées de la sécurité avec les gouvernements provinciaux et les forces policières qui dépendent d'eux revêtent beaucoup d'importance. L'Australie et la République fédérale allemande ont beaucoup d'avance sur le Canada pour la mise en place d'un système efficace de liaison entre le service national de sécurité, d'une part, et les gouvernements et les forces policières des États membres, d'autre part. Tout en reconnaissant que chaque État fédéral doit en arriver à une collaboration intergouvernementale conforme aux traditions constitutionnelles et aux agencements institutionnels qui lui sont propres, nous estimons qu'au Canada les relations fédérales, provinciales et municipales en matière de sécurité nationale laissent beaucoup à désirer. Pour réaliser des progrès dans ce domaine, il faudrait amener les autorités fédérales à reconnaître que, d'un point de vue pratique, la sécurité du Canada ne peut être traitée comme une chasse gardée fédérale, et qu'une protection efficace contre les menaces à la sécurité exige la collaboration des autorités provinciales et municipales. Nous y reviendrons lorsque nous aborderons les cinq domaines suivants: le filtrage sécuritaire; la protection des dignitaires; les relations avec les corps policiers et les organismes de sécurité des provinces; la coopération entre les ministres fédéraux et provinciaux, et les enquêtes sur les activités criminelles des membres ou des collaborateurs du service de renseignements pour la sécurité.

Le filtrage sécuritaire

17. La collaboration de la GRC avec les autorités provinciales et municipales en matière de filtrage sécuritaire date de loin. En voici brièvement les faits saillants. En 1954, le commissaire Nicholson de la GRC acceptait de se

charger, pour les forces policières faisant partie de la *Chief Constables' Association of Canada*, de la vérification des casiers judiciaires en ce qui concerne les éléments «subversifs» et les criminels. La sûreté provinciale de l'Ontario et la police du Toronto métropolitain furent les seules à se prévaloir alors de cette offre. En vertu d'un programme de la GRC adopté en 1957, puis confirmé en 1963, une assistance aux provinces contractantes (celles qui, en vertu d'accords conclus avec le gouvernement fédéral, confient à la GRC leurs services de police au niveau tant provincial que municipal), était approuvée à des conditions strictes. Ce programme permettait au procureur général de la province de demander une vérification sécuritaire des antécédents de fonctionnaires provinciaux. En octobre 1971, un accord intervenait avec une province non contractante. La Sûreté provinciale du Québec s'entendit avec la GRC pour effectuer le filtrage sécuritaire du Centre d'archives et de documentation (CAD), comité consultatif de renseignements en matière de sécurité du gouvernement du Québec. En vertu de cet accord, la Sûreté provinciale du Québec procédait aux enquêtes sur le terrain et la GRC se chargeait de la vérification des casiers judiciaires des éléments criminels et subversifs. Comme la demande croissait rapidement, le gouvernement du premier ministre Robert Bourassa adopta, au sujet du filtrage sécuritaire, un document semblable à la directive du Cabinet n° 35 (DC-35) du gouvernement fédéral, laquelle établissait des critères de sécurité régissant l'emploi dans la fonction publique fédérale. De 1971 à 1977, le service de sécurité a effectué en vertu de cet accord 6,000 vérifications pour le compte des autorités du Québec.

18. En juin 1978, la division du service de sécurité pour le sud-ouest de l'Ontario demanda, au moyen d'un mémoire, des éclaircissements sur la politique du gouvernement fédéral à l'égard du filtrage des candidats à la sûreté provinciale de l'Ontario et au service de police du grand Toronto, ainsi qu'aux postes de nature délicate du gouvernement de l'Ontario. Cette demande entraîna la révision de l'assistance fournie en matière de filtrage par le service de sécurité aux forces policières et aux gouvernements provinciaux, ainsi qu'un examen des textes autorisant cette assistance. Comme la directive DC-35 n'autorisait pas expressément la fourniture de services de filtrage aux organismes ne faisant pas partie du gouvernement fédéral, le directeur général du service de sécurité, M. Dare, ordonna la suspension de ces services le 29 juin 1978.

19. Pendant que le programme était suspendu, en attendant la décision du solliciteur général, M. Dare adressa une lettre au sous-ministre adjoint chargé de la police et de la sécurité, M. Bourne, pour plaider en faveur de la reprise de ce service de contrôle. Il y invoquait deux raisons; d'abord, il soutenait que les opérations conjointes entre les services de sécurité et de police fédéraux, provinciaux et municipaux exigent une étroite collaboration. Il est donc souhaitable que les participants des niveaux municipal et provincial à ces opérations conjointes aient l'attestation de sécurité. Il faisait valoir, ensuite, que le filtrage de certains employés des administrations provinciales et municipales était justifiable au nom de la sécurité nationale. Les employés ayant accès à des renseignements délicats concernant, par exemple, l'administration de la justice, le programme des points névralgiques, ou les mesures d'urgence,

doivent être «loyaux, fiables et de bonnes mœurs». En conséquence, M. Dare proposait que la GRC donne suite *a)* aux demandes émanant des procureurs généraux et ayant trait à la sécurité nationale, et *b)* aux demandes en provenance d'un service policier provincial ou municipal faisant partie de l'Association canadienne des chefs de police. Le solliciteur général, l'honorable Jean-Jacques Blais, autorisa la reprise temporaire du service de filtrage mais, entre-temps, le gouvernement changea et le nouveau solliciteur général, l'honorable Allan Lawrence, ne donna pas suite à cette décision. Son successeur, l'honorable Robert Kaplan, n'a pas lui non plus autorisé la reprise du service.

20. Nous estimons qu'il y a un net avantage à ce que le service de renseignements pour la sécurité fournisse des services de filtrage sécuritaire aux gouvernements provinciaux et aux forces policières provinciales et municipales. La fourniture de ces services non seulement devrait améliorer la communication entre les organismes fédéraux et provinciaux ayant des responsabilités en matière de sécurité, mais pourrait aussi faciliter une meilleure collaboration fédérale-provinciale. En outre, la prolifération des services provinciaux de renseignements concernant la sécurité, créés en partie pour s'acquitter de cette fonction constitue un danger réel. La multiplication de ces services au Canada compliquerait le contrôle et la surveillance des activités de renseignements pour la sécurité. En recommandant que le gouvernement fédéral fournisse, sur demande, des services de filtrage aux gouvernements provinciaux, ainsi qu'aux forces policières provinciales et municipales, nous tenons à souligner que le solliciteur général doit approuver toutes les demandes de mise en œuvre d'un programme de filtrage et que le service de renseignements pour la sécurité ne doit fournir que les renseignements que son mandat lui permet de recueillir. Ainsi, la responsabilité première de l'évaluation de la fiabilité des personnes visées doit incomber aux organismes provinciaux et municipaux auxquels sont fournis les services de filtrage. Enfin, si une province se prévaut de ce service, nous estimons qu'il serait tout à fait souhaitable qu'elle crée ses propres mécanismes d'examen pour les personnes qui croient avoir été traitées injustement au cours du processus de filtrage ou qu'elle adhère au système d'examen du gouvernement fédéral que nous proposons au premier chapitre de la Partie VII.

21. Que faire, si au cours d'une enquête non reliée à un programme provincial de filtrage, le service de renseignements pour la sécurité découvre des renseignements reliant un fonctionnaire ou un homme politique provincial à une menace à la sécurité? Pendant notre examen des dossiers du service de sécurité, nous avons découvert au moins un tel cas survenu au cours des dix dernières années. Un agent du service de sécurité affecté à une zone a saisi un premier ministre provincial des activités de certains membres de son parti. A notre avis, un service de renseignements pour la sécurité doit faire part de renseignements relatifs à la sécurité aux hommes politiques et aux fonctionnaires provinciaux, mais en faisant preuve de grande prudence. Autrement, comme nous l'avons signalé au chapitre 3 de la Partie V, il risque de nuire au processus démocratique qu'il a pour mission de protéger. Étant donné la nature délicate de ces questions, nous estimons que le service doit obtenir l'approbation du solliciteur général avant de communiquer de tels renseignements aux hommes politiques ou aux fonctionnaires provinciaux.

Sécurité des dignitaires

22. Un autre aspect du travail de sécurité nécessitant un haut degré de collaboration fédérale-provinciale est la protection des dignitaires comme les membres de la famille royale, les dirigeants d'autres pays, et les Canadiens éminents. Actuellement, la Direction «P» de la GRC est responsable devant le gouvernement fédéral de la protection des dignitaires, responsabilité qui peut nécessiter la liaison avec les autorités provinciales, ainsi qu'avec le service de sécurité. Celui-ci doit fournir à la Direction «P» des évaluations concernant les menaces à la sécurité des dignitaires, notamment la possibilité que la violence éclate à l'occasion d'événements internationaux se déroulant au Canada. Le service de sécurité n'a pas comme rôle de fournir la protection même, mais plutôt les renseignements sur lesquels seront fondées les mesures de protection. Il incombe à la Direction «P» de produire les plans et les détails de la protection envisagée. A cette fin, elle doit souvent demander assistance aux forces policières provinciales et municipales qui l'aideront à assurer la protection. Des désaccords sont survenus dans le passé parce que, selon la Direction «P», les mesures de sécurité étaient trop rigides ou, au contraire, trop faibles.

23. Nous croyons qu'un processus plus systématique de coopération et de coordination s'impose. Le Canada devrait, à l'instar d'autres pays, mettre en place un dispositif de coordination des mesures de protection des dignitaires. A cette fin, le gouvernement aurait avantage à étudier l'évolution et les usages des appareils de coopération et de coordination qui existent en Australie et dans la République fédérale allemande. De création récente, celui de l'Australie est particulièrement intéressant. En proposant la mise sur pied d'un Comité consultatif permanent de la coopération entre le Commonwealth et les États pour la protection contre la violence, le premier ministre australien a déclaré que cet organisme aurait pour mission de conseiller le gouvernement sur la violence de nature politique et, à cette fin, d'assurer le plus haut degré possible d'efficacité des interventions et de la coopération à l'échelle du pays². Le comité se réunit tous les six mois. Il existe maintenant, au Canada, des mécanismes de coordination fédérale-provinciale-municipale pour faire face aux divers genres de crises. On pourrait en créer de semblables pour la protection des dignitaires. Des accords conclus par écrit entre les divers niveaux de gouvernement, qui constitueraient l'un des aspects de cet appareil de coordination, détermineraient les fonctions des services policiers ainsi que le rôle du service de renseignements pour la sécurité en tant qu'organisme chargé de recueillir les renseignements et d'apprécier au premier chef la gravité de la menace. Grâce à la présence d'un organisme central de coordination, le chevauchement des compétences pourrait être réduit, et les mesures de protection, mieux coordonnées.

Liaison avec les corps policiers et les organismes de sécurité provinciaux

24. La protection des dignitaires n'est qu'une des nombreuses préoccupations sécuritaires qui nécessitent la collaboration entre le service de renseignements

² Cité par le juge R.M. Hope, dans *Protective Security Review* (Canberra 1979), p. 56.

pour la sécurité et les forces policières du pays. La création au niveau fédéral d'un service distinct composé de civils pourrait entraîner un accroissement des problèmes de liaison, du moins à court terme, par suite de la répugnance traditionnelle des forces policières à partager des renseignements d'ordre criminel avec les membres d'un organisme qui ne sont pas des policiers. Nous proposons deux éléments de solution. D'abord, le service devrait créer un groupe spécial de liaison, dont une partie du personnel aurait des antécédents policiers. Sa principale responsabilité consisterait à faciliter l'échange de renseignements ayant trait à la sécurité avec les forces policières du pays, et de favoriser la coopération. En second lieu, à l'instar de son homologue australien, le service de renseignements pour la sécurité devrait s'efforcer de conclure des accords, par écrit, avec les principales forces policières du pays. Ces accords seraient subordonnés à l'approbation du solliciteur général et détermineraient, par exemple, les voies de liaison, le genre de renseignements à échanger et les conditions régissant les opérations conjointes.

25. Les problèmes que risquent de susciter les opérations conjointes méritent une attention spéciale. Selon les témoignages que nous avons recueillis relativement à l'opération conjointe contre l'APLQ (Opération Bricole), exécutée par des membres de la police municipale de Montréal, de la Sûreté du Québec, et du Service de sécurité de la GRC, la planification s'est faite au niveau local, loin de la Direction générale du service de sécurité. Comme celle-ci n'avait entériné aucun plan, les rôles respectifs des trois forces policières demeuraient imprécis. L'agent de la GRC à qui on a demandé d'approuver l'entrée subreptice dans les locaux de l'APLQ avait l'impression que la GRC ne jouait qu'un rôle de soutien. Il y a consenti parce qu'il croyait que, autrement, les relations entre la GRC et les deux corps policiers en souffriraient. Pour éviter ce genre de problèmes, nous proposons que le directeur général, ou un adjoint qu'il désigne, soit informé de toutes les opérations conjointes. Il va sans dire qu'en vertu du système de contrôle que nous avons recommandé, les opérations conjointes comportant les techniques d'enquête qui font le plus appel à l'intrusion seront également subordonnées à l'approbation du ministre. En outre, les plans généraux de coopération à plus long terme entre le service et les autorités provinciales devraient aussi exiger l'approbation du ministre. Avant d'approuver une opération conjointe, le directeur général devrait posséder au moins les renseignements suivants:

- une évaluation de la cible;
- les motifs de l'opération conjointe;
- les ressources que chaque participant à l'opération se propose d'engager;
- la durée prévue;
- le dispositif organisationnel de l'opération;
- les genres de techniques d'enquête envisagés;
- un plan pour renseigner périodiquement les cadres supérieurs du service sur la marche de l'opération.

26. Mais même cette double approbation préalable ne permettrait peut-être pas d'éviter toutes les graves embûches que peut dissimuler une opération conjointe. Par exemple, nous aurions raison d'être inquiets si les associés du service dans une opération conjointe, et non le service lui-même, assumaient l'entière responsabilité du recours à des techniques d'enquête par intrusion. Le cas échéant, le service recevrait les renseignements et participerait même à la gestion de l'opération, sans s'astreindre aux contrôles rigoureux que nous avons recommandés au chapitre 4 de la présente partie. Afin d'éviter ce problème, le service ne devrait pas, croyons-nous, recourir à des opérations conjointes pour se soustraire aux procédures de contrôle régissant l'emploi de méthodes secrètes de collecte de renseignements. Le solliciteur général devrait mettre au point des directives régissant le recours à de telles méthodes dans l'exécution d'opérations conjointes.

Relations avec les procureurs généraux et les solliciteurs généraux des provinces

27. Dans le passé, la coopération entre les autorités fédérales et les autorités provinciales responsables de la sécurité n'a pas été suivie. Nous avons déjà fait état de la situation en ce qui a trait au filtrage sécuritaire des autorités provinciales ou municipales. En règle générale, la collaboration entre les deux niveaux de gouvernement s'est faite entre le solliciteur général fédéral et ses homologues provinciaux, et entre la GRC et les procureurs généraux des provinces. Mais à tout prendre, il n'y a guère eu de coopération systématique. A la fin de la conférence fédérale-provinciale des procureurs généraux, à l'automne de 1977, on a publié un communiqué dans lequel les ministres responsables des forces policières des deux niveaux de gouvernement s'engageaient à coopérer entre eux et à coordonner étroitement leurs activités de collecte de renseignements sur le crime organisé. A la suite de cet engagement, la GRC a fait une enquête auprès de tous les commandants divisionnaires au sujet de la fréquence de leurs contacts avec les procureurs généraux des provinces et des modes de communication utilisés. Les résultats de l'enquête ont démontré que la fréquence de ces contacts variait beaucoup. Les communications portaient surtout sur des questions de police, mais le directeur général du service de sécurité, M. Dare, a ordonné de faire aussi part aux autorités provinciales des questions de sécurité d'intérêt mutuel, comme le terrorisme. Ces communications ont eu lieu pendant la première moitié de 1978 et ont porté surtout sur les domaines où l'utilisation de techniques secrètes d'enquête par le service de sécurité avait pu enfreindre des lois provinciales. L'abandon de certaines techniques, en attendant que leur emploi puisse être justifié ou rejeté par les procureurs généraux, a été l'un des résultats de cette collaboration.

28. Il devrait régner, croyons-nous, un esprit de coopération fédérale-provinciale dans les domaines de la police et de la sécurité. Comme nous l'avons énoncé au début de la présente section, la défense jalouse des attributions et des compétences ne fera de bien à personne. De fait, un bon nombre de nos recommandations supposent la coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces. Parmi les questions que nous avons examinées, un bon nombre ne peuvent être résolues unilatéralement. Dans les paragraphes précédents, nous avons mentionné la nécessité d'une coopération systématique entre les deux niveaux de gouvernement grâce à des accords conclus par écrit et portant sur

des activités comme le filtrage sécuritaire, la protection des dignitaires et les relations entre, d'une part, le service de renseignements pour la sécurité et, d'autre part, les forces policières provinciales et municipales. Une telle collaboration s'impose si l'on veut étudier comme il se doit les plaintes portant sur de prétendus écarts de conduite de la GRC, sujet que nous examinons au chapitre 2 de la Partie X. En outre, notre analyse a révélé que, pour respecter scrupuleusement la règle de droit, ni le service de sécurité ni les organismes chargés des enquêtes criminelles ne peuvent s'acquitter efficacement de leurs fonctions sans modification aux lois provinciales aussi bien qu'aux lois fédérales. Il y a donc un besoin de coopération officielle entre le solliciteur général fédéral et les procureurs généraux ou solliciteurs généraux des provinces en vue d'obtenir les changements législatifs qui s'imposent.

29. Il saute aux yeux, par conséquent, que pour des motifs d'ordre tant juridique qu'opérationnel, le solliciteur général et ses homologues provinciaux devraient établir des procédures et des mécanismes plus efficaces de coopération fédérale-provinciale en matière de sécurité. Mais il y a plus: il serait tragique pour l'avenir de la démocratie canadienne si, les opérations d'un service de renseignements pour la sécurité ayant été assujettis à un régime satisfaisant de contrôles fédéraux, il allait se trouver au niveau provincial ou parmi les organes de sécurité privés des organismes prêts à employer des techniques opérationnelles de nature à empiéter sur les principes démocratiques libéraux ou soustraites aux fourches caudines d'un système rigoureux de contrôle démocratique. Nous nous inquiétons particulièrement de la croissance de l'industrie de la sécurité dans le secteur privé. Il y a actuellement, au Canada, plus d'employés d'organismes de sécurité privés que de policiers. Quelques grandes entreprises dominent le secteur contractuel de cette industrie, et d'anciens membres de la GRC y occupent des postes importants. Il existe certaines preuves que ces personnes conservent des liens étroits avec leurs anciens collègues, liens qui peuvent parfois leur ouvrir l'accès à des renseignements de nature sécuritaire³. L'expansion des forces de sécurité privées est particulièrement inquiétante à cause de ses répercussions sur nos libertés les plus chères; ces forces pourraient fort bien servir, par exemple, à noyauter certains groupes pour en empêcher la syndicalisation. Aux États-Unis, en particulier depuis les réformes qui ont modifié la portée des opérations du FBI, l'industrie de la sécurité, dans le secteur privé, a connu une croissance du même ordre. Cette tendance est troublante et nous sommes convaincus qu'il faut établir, afin de suivre cette évolution de très près, une collaboration efficace entre les autorités fédérales, notamment le service de renseignements pour la sécurité, et les autorités provinciales.

Les rapports et les enquêtes sur de prétendues activités criminelles de membres ou d'agents du service de renseignements pour la sécurité

30. Deux questions importantes concernant les relations fédérales-provinciales surgissent lorsqu'il apparaît, à certains indices, que des membres ou des

³ L'expansion de l'industrie de la sécurité dans le secteur privé est décrite par Clifford D. Shearing et Philip C. Stenning, dans *Private Security and Law Enforcement in Canada*, étude préparée pour le ministère du Solliciteur général, décembre 1977.

agents du service de sécurité ont commis des actes pouvant constituer des infractions au Code criminel ou à d'autres lois fédérales ou provinciales: premièrement, si une activité criminelle est d'abord portée à la connaissance du solliciteur général du Canada ou d'un autre ministre fédéral, est-il tenu de la signaler aux autorités chargées des poursuites dans la province où l'infraction à la loi aurait été commise? Deuxièmement, doit-on limiter l'accès des enquêteurs provinciaux aux renseignements que détient le gouvernement fédéral et qui pourraient avoir un rapport avec les prétendues infractions?

31. Ce sont là des questions difficiles auxquelles ni la loi ni la jurisprudence ne répondent absolument. Elles n'ont pas fait l'objet d'une analyse systématique de la part des autorités provinciales et fédérales, et, autant que nous sachions, aucune autre fédération n'a proposé de solutions claires et nettes. Les autorités fédérales et provinciales devront, croyons-nous, étudier ces questions et songer aux diverses solutions possibles. Celle que nous proposons ci-dessous est conçue pour assurer l'équilibre entre la responsabilité provinciale en matière d'administration de la justice, et la responsabilité fédérale prépondérante en ce qui concerne la protection de la sécurité du Canada. Elle évite donc la solution extrême qui consisterait à conférer à l'un ou l'autre palier de gouvernement le pouvoir absolu et exclusif de faire enquête et d'intenter des poursuites concernant les activités criminelles de personnes associées au service de renseignements pour la sécurité. Nous espérons que cette proposition facilitera la tâche des participants aux consultations fédérales-provinciales à ce sujet, et souhaitons que la solution esquissée ci-dessous soit adoptée, du moins temporairement, en attendant que soit élaboré un système plus permanent.

32. Pour répondre aux questions que nous posons dans la présente section, il faut reconnaître au départ que, de tout temps, les provinces ont exercé la responsabilité première des poursuites au criminel. Sont étrangères à nos préoccupations présentes, les violations de la Loi sur les secrets officiels, laquelle statue expressément que la poursuite doit être approuvée par le procureur général du Canada, ainsi que les infractions à la Loi sur les stupéfiants, laquelle selon un jugement de la Cour suprême du Canada, fait l'objet de pouvoirs concurrents du gouvernement fédéral et des provinces en matière de poursuites⁴. Nous écartons aussi d'autres lois fédérales qui prévoient des infractions, comme la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur les douanes et l'accise; depuis quelques années, les provinces n'ont pas affirmé très énergiquement leur compétence quant à l'application de ces lois. En ce qui concerne la législation fédérale, seules les infractions au Code criminel entrent dans notre propos.

33. Les provinces ont toujours soutenu que les infractions au Code criminel et aux lois provinciales relèvent de «l'administration de la justice dans la province» et sont, par conséquent, de compétence provinciale en vertu du paragraphe 92(14) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Naturellement, il n'est pas question de remettre en cause la compétence d'une province quant à l'application de ses propres lois. En ce qui concerne le Code criminel, les

⁴ R. c. *Hauser* [1979] 1 R.C.S. 984.

spécialistes du droit constitutionnel appuient généralement la position provinciale. Résumant les décisions judiciaires sur cette question, un auteur écrivait récemment⁵:

La responsabilité qu'ont la police et le ministère public d'appliquer le droit criminel a été considérée comme relevant de la compétence provinciale en matière d'administration de la justice⁶. Toutefois, le Parlement fédéral a le pouvoir concurrent de veiller au respect du droit criminel, son pouvoir de légiférer en la matière (ou en toute autre) s'accompagnant d'un pouvoir d'application correspondant⁷. Il reste que, dans la pratique, ce sont surtout les provinces qui appliquent le droit criminel.

Mises à part les décisions de la Cour suprême et les déclarations de certains spécialistes en droit constitutionnel, nous prenons acte des énoncés de politique de ministres fédéraux de la Justice à la Chambre des communes, portant que les provinces sont responsables au premier chef des poursuites à intenter dans les cas d'infractions au Code criminel⁸.

34. La responsabilité des provinces pour les poursuites au criminel est traditionnelle et il ne nous semble pas justifié d'abandonner cette coutume lorsqu'il s'agit d'infractions commises par des personnes rattachées au service de renseignements pour la sécurité. Au contraire, retirer aux provinces la responsabilité en matière d'application du droit criminel sous prétexte que la sécurité nationale pourrait être compromise, c'est œuvrer à l'encontre de la coopération fédérale-provinciale qui, comme nous l'avons recommandé tout au long du présent rapport, devrait être une préoccupation constante dans les questions de sécurité nationale.

35. Ainsi, lorsque les autorités fédérales sont mises au courant de la participation possible de membres ou d'agents du service à des actes criminels, elles devraient normalement porter la question à l'attention du procureur général de la province intéressée. Il reviendra alors aux forces policières, sous les ordres du procureur général, de procéder à l'enquête, puis à ce dernier de décider s'il doit y avoir poursuite. Le même principe s'applique aux enquêtes et aux poursuites dans les cas d'actes criminels commis par des membres de la GRC affectés aux enquêtes criminelles (voir le chapitre 2 de la Partie X).

36. C'est, croyons-nous, le procureur général du Canada qui doit renseigner les autorités provinciales sur toutes les activités criminelles auxquelles ont pu se livrer des membres ou des agents du service. Lorsque les autorités fédérales, telles que le conseiller juridique du service de renseignements pour la sécurité ou le solliciteur général, à titre de ministre responsable de ce service, ou encore l'organisme de révision indépendant (le Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement, dont nous avons recommandé la création au chapitre 2 de la

⁵ Hogg, *Constitution of Canada*, Toronto, Carswell, 1977, pp. 277 et 278.

⁶ Citant principalement *Di Iorio c. Montreal Jail Warden* (1977) 73 D.L.R. (3^e) 491 (Cour suprême du Canada).

⁷ Citant *Re Collins and the Queen* [1973] 2 O.R. 301, affirmé sans égard au mérite [1973] 3 O.R. 672 (C.A. Ont.); *R. c. Pelletier* [1974] 4 O.R. (2d) 677 (C.A. Ont.).

⁸ Ces déclarations sont commentées par J.L.J. Edwards dans *La responsabilité ministérielle en matière de sécurité nationale*, Ottawa, 1980, pp. 14-15.

Partie VIII), ont la preuve que des membres du service ou des personnes agissant en son nom ont commis des actes criminels, elles doivent porter l'affaire, ainsi que *toutes* les preuves pertinentes, à l'attention du procureur général du Canada.

37. Le procureur général du Canada doit alors soumettre le dossier et les preuves pertinentes au procureur général de la province où l'infraction aurait eu lieu, sauf s'il est convaincu que la sécurité nationale, selon la définition qu'en donne la loi régissant le service de renseignements pour la sécurité, serait gravement compromise par la communication aux autorités provinciales des preuves pouvant justifier éventuellement des poursuites. Une telle décision du procureur général du Canada serait sujette à une procédure d'examen que nous décrivons plus loin. Qu'il soit bien compris que le légiste fédéral de la Couronne ne pourrait s'abstenir de communiquer ces preuves au procureur général de la province que dans des circonstances très exceptionnelles, après avoir appliqué la définition de la «sécurité nationale» donnée dans la loi régissant le service de renseignements pour la sécurité et sous réserve d'une révision de sa décision par un organe indépendant. Normalement, de telles preuves seraient remises au procureur général de la province afin que celui-ci puisse procéder à toute enquête ultérieure et se prononcer sur l'opportunité d'intenter des poursuites. Cela n'empêcherait pas les autorités fédérales, y compris les représentants du service, de discuter avec le procureur général de la province des incidences que pourraient avoir des poursuites criminelles sur la sécurité. Mais en règle générale, la décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre reviendrait au procureur général de la province.

38. La deuxième question qui nous préoccupe peut surgir lorsque le procureur général de la province reçoit, indépendamment des rapports du procureur général du Canada, des renseignements au sujet d'une infraction criminelle possible par un membre ou un agent de service fédéral de renseignements pour la sécurité. Dans quelle mesure le procureur général de la province peut-il consulter les renseignements pertinents que détiennent des ministères ou organismes du gouvernement fédéral? Nous voulons dire, qu'on le comprenne bien, à l'étape de l'enquête. Lorsque la décision de poursuivre est prise et que la cause est devant les tribunaux, certaines dispositions législatives, comme l'article 41 de la Loi sur la Cour fédérale et les règlements visant la protection de l'identité des sources, peuvent justifier la non-divulgence de certains renseignements lors du procès⁹. Mais nous voulons parler ici de la situation où

⁹ Dans notre premier rapport intitulé *Sécurité et Information* (Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services, 1979), nous recommandions que «les dispositions de l'article 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale ne s'appliquent pas aux documents relatifs aux questions de sécurité et de renseignement ni à leur contenu, et que soient adoptées une nouvelle mesure législative portant

a) que lorsqu'un ministre de la Couronne réclame un privilège à l'égard de ces informations en faisant valoir que leur divulgation nuirait à la sécurité du Canada, ou

b) que la personne chargée d'entendre la cause considère que la divulgation de tel ou tel élément de preuve nuirait à la sécurité du Canada

la question soit renvoyée à un juge de la Cour fédérale du Canada désigné par le juge en chef de cette cour, afin qu'il détermine s'il y a lieu de refuser cet élément de preuve».

se trouve le procureur général de la province, avant le procès, lorsqu'il tente d'établir si les preuves en sa possession justifient une mise en accusation. Il peut fort bien avoir raison de croire que le gouvernement fédéral possède des preuves importantes et essentielles pour l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites. Dans ces circonstances, doit-on le priver des renseignements détenus par le gouvernement fédéral?

39. Encore une fois, dans de telles situations les autorités fédérales devraient collaborer entièrement avec le procureur général de la province, et, sauf une seule exception, le procureur général du Canada devrait voir à ce que son homologue provincial soit saisi de tous renseignements relatifs à la prétendue infraction. Il peut arriver, très exceptionnellement, que la divulgation de certains renseignements aux autorités provinciales chargées des poursuites risque de compromettre la «sécurité nationale», selon la définition que nous en avons donnée dans le présent rapport. Le cas échéant, et sous réserve d'un processus de révision sur lequel nous reviendrons, nous estimons que le procureur général du Canada devrait avoir le droit de s'abstenir de transmettre certains renseignements au procureur général d'une province. La reconnaissance de ce droit est une garantie nécessaire pour permettre au gouvernement fédéral de s'acquitter efficacement de sa responsabilité primordiale en matière de protection de la sécurité du Canada.

40. La limite ainsi imposée à l'obligation du gouvernement fédéral de collaborer avec les autorités provinciales aux enquêtes sur les activités de membres du service de sécurité est conforme à la tendance fondamentale de notre système juridique qui consiste à réaliser l'équilibre entre le besoin de bien faire respecter la loi et la nécessité de protéger d'autres valeurs sociales importantes. Dans le système juridique canadien, les pouvoirs des autorités chargées des enquêtes et des poursuites sont limités. Par exemple, tant à l'étape de l'enquête qu'à celle du procès, notre système de justice pénale reconnaît la nécessité de protéger le caractère confidentiel des communications entre l'avocat et son client et, dans le domaine public, l'article 41 de la Loi sur la Cour fédérale reconnaît au ministre fédéral le droit de refuser de communiquer des renseignements au tribunal pour certains motifs, dont le risque de compromettre la sécurité nationale. Il nous paraîtrait imprudent de ne pas protéger celle-ci dans les enquêtes criminelles. Cela dit, nous répétons que l'accès des enquêteurs provinciaux aux renseignements du gouvernement fédéral ne doit être limité que dans des circonstances exceptionnelles.

41. Dans un régime qui s'efforce d'assurer la coopération fédérale-provinciale en matière de sécurité, ces cas devraient être plutôt rares. Certains exemples nous viennent tout de même à l'esprit. Ainsi, certains renseignements figurant dans les dossiers du service de sécurité peuvent provenir de services étrangers, qui les auront livrés à la condition expresse qu'ils ne soient pas transmis à d'autres. Au chapitre précédent, nous avons souligné à quel point il est essentiel pour le service d'imposer des restrictions semblables à l'égard des renseignements qu'il fournit aux organismes de sécurité d'autres pays. Il serait mauvais que le gouvernement fédéral soit tenu de communiquer certains renseignements aux enquêteurs provinciaux dans des circonstances qui enfreindraient les conditions auxquelles ils ont été obtenus d'un pays étranger. Autre exemple: le

cas où l'identité d'un informateur qui s'est infiltré dans une cellule terroriste figure dans les dossiers d'opérations du Service de sécurité qui ont trait à une infraction criminelle faisant l'objet d'une enquête de la part des autorités provinciales.

42. Il est important que la décision des autorités fédérales de ne pas communiquer des preuves d'une activité criminelle au procureur général d'une province, ou de limiter son accès à ces renseignements, soit prise avec la plus grande prudence et soit sujette à révision. Cette décision devrait incomber au procureur général du Canada, à titre de légiste de la Couronne au niveau fédéral. A cette fin, il serait guidé par une norme statutaire lui donnant le pouvoir de retenir des renseignements dont la divulgation, à son avis, risquerait de compromettre la sécurité nationale, selon la définition de ce concept figurant dans la loi sur le service de renseignements pour la sécurité. En exerçant son jugement, le procureur général du Canada ne devra pas perdre de vue le principe directeur qui favorise la coopération avec les procureurs généraux des provinces.

43. L'organisme de révision (le Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement) assurerait un examen indépendant de la décision prise par le procureur général. Le conseil serait saisi de tous les renseignements non communiqués et, s'il n'acceptait pas la décision, il en informerait le procureur général du Canada et le comité parlementaire mixte de la sécurité et des renseignements.

44. Afin que le processus de révision soit plus acceptable pour les provinces, il serait sage d'adjoindre certains représentants provinciaux au Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement pour l'examen des décisions du procureur général du Canada. A cette fin, le gouvernement fédéral devrait pouvoir choisir trois autres membres du conseil parmi un groupe de sept personnes désignées conjointement par les procureurs généraux des provinces. Ces personnes seraient assujetties aux mêmes restrictions que les membres permanents de l'organe de révision et ne pourraient, par conséquent, divulguer les renseignements qu'on leur a confiés, sauf aux personnes autorisées par le conseil à les recevoir. Même si les membres permanents de l'organisme jugeaient qu'une question ne doit pas être débattue et soumise au comité parlementaire, elle devrait l'être quand même, si tel est le souhait d'une majorité de représentants provinciaux.

NOUS RECOMMANDONS QUE le service de renseignements pour la sécurité et la GRC, sous réserve de l'approbation du solliciteur général, fournissent sur demande des services de filtrage sécuritaire

- a) aux gouvernements provinciaux, à l'égard des postes de la fonction publique qui ont un rapport quelconque avec la sécurité du Canada;
- b) aux corps policiers provinciaux ou municipaux.

(60)

NOUS RECOMMANDONS QUE les services de filtrage sécuritaire fournis par le service de renseignements pour la sécurité aux provinces et aux municipalités soient assujettis aux mêmes conditions que ceux qu'il assure aux ministères et aux organismes du gouvernement fédéral.

(61)

NOUS RECOMMANDONS QUE, si le service de renseignements pour la sécurité obtient des informations d'ordre sécuritaire au sujet d'hommes politiques ou de fonctionnaires provinciaux, au cours d'une enquête étrangère au programme de filtrage sécuritaire exécuté pour le compte de la province en cause, il soit tenu d'obtenir l'approbation du solliciteur général avant de faire part de ces renseignements à l'homme politique ou au fonctionnaire provincial compétent.

(62)

NOUS RECOMMANDONS QUE le solliciteur général encourage un gouvernement provincial qui utilise ces services de filtrage sécuritaire, soit à établir son propre régime de révision du filtrage sécuritaire, soit à se prévaloir de celui du gouvernement fédéral.

(63)

NOUS RECOMMANDONS QUE le solliciteur général amorce une étude des dispositifs de protection des dignitaires mis en place par certains pays étrangers ayant un système fédéral de gouvernement, en vue d'améliorer la coopération fédérale-provinciale au Canada.

(64)

NOUS RECOMMANDONS QUE, pour faciliter l'échange de renseignements afférents à la sécurité nationale avec les forces policières du pays et favoriser la coopération de façon générale, le service de renseignements pour la sécurité

- a) crée une unité spéciale de liaison avec les corps de police du pays, qui serait dotée en partie d'un personnel ayant des antécédents policiers;
- b) conclue par écrit avec les principales forces policières du pays, des accords qui indiqueraient, par exemple, les genres de renseignements à échanger, les voies de liaison à suivre et les conditions régissant les opérations conjointes.

(65)

NOUS RECOMMANDONS QUE le directeur général approuve toutes les opérations conjointes auxquelles participe le service de renseignements pour la sécurité, et que le solliciteur général élabore des lignes directrices régissant l'approbation des techniques d'enquête comportant intrusion et leur utilisation dans les opérations conjointes.

(66)

NOUS RECOMMANDONS QUE le solliciteur général mette au point, de concert avec ses homologues provinciaux, un mécanisme destiné à régler l'utilisation, par les services de sécurité privés, de techniques d'enquête ou autres qui empiètent sur la vie privée, restreignent la liberté d'association ou enfreignent d'autres valeurs démocratiques libérales.

(67)

NOUS RECOMMANDONS QUE

- a) le gouvernement fédéral entame immédiatement des pourparlers avec les provinces sur les procédures à suivre lorsqu'il s'agit de faire enquête et rapport concernant les activités criminelles de membres ou d'agents du service de renseignements pour la sécurité; et
- b) que les dispositions exposées dans ce chapitre soient suivies à titre provisoire.

(68)