CHAPITRE 3

FILTRAGE DE SÉCURITÉ ET CITOYENNETÉ

A. HISTORIQUE

1. La citoyenneté canadienne n'est plus un privilège octroyé par prérogative de la Couronne. Au cours des ans, diverses lois ont confié cette responsabilité aux cours de citoyenneté. La citoyenneté est un droit que peut revendiquer, après trois ans, tout immigrant de 18 ans ou plus qui a été légalement admis au Canada en permanence, qui a une connaissance suffisante du Canada et de l'une de ses langues officielles et qui n'est pas visé par certaines interdictions (par exemple, l'immigrant détenu dans un pénitencier ne peut devenir citoyen canadien). Toutefois, le gouvernement canadien se réserve encore le pouvoir discrétionnaire de refuser toute demande de citoyenneté pour des motifs de sécurité et d'ordre public.

2. La GRC fournit au gouvernement depuis une cinquantaine d'années des renseignements en matière de criminalité et de sécurité sur les candidats à la citoyenneté. Un accord a été conclu à cet effet entre la GRC et le Secrétariat d'État en vertu de la Loi de 1914 sur la naturalisation. Dès la Seconde Guerre mondiale, la GRC enquêtait systématiquement sur les traits personnels et les antécédents de tous ceux qui aspiraient à ce qu'on appelait alors la naturalisation. Elle s'assurait que les candidats n'aient pas de condamnations à leur casier judiciaire et ne se soient pas livrés à des activités subversives, après quoi elle rencontrait chacun d'eux et faisait rapport au Secrétariat d'État. La Loi canadienne de 1947 sur la citoyenneté ne prévoyait pas de filtrage sécuritaire proprement dit; cette pratique s'est imposée avec le temps et a été maintenue par l'alinéa 10(1)*d*) de la loi, qui exige que le candidat à la citoyenneté soit d'«une bonne moralité»[1]. Cette loi conférait au ministre le pouvoir d'approuver ou de rejeter, en dernier ressort, une demande de citoyenneté.

3. Janvier 1951 marque la création d'un comité consultatif interministériel de la citoyenneté formé de représentants des Affaires extérieures, de la Citoyenneté et du Bureau du Conseil privé et d'observateurs de la GRC. Le Comité a d'abord examiné tous les rapports défavorables présentés par la GRC et conseillé le ministre sur l'opportunité de délivrer un certificat de citoyenneté. Le mois suivant, le Cabinet est convenu des critères de rejet d'une demande de citoyenneté pour des motifs de sécurité. Le candidat donné comme membre d'un groupement fasciste ou communiste ou de toute autre organisation révolutionnaire, voyait sa demande refusée, comme l'étaient aussi celles des membres de tout organisme crypto-communiste.

[1] S.C. 1946, c.15.

4. Le fort mouvement d'immigration enregistré vers la fin des années 40 et au début des années 50 a eu des répercussions sur le filtrage sécuritaire. Trois fois plus de demandes de citoyenneté étaient présentées et la GRC n'y suffisait pas. Elle cessa donc, en 1954, de vérifier le casier judiciaire des candidats. Moins de un pour cent des enquêtes se révélaient concluantes sous ce rapport et la GRC croyait que la plupart de ceux qui possédaient un casier judiciaire pourraient être démasqués par d'autres moyens, notamment l'étude du dossier par le juge de la citoyenneté, les renseignements recueillis dans les petites localités auprès de connaissances du candidat, les informations reçues des greffiers de tribunaux et d'autres parties intéressées et les rapports reçus de la Direction de l'immigration.

5. Les formalités d'attribution de la citoyenneté se sont adoucies vers le début des années 60 et des mesures ont été prises afin de simplifier les détails de l'application des critères.

6. La Commission royale d'enquête sur la sécurité fut favorable à l'assouplissement des critères de sécurité appliqués à la citoyenneté. Dans son rapport, elle en vint à la conclusion que l'aptitude du résident canadien à l'espionnage et à la subversion est à peine accrue s'il accède à la citoyenneté[2]. Ainsi, les commissaires ont prétendu qu'«il est injuste de refuser la citoyenneté canadienne à un individu qui a résidé cinq ans au Canada et qui, durant ce temps-là, n'a commis aucun acte illégal ou de nature à mettre directement et immédiatement en danger la sécurité du pays»[3]. Ils étaient d'avis que:

> ... en général, on ne refuse la citoyenneté canadienne qu'à des individus qui ont commis des actes illégaux ou criminels et reconnus comme tels; en ce qui concerne la sécurité, ces actions comprendraient l'espionnage, la trahison et d'autres délits semblables. La qualité de membre dans une organisation communiste ou dans le Parti lui-même ne devrait pas constituer un motif de rejet.[4]

7. La commission n'en était pas moins d'avis qu'en dépit de cette règle générale, certains cas se présentent où le requérant représente un grave risque pour la sécurité, même s'il ne se livre à aucune activité illégale. Le ministre devrait alors exercer son pouvoir discrétionnaire de refuser la citoyenneté pour des motifs de sécurité. Le rapport recommandait que:

> ... l'on ne devrait habituellement refuser d'accorder la citoyenneté canadienne, pour des motifs de sécurité, que si l'on prouve en cour que le requérant a effectivement commis des actes illégaux ou criminels et non en se fondant uniquement sur sa qualité de membre dans une organisation subversive ou même dans le Parti communiste. Toutefois, NOUS RECOMMANDONS QUE le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration conserve son pouvoir discrétionnaire afin de refuser d'accorder la citoyenneté à certains individus lorsque les impératifs de la sécurité priment toute autre considération. Toute personne dont la demande a été rejetée pour des motifs de sécurité devrait pouvoir en appeler de la décision au Comité de révision de questions relatives à la sécurité[5].

---

[2] *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité*, 1969, paragraphe 154.
[3] *Ibid.*, paragraphe 155.
[4] *Ibid.*
[5] *Ibid.*, paragraphe 301.

8. La commission n'a pas défini l'expression «risque grave pour la sécurité», sauf de façon négative en excluant de cette catégorie les personnes qui étaient simplement «membres d'une organisation subversive ou même du Parti communiste»[6]. Il était donc difficile de donner suite à la recommandation de la commission. Le Cabinet finit par décider, en 1973, que le filtrage sécuritaire allait demeurer une des formalités exigées pour l'obtention de la citoyenneté. Le Comité interministériel de la citoyenneté (anciennement le Comité consultatif de la citoyenneté) dressa alors une nouvelle liste de critères qui, bien qu'ils n'aient jamais été approuvés officiellement par le Cabinet, sont demeurés jusqu'à tout récemment les règles régissant le filtrage sécuritaire aux fins de la citoyenneté. Selon ces critères, la GRC devait faire rapport sur:

(1) Les personnes dont on sait, ou soupçonne fortement, qu'elles se livrent à des activités d'espionnage.

(2) Les personnes dont on sait, ou soupçonne fortement, qu'elles sont des terroristes.

(3) Les personnes qui militent au sein d'organisations prônant la violence ou qui appuient activement de telles organisations.

9. Sanctionnée par le Parlement le 16 juillet 1976, cette nouvelle Loi sur la citoyenneté a été proclamée le 15 février 1977[7]. Même si le filtrage n'y est pas mentionné expressément, elle a eu un effet direct sur le travail du Service de sécurité de la GRC. Les articles 19 et 20 portent sur la probation et le casier judiciaire et l'article 18, sur la sécurité. Le paragraphe 18(1) est rédigé en ces termes:

> 18. (1) Nonobstant toute disposition de la présente loi, les demandes de citoyenneté présentées en vertu de l'article 5 ou du paragraphe 10(1) et les demandes de certificat de répudiation présentées en vertu de l'article 8 ne doivent pas être approuvées lorsque le gouverneur en conseil déclare que l'acceptation de ces demandes porterait atteinte à la sécurité de l'État ou serait contraire à l'ordre public.

10. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, le Service de sécurité a recommencé à vérifier les casiers judiciaires de tous les candidats à la citoyenneté et le comité interministériel (maintenant connu sous le nom de Comité consultatif interministériel de la citoyenneté) a repris ses travaux. Le comité a établi de nouveaux critères de filtrage qui ont été ratifiés par le Cabinet en décembre 1979. Avant d'en faire l'examen, nous allons procéder à une évaluation du filtrage actuel des demandes de citoyenneté.

B. LE RÔLE D'UN SERVICE DE RENSEIGNEMENTS POUR LA SÉCURITÉ DANS LE FILTRAGE DES DEMANDES DE CITOYENNETÉ

11. En 1979, le Service de sécurité a vérifié les antécédents de chacun des 130 000 candidats à la citoyenneté canadienne sous le rapport des activités criminelles et subversives. Les résultats obtenus paraissent maigres par rapport

[6] *Ibid.*

[7] S.C. 1977-1978, c.22.

à l'effort déployé, mais c'est en fonction de son apport à la sécurité du pays que l'efficacité du programme de filtrage doit être jugée. L'existence même d'un système de filtrage empêche probablement ceux qui doutent de leurs chances d'obtenir la citoyenneté canadienne de présenter une demande.

12. Nous reconnaissons avec la Commission royale d'enquête sur la sécurité que l'accession à la citoyenneté n'augmente pas pour la peine le risque à la sécurité que représente le candidat, mais il convient de noter qu'un citoyen canadien ne peut être expulsé sauf en vertu de la Loi sur les mesures de guerre. Si donc la citoyenneté est accordée à une personne qui se livre à des activités jugées dangereuses pour la sécurité du Canada à toutes fins pratiques elle ne peut jamais être expulsée. De plus, il est possible au détenteur d'un passeport canadien de se rendre dans presque tous les coins du globe; il peut donc s'en servir pour faciliter soit le terrorisme international, soit des opérations d'espionnage. De plus, certains des droits conférés et des possibilités offertes par les quelque 90 lois fédérales et 500 lois provinciales qui font état d'exigences ou privilèges subordonnés à la citoyenneté ont une incidence sur la sécurité. Dans une certaine mesure, ces restrictions protègent divers mécanismes internes essentiels à notre régime démocratique. Par exemple, en loi, seuls les citoyens canadiens ont droit de vote ou peuvent se porter candidats aux élections fédérales et à certaines élections provinciales et municipales. En outre, un certain nombre de professions, notamment les barreaux des provinces, exigent que leurs membres possèdent la citoyenneté.

13. Les incidences de la sécurité en matière de citoyenneté sont peut-être minimes, mais elles justifient le maintien, dans la Loi sur la citoyenneté, du pouvoir discrétionnaire de rejeter une demande de citoyenneté pour des motifs de sécurité. Tout comme la Commission royale d'enquête sur la sécurité, nous croyons qu'une demande de citoyenneté ne devrait pas être rejetée à moins que la personne en cause n'ait vraiment commis un acte illégal ou criminel. En outre, nous estimons que si la personne présente un risque grave pour la sécurité, il vaut mieux, selon nous, l'expulser que de rejeter sa demande de citoyenneté. Comme nous l'avons fait remarquer au chapitre 2 de la présente partie, dans le passé, les personnes qu'on disait présenter un risque pour la sécurité pouvaient difficilement être expulsées, vu l'obligation de tenir une audience publique. Soucieux de protéger leurs sources d'information, les membres du Service de sécurité hésitaient souvent à présenter leurs preuves en audience publique, et l'expulsion n'était pas prononcée. Les difficultés reliées à l'expulsion ont été résolues grâce à la Loi de 1976 sur l'immigration. Des dispositions y sont prévues en ce qui concerne les rapports à fournir sur les personnes présentant un risque pour la sécurité (paragraphes 27(1) et (2)), l'expulsion de résidents non permanents sans droit d'appel (article 39) et la tenue d'audiences à huis clos par un Comité consultatif spécial en vue de l'expulsion de résidents permanents (article 40)[8]. Vu ces changements, nous sommes d'avis que le Service de sécurité devrait communiquer non seulement à la Direction de la citoyenneté, mais aussi aux autorités d'immigration compétentes les renseignements qu'il recueille en matière de sécurité sur des résidents permanents qui sollicitent la citoyenneté pour qu'il puisse être avisé de la

[8] S.C. 1976-1977, c.52.

possibilité d'une expulsion, laquelle constitue un moyen beaucoup plus efficace de résoudre un problème grave de sécurité que le rejet d'une demande de citoyenneté. Si le danger que présente le candidat ne suffit pas à justifier l'expulsion, mais continue d'être un important sujet de préoccupation, le service de renseignements pour la sécurité devrait faire parvenir au greffier de la citoyenneté canadienne un rapport aux fins d'un rejet éventuel.

14. Le Service de sécurité de la GRC n'est pas officiellement autorisé à filtrer les demandes de citoyenneté canadienne. Les origines de cette procédure sont maintenant obscures, mais elles ont précédé l'adoption de la Loi de 1947 sur la citoyenneté. La directive que le Cabinet a émise en 1975 sur le rôle, les tâches et les méthodes du Service de sécurité de la GRC ne fait pas mention de filtrage aux fins de la citoyenneté, ni d'ailleurs des autres responsabilités de la GRC en matière de filtrage. D'autres directives du Cabinet autorisent le filtrage sécuritaire des titulaires de postes classifiés dans la Fonction publique et des immigrants, mais aucune directive officielle ne l'autorise aux fins de la citoyenneté. Il conviendrait d'autoriser le service de renseignements pour la sécurité à jouer un rôle dans la transmission de renseignements sur les candidats à la citoyenneté susceptibles de mettre la sécurité nationale en péril. Une telle autorisation devrait être prévue dans le mandat statutaire du service de renseignements pour la sécurité.

15. Le système actuel de filtrage sécuritaire des demandes de citoyenneté est lourd. La paperasserie qu'exige la vérification de chacune des demandes de citoyenneté auprès des dossiers du Service de sécurité oblige ce dernier, de même que la Direction générale de l'enregistrement de la citoyenneté du Secrétariat d'État, à passer des heures et des heures à ce travail. S'il découvre que le candidat à la citoyenneté s'est livré à quelque activité subversive, l'agent de filtrage du Service de sécurité en discute avec les agents de renseignements compétents. Si l'affaire est jugée suffisamment importante du point de vue de la sécurité, un rapport défavorable est adressé à la Direction générale de l'enregistrement de la citoyenneté.

16. Tout encombrant qu'il soit, nous recommandons que le système soit maintenu tel quel. Nous avons songé à d'autres possibilités, par exemple charger le service de renseignements pour la sécurité d'apprécier l'opportunité du rejet d'une demande de citoyenneté comme il le fait, à l'heure actuelle, dans les cas d'expulsion. Lorsque le cas d'une personne, par ailleurs admissible à la citoyenneté, est porté à la connaissance du Service de sécurité, il pourrait voir si le rejet de sa demande est justifié. S'il l'était, le nom de cette personne serait communiqué à la Direction générale de l'enregistrement de la citoyenneté qui le porterait sur une liste et qui n'aurait qu'à prévenir le service de renseignements pour la sécurité dès que la personne présenterait une demande. Le service, après avoir évaluer tous les facteurs, déciderait s'il y a lieu de recommander le rejet de la demande de citoyenneté pour des motifs de sécurité. Cette façon de procéder exigerait une analyse active de l'information qui, à notre avis, conviendrait davantage à un service de renseignements pour la sécurité que le traitement passif et systématique des milliers de dossiers que comporte le programme actuel de filtrage sécuritaire des demandes de citoyenneté. Tout compte fait, le système actuel nous paraît préférable. L'inconvénient

de l'autre système est qu'il obligerait le service de renseignements pour la sécurité à fournir à la Direction générale de l'enregistrement de la citoyenneté une liste de noms dont le secret pourrait être percé. Les fuites pourraient ternir sans nécessité la réputation des personnes dont les noms figurent sur la liste ou nuire inutilement aux opérations du service de renseignements pour la sécurité.

17. Le système est lourd, mais le coût du programme actuel, qui est d'environ $163 000, soit de $1.30 par cas[9], n'est pas un élément décisif. De plus, la formule actuelle permet le contrôle de tous les candidats à la citoyenneté, de sorte que le service de renseignements pour la sécurité sait si une personne dont il s'occupe activement cherche à obtenir la citoyenneté. Enfin, l'effet dissuasif d'un programme universel de filtrage justifie peut-être, à lui seul, le maintien du système. Les résidents autrement admissibles s'abstiendront peut-être de solliciter la citoyenneté s'ils estiment que leurs activités seront, par le fait même, examinées par le service de renseignements pour la sécurité.

18. La vérification du casier judiciaire par le Service de sécurité, dans le cadre du filtrage sécuritaire effectué aux fins de la citoyenneté, est à discontinuer. Non seulement la procédure actuelle est-elle inefficace, mais elle déborde le cadre du mandat d'un service de renseignements pour la sécurité. En 1954, la GRC a mis fin à la vérification systématique des casiers judiciaires parce que les renseignements sur les antécédents criminels des candidats à la citoyenneté pouvaient être obtenus de la statistique concernant l'immigration et d'autres sources. Il y aurait lieu de rétablir ce système. L'information recueillie sur les activités criminelles des résidents permanents est centralisée, en vue des expulsions éventuelles, auprès de la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration du Canada (pour les besoins des rapports prévus au paragraphe 27(1)). La Division de l'exécution de la loi des services d'immigration pourrait transmettre à la Direction de la citoyenneté des avis valables pour trois ans concernant ces individus. La procédure serait analogue à celle des avis d'expulsion que les bureaux régionaux de l'immigration envoient déjà pour satisfaire aux exigences de l'alinéa 5*e*) de la Loi sur la citoyenneté.

19. Le Service de sécurité filtre les candidats à la citoyenneté pour le gouvernement. Comme il est dit au chapitre 6 de la Partie V, un cas est venu à notre attention au cours des témoignages où la façon dont le Service de sécurité s'est acquitté de sa tâche a laissé à désirer. Dans le cas en question, le Service de sécurité avait lui-même fait abstraction de l'aspect sécuritaire sans prévenir les autres ministères, pour que la citoyenneté soit accordée; il s'agissait de discréditer le candidat auprès d'un service de renseignements étranger (volume 171, pp. 123484 à 123489; volume 172, pp. 123507 à 123513). Il se peut qu'une préoccupation d'ordre sécuritaire l'emporte parfois sur une autre; nous croyons toutefois que, dans ces cas, le service de renseignements pour la sécurité devrait en informer le ministre dont il relève, lequel préviendrait le ministre chargé de la citoyenneté. Le service de renseignements pour la sécurité devrait éviter de s'écarter par décision unilatérale des critères de rejet applicables aux demandes de citoyenneté.

[9] Ce chiffre réunit les dépenses engagées et par la GRC et par le Direction générale de l'enregistrement de la citoyenneté, soit $98 000 dans le premier cas et $65 000 dans le second. Il tient compte à la fois des heures-hommes et des frais d'affranchissement.

NOUS RECOMMANDONS QUE le Gouverneur en conseil conserve son pouvoir discrétionnaire de rejeter une demande de citoyenneté pour des motifs de sécurité. Au reçu d'une demande de filtrage aux fins de la citoyenneté, le service de renseignements pour la sécurité devrait communiquer toute information importante en matière de sécurité, non seulement à la Direction de l'enregistrement de la citoyenneté pour qu'elle rejette la demande, mais aussi aux autorités compétentes de l'immigration à des fins d'expulsion.

(148)

NOUS RECOMMANDONS QUE le service de renseignements pour la sécurité continue de filtrer tous les candidats à la citoyenneté.

(149)

NOUS RECOMMANDONS QUE le service de renseignements pour la sécurité cesse de vérifier les antécédents criminels des candidats à la citoyenneté.

(150)

NOUS RECOMMANDONS QUE dans les cas où le service de renseignements pour la sécurité estime qu'une préoccupation d'ordre sécuritaire a préséance sur son rôle en matière de contrôle sécuritaire, le ministre dont il relève de même que le ministre responsable du filtrage sécuritaire des candidats à la citoyenneté en soient informés.

(151)

C. CRITÈRES DE SÉCURITÉ EN MATIÈRE DE CITOYENNETÉ

20. Les critères de rejet des demandes de citoyenneté pour des motifs de sécurité sont de plusieurs ordres. Le critère le plus général figure au paragraphe 18(1) de la Loi sur la citoyenneté où il est déclaré que les demandes de citoyenneté ne doivent pas être approuvées lorsque «le Gouverneur en conseil déclare que l'acceptation de ces demandes porterait atteinte à la sécurité de l'État ou serait contraire à l'ordre public»[10].

21. L'appartenance à des organisations crypto-communistes a cessé d'être considérée comme motif de rejet en 1960. La Commission royale d'enquête sur la sécurité a aussi recommandé, en 1969, que l'appartenance au Parti communiste ne soit pas, à elle seule, un motif de rejet. En 1973, le Comité interministériel de la citoyenneté formulait de nouvelles lignes directrices qui prévoyaient trois critères de rejet: l'espionnage, le terrorisme et l'appartenance à des organisations portées à la violence; la subversion y brillait par son absence. Nous sommes d'avis que ce que nous avons appelé précédemment la «subversion révolutionnaire» devrait figurer au nombre des critères de rejet aux fins de la citoyenneté.* En ce qui concerne ce critère, nous voulons préciser que le candidat doit être jugé selon ses mérites et non pas en fonction d'une étiquette.

22. Dans l'ensemble, ce sont les activités du candidat depuis qu'il a immigré qui doivent entrer en ligne de compte lorsqu'il s'agit de rejeter sa demande de citoyenneté pour des motifs de sécurité. Et le système devrait être assez souple,

[10] S.C. 1977-1978, c.22.

* Le président a déposé un rapport minoritaire à ce sujet.

comme le sont les critères actuels, pour permettre le rejet d'une demande si le service de renseignements pour la sécurité craint que le candidat se tient coi en attendant d'obtenir la citoyenneté et qu'il s'adonnera ensuite à des activités préjudiciables à la sécurité nationale.

23. Au-delà des critères de rejet pour motifs de sécurité applicables aux demandes de citoyenneté, il y a la façon dont la GRC interprète les lignes directrices du Comité interministériel. A notre avis, il existe entre l'interprétation et les lignes directrices des divergences qui n'ont pas été conciliées.

24. Les interprétations abusives que le Service de sécurité a données aux lignes directrices gouvernementales nous préoccupent. Que «les membres ou les partisans actifs de groupes de guérillas ou mouvements de libération» soient qualifiés de terroristes par la GRC, n'est pas, non plus, sans nous préoccuper. De nombreux mouvements de libération, et même des groupes de guérillas de par le monde, luttent pour les mêmes principes de gouvernement démocratique que ceux que nous voulons protéger au Canada. «Terroriste ou combattant pour la liberté: simple question d'optique», a-t-on dit. Le service de renseignements pour la sécurité doit tenir compte de l'objectif visé par l'acte terroriste; il ne faut pas conclure d'emblée que le candidat qui s'est rendu coupable d'un tel acte dans un autre pays agira probablement de même au Canada, voire qu'il préparera, à partir du territoire canadien, un autre acte de coercition politique violente dans sa patrie. Il conviendrait que les rapports recommandant le rejet d'une demande de citoyenneté tiennent compte de ces considérations. A l'avenir, toute interprétation donnée aux lignes directrices gouvernementales par le service de renseignements pour la sécurité en ce qui concerne les critères de filtrage sécuritaire devrait être examinée et approuvée par le ministre dont relève le service, avant d'être communiquée à d'autres ministres ou à des comités interministériels.

25. Le paragraphe 18(1) de la Loi sur la citoyenneté confère au gouverneur en conseil le pouvoir discrétionnaire de refuser la citoyenneté pour deux motifs: la sécurité et l'ordre public. Le Cabinet a approuvé des lignes directrices explicites en ce qui concerne la sécurité mais non en ce qui concerne l'ordre public. Il faudrait déterminer ce que recouvre l'ordre public et établir des lignes directrices en conséquence. Dans le Code criminel, les actes troublant l'ordre public comprennent des crimes comme la trahison, la sédition, le sabotage, le duel et la piraterie. La vénalité n'en est pas. Dans les lois antérieures, la «turpitude» et une liste d'autres comportements répréhensibles éliminaient les immigrants indésirables, tandis que pour obtenir sa citoyenneté il fallait avoir «une bonne moralité». Ces interdictions ont été levées au milieu des années 70 grâce à la libéralisation des lois sur la citoyenneté et l'immigration. Le Service de sécurité a continué de communiquer à la Direction générale de l'enregistrement de la citoyenneté des rapports concernant le comportement répréhensible. Comme les lignes directrices en matière de sécurité ne prévoient pas un tel comportement, la citoyenneté est accordée. Le service de renseignements pour la sécurité devrait éviter à l'avenir de faire rapport sur des actes troublant l'ordre public ou sur des comportements répréhensibles qui débordent le cadre de son mandat. Les informations sur les infractions à l'ordre public qui

n'entrent pas dans le mandat du service de renseignements pour la sécurité doivent être puisées dans les casiers judiciaires.

NOUS RECOMMANDONS QU'une personne ne se voie refuser la citoyenneté pour des motifs de sécurité que s'il y a de bonnes raisons de croire qu'elle se livre ou, qu'après être devenue citoyen canadien, elle se livrera probablement à l'une ou l'autre des activités suivantes:

a) **des activités entreprises en vue de commettre ou d'appuyer des actes d'espionnage ou de sabotage;**

b) **l'ingérence étrangère, c'est-à-dire des actes clandestins ou trompeurs commis au Canada par une puissance étrangère ou pour son compte afin de promouvoir les intérêts d'une puissance étrangère;**

c) **la violence politique et le terrorisme, c'est-à-dire des activités au Canada visant à proférer ou appuyer des menaces, ou à poser ou appuyer des actes graves de violence contre des personnes ou des biens en vue d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un pays étranger.**

d) **la subversion révolutionnaire, c'est-à-dire des activités dont l'objet immédiat ou éventuel est d'amener la destruction ou le renversement du régime démocratique libéral de gouvernement.**

(152)

NOUS RECOMMANDONS QUE l'interprétation par le service de renseignements pour la sécurité des lignes directrices gouvernementales relatives au filtrage sécuritaire soit réexaminée et soumise à l'approbation du ministre responsable du service. L'autorisation d'appliquer les lignes directrices ou de les communiquer à d'autres ministres ou à des comités interministériels ne devrait pas être donnée tant que le ministre n'a pas acquis la conviction qu'il n'existe pas de divergences entre les lignes directrices et l'interprétation qu'en donne le service.

(153)

NOUS RECOMMANDONS QUE des lignes directrices soient élaborées puis approuvées par le Cabinet pour interpréter l'expression «contraire à l'ordre public» en tant que motif de rejet d'une demande de citoyenneté; mais que le service de renseignements pour la sécurité ne soit pas chargé de faire rapport sur les menaces pesant sur l'ordre public ni sur les comportements répréhensibles à moins que ces menaces n'entrent dans le cadre du mandat que la loi lui confère.

(154)

D. PROCÉDURE D'APPEL

26. Une décision de rejeter une demande de citoyenneté pour des motifs de sécurité n'est pas sujette à appel. Voici le texte de l'article 18 de la Loi sur la citoyenneté:

> 18. (1) Nonobstant toute disposition de la présente loi, les demandes de citoyenneté présentées en vertu de l'article 5 ou du paragraphe 10(1) et les demandes de certificat de répudiation présentées en vertu de l'article 8 ne doivent pas être approuvées lorsque le gouverneur en conseil déclare que l'acceptation de ces demandes porterait atteinte à la sécurité de l'État ou serait contraire à l'ordre public.

(2) Lorsqu'une personne est visée par une déclaration faite en vertu du paragraphe (1), toute demande faite par cette personne en vertu des articles 5 ou 8, ou du paragraphe 10(1) est réputée ne pas être approuvée et tout appel interjeté par cette personne en vertu du paragraphe 13(5) est réputé être rejeté.

(3) Une déclaration faite en vertu du paragraphe (1) cesse d'avoir effet deux ans après la date à laquelle elle a été faite.

(4) Nonobstant toute disposition de la présente loi ou de toute autre loi du Parlement, une déclaration faite par le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe (1) est péremptoire quant à son contenu en ce qui a trait à une demande de citoyenneté et à la délivrance d'un certificat de répudiation.[11]

27. Les rejets prononcés par un juge de la citoyenneté pour d'autres motifs peuvent être portés en appel devant la Division d'appel de la Cour fédérale. D'aucuns ont fait valoir qu'il n'y a pas lieu d'interjeter appel lorsque la demande est rejetée pour des motifs de sécurité puisqu'il ne s'agit pas d'un refus irrévocable mais tout simplement d'un ajournement de deux ans, et que le candidat en est quitte pour le retard et le dérangement. Pourtant, sa réputation peut en être gravement compromise et le retard interminable. De plus, étant donné que le motif de rejet peut fort bien ne reposer que sur de simples soupçons, ce n'est que justice qu'une personne qui réside au Canada depuis trois ans puisse faire réviser son cas et donner sa version des faits. Un jugement de la Cour fédérale du Canada, rendu en 1973, appuie cette position. La Cour a statué que la demande de M. Tanasic Lazarov devait être renvoyée au secrétaire d'État aux fins d'un nouvel examen et que le candidat devait avoir l'occasion de se faire entendre. Le fait de priver un candidat à la citoyenneté de la possibilité de contester le rapport de sécurité est un outrage à la justice, au dire du juge Thurlow[12]. M. Lazarov présenta éventuellement une nouvelle demande de citoyenneté qui fut agréée sans plus.

28. Nous souscrivons à la recommandation de la Commission royale d'enquête sur la sécurité suivant laquelle toute personne dont la demande de citoyenneté a été refusée pour des motifs de sécurité devrait avoir le droit de faire réviser son cas par un organisme indépendant. Ces affaires devraient être entendues par la Commission d'appel de la sécurité dont nous recommandons la création dans la présente partie. Après que le ministre a suivi le conseil du Comité consultatif interministériel de la citoyenneté et recommandé au gouverneur en conseil de rejeter la demande, le candidat à la citoyenneté devrait pouvoir se faire entendre par la Commission d'appel de la sécurité. La procédure devrait être la même que celle qui est suivie dans le cas d'un fonctionnaire qui se voit refuser l'habilitation au secret ou d'un résident permanent qui est sur le point d'être expulsé. La commission ferait rapport de ses constatations au gouverneur en conseil qui prendrait la décision finale. En plus d'examiner les cas où le rejet de la demande de citoyenneté est recommandé pour des motifs de sécurité, la commission devrait aussi examiner les

[11] *Ibid.*

[12] *Lazarov* c. *Secrétaire d'État* [1973] F.C.R. 940.

rapports du service de renseignements pour la sécurité qui ne donnent pas lieu à une recommandation de rejet. Cette procédure d'examen est compatible avec les responsabilités de contrôle du Tribunal dans d'autres domaines de filtrage et accroîtrait le fond d'expérience de ses membres en leur permettant d'entendre les appels en matière de citoyenneté à la lumière non seulement des appels antérieurs mais aussi des affaires qui n'ont pas été portées en appel. Cette procédure d'examen permettrait également une revue indépendante de l'ensemble des procédures de filtrage sécuritaire en matière de citoyenneté.

NOUS RECOMMANDONS QUE tout candidat qui se voit refuser la citoyenneté pour des motifs de sécurité, suite à une recommandation, soit admis à interjeter appel de cette décision auprès de la Commission d'appel de la sécurité. La commission devrait suivre les mêmes procédures d'appel et de révision que dans les cas où il est recommandé de refuser la cote de sécurité à des fonctionnaires ou à des aspirants-immigrants.

(155)

PARTIE VIII

UN PLAN POUR L'AVENIR — LE SYSTÈME DE SÉCURITÉ ET DE RENSEIGNEMENTS: ORIENTATION ET RÉVISION

CHAPITRE 1: Contrôles gouvernementaux internes

CHAPITRE 2: Contrôles externes

INTRODUCTION

1. Maintenir un système gouvernemental acceptable d'examen et de contrôle des activités en matière de sécurité et de renseignements est un des plus graves défis qui puissent se poser à une démocratie. Les activités qui se rapportent à la sécurité, en particulier, doivent bien souvent être menées dans le plus grand secret. Par conséquent, il peut se révéler difficile d'en assurer l'orientation et le contrôle dans le respect des principes démocratiques de gouvernement. Bien que conscients du problème, nous refusons d'admettre qu'il faille sacrifier ces principes. S'il faut choisir entre un système efficace de collecte de renseignements et les principes fondamentaux de notre régime de gouvernement, ceux-ci doivent l'emporter. Ce serait une faute grave, voire une tragique erreur de jugement, que de sacrifier notre régime démocratique et constitutionnel pour recueillir des renseignements sur les dangers qui le menacent: le remède serait pire que le mal.

2. Nous avons proposé plus tôt une mesure importante visant à démocratiser davantage la direction du service de renseignements pour la sécurité, soit l'adoption d'une loi créant le service et définissant ses fonctions et pouvoirs en termes généraux. Nous avons également souligné combien il est important que les ministres compétents déterminent l'orientation à suivre face aux questions de principes qui ne manqueront pas de se poser dans l'exercice du mandat général prévu par la loi. Au premier chapitre de la présente partie, nous étudions plus en détail les mécanismes et rapports à établir au sein de l'administration gouvernementale pour assurer cette orientation. Un système de direction et de contrôle gouvernementaux digne du nom exige non seulement que le ministre connaisse bien et dirige les opérations du service de sécurité qui donnent lieu à des décisions importantes en matière de politiques, mais aussi que les principes de la collégialité et de l'équilibre des pouvoirs soient respectés. Ainsi que nous le rappelons tout au long du présent rapport, les questions de sécurité soulèvent des problèmes dont la solution exige un jugement politique sûr. Il ne convient pas qu'un ministre ait à lui seul la responsabilité de diriger les opérations de sécurité.

3. Cependant, à notre avis, il ne suffit pas d'un système gouvernemental de direction et de contrôle minutieux et bien équilibré pour répondre aux exigences de la démocratie. Il faut aussi que le gouvernement soit soumis, de l'extérieur, à un régime de poids et contrepoids. Ainsi que le révèle l'histoire récente des démocraties occidentales, des services secrets de renseignements risquent d'être utilisés par le gouvernement au pouvoir à des fins purement partisanes ou pour servir les intérêts personnels des chefs politiques, plutôt que pour protéger la nation. Pour éviter ce danger et accroître la confiance du public dans l'impartialité des opérations de renseignement pour la sécurité et dans la direction qu'en assure le gouvernement, il faut mettre sur pied un

dispositif de révision tout à fait indépendant dont fera partie la Commission d'appel de la sécurité qui est mentionné à la Partie VI et qui sera chargé d'entendre les appels en matière de contrôle sécuritaire. Nous avons aussi proposé à la Partie V qu'il soit nécessaire d'obtenir l'autorisation des tribunaux pour recourir à certaines techniques d'enquête par intrusion. Au chapitre 2 de la présente partie, nous proposons d'ajouter d'autres éléments de révision externe.

4. Avant d'exposer en détail nos propositions concernant les diverses institutions et bureaux qui devront assurer l'orientation et la révision des activités en matière de renseignement pour la sécurité, il y a lieu, croyons-nous, de donner un aperçu de tous les éléments du système que nous proposons, afin de bien souligner l'action réciproque de ses diverses composantes.

5. Voici les principaux éléments du système de direction gouvernementale et de révision indépendante que nous proposons à l'égard des activités du service de renseignements pour la sécurité:

a) Le Parlement devrait manifester dans une loi ses volontés quant aux fonctions et pouvoirs à attribuer au service de renseignements pour la sécurité, et quant aux moyens d'orienter et de réviser ses activités.

b) Dans le cadre de la loi adoptée par le Parlement, le Cabinet devrait élaborer et réviser la politique générale concernant les méthodes et les priorités du service en matière de collecte de renseignements.

c) Le Cabinet, le Bureau du Conseil privé et les comités interministériels devraient être chargés de coordonner les activités de renseignements, et notamment d'élaborer et de mettre en œuvre la politique relative à la sûreté du personnel et à la sécurité matérielle, ainsi que de communiquer aux usagers gouvernementaux l'appréciation des rapports établis.

d) La responsabilité du premier ministre en matière de sécurité nationale revêt une importance particulière. Il devrait conserver la présidence du comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements et être consulté sur les grandes questions de sécurité.

e) Le secrétaire du Cabinet et le personnel du Bureau du Conseil privé devraient seconder le premier ministre dans l'exercice de ses responsabilités au titre de la sécurité et des renseignements. Ils devraient également aider le Cabinet à coordonner les activités des services de renseignements et à élaborer et mettre en œuvre, sur une base interministérielle, la politique concernant la surêté du personnel et la sécurité matérielle.

f) Le Solliciteur général du Canada devrait continuer à agir à titre de ministre responsable du service de renseignements pour la sécurité. Il veillerait à ce que le service respecte la politique gouvernementale et prendrait l'initiative quant aux modifications à apporter à la loi et à la politique régissant ce service.

g) Le solliciteur général adjoint devrait seconder le ministre dans tous les aspects de la direction et du contrôle du service. Avec le concours du personnel du ministère et du directeur général du service, il devrait pouvoir fournir au ministre des conseils éclairés sur tous les aspects des activités du service de renseignements pour la sécurité.

h) Il doit être rendu compte des activités du service au Cabinet et au Parlement grâce à un système efficace de communication. Celui-ci fonctionnerait à l'intérieur du service ainsi qu'entre, d'une part, le directeur général du service, et, d'autre part, le solliciteur général et le solliciteur général adjoint, afin que le ministre soit informé de toutes les activités dont la légalité ou la justification est mise en doute.

i) Le Conseil du Trésor, par l'entremise de son secrétaire ainsi que du contrôleur général et le vérificateur général, devraient être tenus d'instaurer un bon système de contrôle des dépenses et de l'efficacité du service de renseignements pour la sécurité.

j) Il importe de faciliter au Parlement la tâche qui consiste à scruter les activités du service de sécurité, en créant un comité parlementaire mixte de la sécurité et des renseignements qui serait chargé d'examiner ces activités à huis clos.

k) Il devrait être créé un Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement qui aurait pour mission d'aider le ministre, le Cabinet et le Parlement à apprécier le service de renseignements pour la sécurité du triple point de vue de la légalité, de la justification et de l'utilité de ses opérations. Il devrait être composé de personnes compétentes jouissant du respect du Parlement et du public. Le Conseil aurait des pouvoirs non pas d'exécution mais d'enquête. Il signalerait au ministre responsable tout acte illégal ou répréhensible porté à sa connaissance. Il ferait rapport au moins chaque année au comité parlementaire spécial chargé de la sécurité et des renseignements.

l) Il devrait être créé une Commission d'appel de la sécurité qui serait chargée d'étudier les cas où des particuliers désirent contester les décisions rendues relativement au contrôle sécuritaire dans les domaines de la Fonction publique, de l'immigration et de la citoyenneté. A la suite de son examen la Commission formulerait des recommandations au Cabinet.

m) Lorsque le Parlement aura autorisé le service de sécurité à recueillir des renseignements par des moyens que la loi interdit au simple citoyen, un juge de la Cour fédérale du Canada devrait, sur présentation d'une demande approuvée par le Solliciteur général du Canada, déterminer s'il a été satisfait dans chaque cas aux conditions fixées par le Parlement.

n) Les membres du service de renseignements pour la sécurité ne sont pas au-dessus de la loi. Tout élément de preuve d'une activité illégale de membres du service ou de leurs agents doit être communiqué au procureur général compétent qui décide s'il y a lieu d'entamer des poursuites judiciaires.

o) Assurer la sécurité intérieure du Canada n'est pas une prérogative exclusive du gouvernement fédéral. Il faudrait prendre des dispositions pour que le ministre et les hauts fonctionnaires fédéraux responsables des activités en matière de renseignements et de sécurité rencontrent leurs homologues provinciaux à intervalles réguliers afin qu'ils puissent se comprendre et s'entraider.

p) Les ministres et les parlementaires ayant des responsabilités en matière de sécurité et de renseignements devraient s'efforcer de communiquer au public tous les renseignements possibles sur la sécurité du Canada, les dangers qui la menacent et les moyens de les conjurer, afin que le public soit mieux informé des principaux aspects du travail d'un service de renseignements pour la sécurité.

CHAPITRE 1

CONTRÔLES GOUVERNEMENTAUX INTERNES

A. LE RÔLE DU CABINET ET DES COMITÉS INTERMINISTÉRIELS

6. Il appartient au Parlement du Canada d'établir la «charte» fondamentale du service de renseignements pour la sécurité, mais son application donnera inévitablement lieu, en matière d'orientation, à des décisions importantes qui devront répondre aux questions suivantes:

> Quelles devraient être les priorités du service en ce qui concerne la collecte de renseignements?
>
> Comment pourrait-il mieux satisfaire les besoins du gouvernement?
>
> De quelle façon pourrait-il mieux répondre aux aspirations du Parlement et aux préoccupations du public?

Dans notre système de gouvernement, c'est le Cabinet qui doit trancher ces questions de principe, sous réserve toujours de sa responsabilité devant le Parlement.

7. Nous reconnaissons que le Cabinet a très peu de temps à consacrer à quelque question que ce soit, même à la sécurité nationale. Mais étant donné que la solution des problèmes de sécurité oblige bien souvent à concilier des intérêts divergents et des valeurs sociales opposées, il est fort à souhaiter que, dans ce domaine, les importantes questions de principes fassent l'objet de décisions collectives. Par le passé, la participation du Cabinet et de ses comités s'est surtout limitée aux périodes de crises. Or, nous croyons qu'il est important que, même en temps normal, le Cabinet s'intéresse activement au processus décisionnel.

8. L'attribution à des comités spécialisés d'une grande partie du travail du Cabinet concernant la formulation des politiques est devenue un élément permanent de notre régime de gouvernement. Ces comités ont l'avantage de permettre aux ministres intéressés au premier chef de porter une attention plus grande à l'élaboration de tel ou tel programme que ne le ferait le Cabinet tout entier. En outre, les réunions des comités permettent aux hauts fonctionnaires et aux ministres d'échanger des vues, ce qui est impossible aux réunions plénières du Cabinet. Le comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements, dont la création remonte à 1963, permet donc de profiter des avantages de cette méthode dans le domaine qui nous intéresse.

9. Ce comité ne s'est pas réuni régulièrement pour étudier les questions de principe. Il s'est arrêté plutôt aux problèmes particuliers que lui défère normalement le Comité interministériel de la sécurité et des renseignements. Le comité interministériel, nous le verrons bientôt, s'est vu dans l'impossibilité ces dernières années de formuler, dans la plupart des domaines à l'étude, des politiques pouvant être soumises au comité du Cabinet. C'est une des raisons pour lesquelles le comité du Cabinet s'est réuni si rarement, soit à peine une vingtaine de fois de 1972 à l'été 1980.

10. Nous croyons que le comité du Cabinet devrait, par exemple, fixer régulièrement les priorités en matière de renseignements. Il conviendrait d'inviter aux réunions tenues à cette fin les titulaires des ministères qui sont les principaux usagers des renseignements de provenance étrangère ou intérieure, et de ceux qui participent à la collecte de renseignements. Le comité devrait examiner la façon dont le service s'acquitte de ses fonctions et analyser aussi l'activité des autres éléments du dispositif de sécurité, afin de s'assurer que les ministères et organismes gouvernementaux reçoivent des renseignements utiles. L'évaluation, par le comité, des priorités en matière de renseignements devrait se refléter dans l'affectation de crédits budgétaires à divers services gouvernementaux, aux fins des renseignements et de la sécurité. Depuis quelques années, le Conseil du Trésor tente de mettre au point une façon satisfaisante de déterminer à qui servent effectivement les sommes destinées à la sécurité et aux renseignements. Cette méthode une fois arrêtée, le comité du Cabinet devrait être invité à formuler des recommandations budgétaires aux ministères ayant des responsabilités dans ce domaine. Le comité du Cabinet pourra d'autant mieux décider de l'ordre de priorité à respecter en matière de renseignements que le Comité interministériel de la sécurité et des renseignements l'aura aidé à déterminer les besoins du gouvernement dans ce domaine. Nous formulons dans le présent chapitre des propositions précises en vue d'améliorer cet aspect du système des comités interministériels.

11. La Directive du Cabinet (1975) intitulée «Rôle, tâches et méthodes du Service de sécurité de la GRC» dispose que

> *b*) le Service de sécurité de la GRC soit tenu d'établir un rapport annuel de ses activités à l'intention du Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements;

Jusqu'ici, deux rapports ont été présentés, le premier visant l'année civile 1976 et le second, la période allant de janvier 1977 à avril 1979. Ce dernier aurait été retardé, nous a-t-on dit, parce que le Service de sécurité de la GRC avait décidé de faire porter son rapport annuel sur l'année financière plutôt que sur l'année civile et parce qu'un groupe de travail était à examiner la question de l'interprétation à donner à des expressions contenues dans la Directive du Cabinet (1975). A notre avis, ce retard est regrettable. Un rapport par année est le moins qu'on puisse exiger pour tenir le comité du Cabinet au courant des activités du service de renseignements pour la sécurité. Des rapports semestriels seraient même préférables. Le second rapport marque une amélioration qualitative sensible sur le premier. Il renferme une abondance de renseignements sur la nature des dangers qui menacent la sécurité et sur les décisions quant au choix des «cibles», mais il parle beaucoup moins des méthodes d'enquête et des

contre-mesures. Il fait état, sans l'expliquer, d'une très forte réduction des opérations de filtrage sécuritaire. Le rapport gagnerait à insister davantage sur les questions de principe auxquelles le Cabinet devrait s'arrêter; il aurait avantage, par exemple, à indiquer les changements observés en matière de répartition des ressources entre les secteurs cibles, ces changements reflétant de nouvelles priorités. Il y aurait lieu de signaler aussi les répercussions juridiques des pratiques opérationnelles qui font ressortir la nécessité de modifier la loi. En outre, le rapport devrait faire état des graves difficultés que le service a éprouvées dans ses relations avec les organismes étrangers, les autorités provinciales ou municipales, ou les autres ministères ou organismes fédéraux.

12. Depuis sa création, le comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements est présidé par le premier ministre. La responsabilité du premier ministre à cet égard diffère de ses autres grandes responsabilités par certains aspects particuliers et l'oblige à présider les réunions du comité du Cabinet où il est question de problèmes importants dans ce domaine. Toute faille du système de sécurité intérieure risque d'avoir de graves conséquences pour le bien-être de la nation. En raison du secret qui entoure le travail de sécurité et des intrusions auxquelles il peut donner lieu, il serait dangereux de laisser un ministre s'arroger des pouvoirs excessifs dans ce domaine. L'examen des besoins en matière de renseignements devrait être si bien équilibré qu'aucun ministère ne puisse exercer une influence prépondérante. Il n'est sans doute aucun autre champ d'activité gouvernementale où les libertés civiles peuvent à ce point être menacées. Pour toutes ces raisons, il est essentiel, à notre avis, que le premier ministre continue de présider le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements et qu'il dirige effectivement les réunions tenues pour l'étude de problèmes urgents ou de grandes questions de principe, ou convoquées pour déterminer les besoins du gouvernement en matière de renseignements. Mais le comité devrait se doter d'un vice-président qui dirigerait les réunions dont l'ordre du jour prévoit l'étude de questions telles que les réformes administratives à apporter au système de filtrage sécuritaire ou de sécurité préventive. Le solliciteur général serait peut-être le ministre tout indiqué pour remplir cette fonction.

NOUS RECOMMANDONS QUE **le Cabinet détermine annuellement les besoins du gouvernement en matière de renseignements.**

(156)

NOUS RECOMMANDONS QUE **le service de renseignements pour la sécurité soumette au moins annuellement un rapport de ses activités au Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements, y compris une analyse de l'évolution des menaces à la sécurité et des politiques d'orientation des enquêtes, une étude des problèmes graves découlant des ententes de coopération et un examen des difficultés juridiques résultant des méthodes opérationnelles.**

(157)

NOUS RECOMMANDONS QUE **le premier ministre préside le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements et qu'il soit secondé par un vice-président.**

(158)

B. LE RÔLE DU BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ ET DES COMITÉS INTERMINISTÉRIELS

13. Étant donné le rôle essentiel du premier ministre dans l'élaboration de la politique relative à la sécurité intérieure du Canada, et la nécessité d'une direction équilibrée et d'une coordination centrale, le Bureau du Conseil privé doit, en sa qualité de ministère du premier ministre, continuer à jouer un rôle important en matière de sécurité et de renseignements. Une de ses principales fonctions consiste à coordonner les activités gouvernementales. Il assure des services de secrétariat au Cabinet et à ses comités, et conseille le premier ministre sur les diverses questions dont il est saisi. Le secrétaire du Cabinet (qui est également greffier du Conseil privé) est le sous-ministre du premier ministre et à ce titre est considéré comme le premier fonctionnaire du gouvernement. Il préside les séances du Comité interministériel de la sécurité et des renseignements, lequel est composé de fonctionnaires du niveau de sous-ministre et a pour mission d'élaborer la plupart des avant-projets soumis au comité du Cabinet. Le secrétaire adjoint du Cabinet (sécurité et renseignements) relève du secrétaire du Cabinet et dirige le secrétariat du Conseil privé affecté à ce secteur d'activité.

14. Il n'a pas été donné suite à la recommandation de la Commission royale d'enquête sur la sécurité portant que le secrétariat compétent du Bureau du Conseil privé soit agrandi et chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la politique en matière de sécurité. Le groupe de fonctionnaires du Bureau du Conseil privé affecté aux questions de sécurité et de renseignements reste passablement restreint. Outre le secrétaire adjoint du Cabinet (sécurité et renseignements), il comprend, du côté sécurité, un conseiller en matière de politiques et deux agents responsables du filtrage sécuritaire et de la sécurité interne au Bureau du Conseil privé. Du côté renseignements le secrétariat compte actuellement quatre agents détachés des Affaires extérieures, de la Défense nationale et de la GRC. Sous la direction du Comité consultatif des renseignements, ils ont pour fonction de colliger les rapports et de préparer la documentation qui est distribuée à plusieurs ministères et organismes gouvernementaux. En outre, les agents détachés font partie de groupes de travail chargés d'apprécier les effets à long terme des renseignements obtenus.

15. Nous ne voyons aucune raison de modifier les responsabilités fondamentales ou la taille du secrétariat du Bureau du Conseil privé chargé de la sécurité et des renseignements. Le Bureau du Conseil privé doit jouer, dans ce domaine comme dans d'autres, un rôle de coordination et non d'exécution. Le Bureau d'appréciation des renseignements, dont nous recommandons la création ci-après ne devrait pas faire partie du secrétariat du Cabinet, bien que relevant du premier ministre, par l'entremise du secrétaire du Cabinet. Cet organisme déchargerait les agents détachés auprès du Bureau du Conseil privé de toute responsabilité concernant la rédaction d'appréciations à long terme des renseignements, mais non pas de leurs obligations quant au traitement des renseignements d'intérêt immédiat. Le rôle de coordination que doit jouer le Bureau du Conseil privé oblige le secrétaire du Cabinet à consacrer une grande partie de

son temps aux questions de sécurité et de renseignements. Ses responsabilités en la matière sont déjà considérables. Les recommandations formulées ci-après en vue de consolider le système des comités interministériels et de créer un Bureau d'appréciation des renseignements accroîtront les responsabilités du secrétaire du Cabinet dans ce domaine. Il en est de même du travail de coordination que nécessitera la mise en œuvre du présent rapport. Suite à nos entretiens, tant au Canada que dans d'autres pays dotés d'un régime comportant un parlement et un cabinet, nous sommes d'avis que l'orientation des programmes de sécurité et de renseignements pourrait bien occuper le dixième du temps du secrétaire, surtout au cours des quelques prochaines années.

> **NOUS RECOMMANDONS QUE le secrétariat du Bureau du Conseil privé chargé de la sécurité et des renseignements continue à exercer les mêmes fonctions, à l'exception de celles qu'assument à l'heure actuelle les agents qui lui sont détachés, en ce qui concerne les appréciations à long terme de renseignements, et que le secrétaire du Cabinet consacre une bonne partie de son temps aux questions de sécurité et de renseignements.**
> (159)

Les comités interministériels

16. Dans la Partie II du présent rapport, nous avons fait la genèse des comités interministériels qui s'occupent de questions de sécurité et de renseignements. On se souviendra que ce système de comités a été réorganisé en 1972. En voici les principales composantes:

— *Le Comité interministériel de la sécurité et des renseignements* (CISR), présidé par le secrétaire du Cabinet et composé des sous-ministres des principaux ministères qu'intéressent la sécurité et les renseignements et du commissaire de la GRC. Le secrétaire adjoint du Cabinet (sécurité et renseignements) fait fonction de secrétaire.

— Un sous-comité du CISR, soit le *Comité consultatif de la sécurité* (CCS), présidé par le sous-ministre adjoint et chef de la Direction de la police et de la sécurité au secrétariat du ministère du Solliciteur général. Le comité est composé de hauts fonctionnaires responsables des questions de sécurité, y compris le directeur général du Service de sécurité de la GRC.

— Un autre sous-comité du CISR, soit le *Comité consultatif des renseignements* (CCR), est présidé par le sous-secrétaire d'État suppléant aux Affaires extérieures (sécurité et renseignements) et formé de hauts fonctionnaires, y compris le directeur général du Service de sécurité de la GRC.

17. Le Comité consultatif de la sécurité s'occupe principalement d'élaborer la politique relative à la protection de l'information, ainsi que des biens et des fonctionnaires de l'État. Ces dernières années, il s'est vu confier une nouvelle tâche en matière de renseignements et de sécurité, soit celle de rédiger et de diffuser un rapport hebdomadaire sur les menaces à la sécurité interne. Le rapport est fondé principalement sur les informations reçues du Service de sécurité de la GRC et, parfois, du ministère de la Défense nationale. L'équipe de rédaction est présidée par un membre de la Direction de la police et de la

sécurité du ministère du Solliciteur général, le texte définitif devant recevoir l'approbation de membres clés du Comité consultatif de la sécurité. Le Comité consultatif des renseignements supervise la collation de rapports reçus de divers ministères et organismes ainsi que la rédaction de monographies. La plus grande partie de ce travail de collation et d'analyse est confiée à des fonctionnaires détachés auprès du Bureau du Conseil privé.

18. Presque tous ceux avec qui nous avons discuté des comités interministériels, y compris ceux qui en font partie, étaient d'avis que le système ne fonctionne pas aussi bien qu'il le devrait, même s'il est bien conçu. Nous y avons nous-mêmes décelé deux lacunes importantes. Premièrement, dans le domaine de la politique relative à la sécurité, même si le Comité consultatif et ses sous-comités ont consacré beaucoup de temps et d'efforts à des questions comme la politique en matière de contrôle sécuritaire, la classification des documents officiels et la planification des mesures d'urgence, en fin de compte très peu de problèmes ont pu être réglés. Deuxièmement, il importe de raffermir le mode de communication aux ministères d'appréciations utiles des renseignements reçus de divers services. Nous allons traiter séparément de chacun de ces points.

La sécurité: politique et coordination

19. Pour ce qui est tout d'abord de la politique en matière de sécurité, notre étude de la façon dont le Comité consultatif de la sécurité (CCS) fonctionne depuis huit ans a mis au jour l'existence d'un vif sentiment de frustation. En 1972, le président du CCS présentait au Comité interministériel de la sécurité et des renseignements (CISR) une liste de questions à régler en priorité dans le domaine de la sécurité. Le CISR ayant approuvé la liste, le CCS s'est mis au travail. Huit ans plus tard, certains des points les plus importants ne sont pas encore réglés. Par exemple, la refonte de la Directive du Cabinet n° 35 régissant le filtrage de sécurité dans la Fonction publique est en cours depuis 1973, mais, même malgré de nombreuses ébauches, aucune directive nouvelle n'a encore été adoptée. Dans la Partie VII, nous avons fait remarquer que, les comités n'ayant pas mis au point une nouvelle méthode de classement de l'information gouvernementale, la réforme des mécanismes de filtrage n'a pu s'effectuer. Nous verrons à la Partie IX que les comités n'ont pas su élaborer de politique de sécurité concernant les situations d'urgence. Ces deux omissions ont eu des répercussions directes sur le Service de sécurité de la GRC, puisqu'il s'est ainsi vu priver de directives cohérentes et bien à jour dans plusieurs domaines.

20. Pour ce qui est de la politique de sécurité, l'inefficacité du système des comités tient entre autres choses, à notre avis, à l'insuffisance des communications entre les sous-ministres faisant partie du comité principal (CISR) et les représentants de certains ministères ou organismes au sein du comité subalterne (CCS). Certains représentants des ministères auprès du Comité consultatif de la sécurité n'ont aucun rapport hiérarchique direct avec leur sous-ministre. Les délibérations du CCS étant trop souvent axées sur les

complexités administratives plutôt que sur l'élaboration d'une politique fondamentale, le comité principal fait ordinairement assez mauvais accueil à ses propositions.

21. Nous recommandons qu'à l'avenir *l'initiative* des questions de principe comme la sûreté du personnel, la sécurité matérielle et la planification des mesures d'urgence ne soit pas laissée à un comité subalterne. C'est aux ministres et aux sous-ministres qu'il appartient de battre la marche lorsqu'il s'agit de déterminer les questions à régler en matière de sécurité, de confier au CCS l'étude des problèmes d'orientation et de contrôler les effets des opérations de sécurité. Le comité du Cabinet et le Comité interministériel chargé de la sécurité et des renseignements devraient fixer des mandats clairs ainsi que des délais précis aux groupes de travail du CCS. Pour que le Cabinet puisse indiquer la voie à suivre, il est essentiel de désigner un ministre responsable au premier chef de la politique dans ce domaine. A notre avis, le solliciteur général semble tout désigné pour s'occuper de la plupart des questions relatives à la politique de sécurité. Dans la section C du présent chapitre, nous étudions son rôle en tant que ministre responsable du service de renseignements pour la sécurité. Nous y faisons valoir que le solliciteur général doit garder, tant au sein de son ministère qu'à l'extérieur, un noyau de conseillers en matière de sécurité. En sa qualité de chef de la Direction de la police et de la sécurité du ministère du Solliciteur général, le sous-ministre adjoint devrait être un des hauts fonctionnaires fédéraux les mieux renseignés sur les questions de sécurité. Il serait logique que le titulaire de ce poste continue de présider le Comité consultatif de la sécurité. Il peut arriver que dans certains domaines liés à la politique de sécurité, un ministère autre que celui du Solliciteur général ait une responsabilité opérationnelle plus directe (par exemple le filtrage de sécurité pour la Fonction publique). Le cas échéant, le titulaire de ce portefeuille devrait être désigné comme ministre chargé de proposer des politiques au Cabinet. Ce qu'il importe de retenir, c'est que le Cabinet accordera une attention suffisante aux divers aspects de la politique de sécurité si la responsabilité de chaque secteur est attribuée à au moins un ministre.

22. Le secrétaire du Cabinet et le secrétaire adjoint (sécurité et renseignements) doivent continuer à jouer un rôle de premier plan dans la surveillance et la coordination des activités des comités ou groupes de spécialistes de la sécurité. Grâce au travail de ces groupes interministériels et à la coordination assurée par le Bureau du Conseil privé, il pourra être tenu compte des points de vue théoriques et pratiques des différents ministères et organismes dans le règlement des problèmes de sécurité. On devrait se servir davantage de ce mécanisme central de coordination pour juger de l'efficacité des politiques en matière de sécurité. En particulier, il importe que le Bureau du Conseil privé puisse faire part au ministre responsable du service de renseignements pour la sécurité des répercussions des activités du service sur le système de contrôle sécuritaire. Par exemple, combien de fois a-t-on refusé d'habiliter quelqu'un au secret? Pour quelles raisons? Les ministères donnent-ils suite aux recommandations du service de renseignements pour la sécurité? Sinon, pourquoi? Quelles ont été les cas les plus graves d'infractions à la sécurité au sein de l'administration gouvernementale? Quelle en a été la cause? C'est à de telles

questions que l'appareil central de coordination des politiques en matière de sécurité devrait surtout s'arrêter. Il ne devrait pas consacrer de temps aux réunion d'affaires courantes qui ne visent pas à régler les problèmes d'orientation raisonnablement urgents dont la solution incombe aux ministres et aux sous-ministres.

NOUS RECOMMANDONS QUE le Comité du Cabinet et les comités interministériels chargés de la sécurité et des renseignements assument activement la responsabilité de déterminer les problèmes d'orientation à résoudre en matière de sécurité et, au besoin, chargent le Comité consultatif de la sécurité ou les groupes de travail composés de hauts fonctionnaires de leur soumettre des avant-projets de propositions dans les délais prévus.

(160)

NOUS RECOMMANDONS QU'au moins un ministre soit expressément chargé de saisir le Cabinet des propositions concernant chaque aspect de la politique relative à la sécurité et que le solliciteur général soit chargé d'élaborer les politiques régissant les travaux du service de renseignements pour la sécurité.

(161)

NOUS RECOMMANDONS QUE le secrétaire du Cabinet et le secrétaire adjoint du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements continuent de veiller à la coordination interministérielle des politiques en matière de sécurité et qu'une importance accrue soit accordée à l'analyse des effets sur les ministères et organismes gouvernementaux des pratiques et des politiques en matière de sécurité.

(162)

Les renseignements: politique et coordination

23. En ce qui concerne l'apport des comités à la formulation de la politique concernant les priorités en matière de renseignements et la coordination des activités dans ce domaine, une double amélioration s'impose. D'abord, il y a lieu d'améliorer la façon de déterminer les besoins en matière de renseignements à l'intention du Cabinet et de veiller à ce qu'ils aient un effet direct et déterminant sur la collecte de l'information. La détermination des besoins suppose une collaboration plus étroite avec les usagers. Des améliorations s'imposent, en second lieu, en ce qui concerne l'analyse des renseignements reçus et leur utilisation par les ministères et organismes gouvernementaux. Les réorganisations que nous recommandons visent à améliorer la situation dans ces deux domaines connexes.

24. Nous croyons que les motifs invoqués en 1972 pour réunir les secteurs «sécurité» et «renseignements» au niveau des sous-ministres (au sein du CISR) valent maintenant pour la collation et l'évaluation centrales des renseignements. En vertu du présent système, les renseignements intéressant la sécurité intérieure sont traités séparément des renseignements obtenus à l'étranger; c'est-à-dire que le Comité consultatif de la sécurité rassemble et analyse les renseignements d'actualité intéressant la sécurité intérieure, tandis que le Comité consultatif des renseignements fait de même pour les renseignements recueillis à l'étranger. Comme nous l'avons souvent souligné dans le présent rapport, bon nombre des dangers qui menacent la sécurité intérieure du

Canada ont des dimensions internationales. Les renseignements réunis et diffusés à leur sujet ne devraient pas être compartimentés selon leur provenance. Nous croyons donc que les responsabilités du Comité consultatif de la sécurité, en matière d'appréciation et de diffusion des renseignements, devraient être transférées au Comité consultatif des renseignements.

25. Il faudrait modifier les structures du Comité consultatif des renseignements afin d'accroître son efficacité comme mécanisme central de coordination des activités en matière de renseignements. Ce travail de coordination ne doit pas être dominé par un ministère ou deux, ni même sembler l'être. Il est essentiel que les points de vue des divers ministères chargés de la collecte des renseignements se reflètent dans l'information communiquée au gouvernement. Nous croyons que ce que l'on pourrait appeler le caractère «confédéral» de ce procédé serait davantage souligné si le Comité consultatif des renseignements était présidé par le secrétaire adjoint du Cabinet (sécurité et renseignements) plutôt que par le sous-secrétaire d'État suppléant aux Affaires extérieures (sécurité et renseignements). Jusqu'ici le ministère des Affaires extérieures et la GRC ont parfois différé d'avis lorsqu'il s'est agi d'apprécier l'importance des menaces à la sécurité. Ces divergences de vues sont inévitables; en matière de renseignements, elles sont peut-être souhaitables par suite de l'élément de contrepoids qu'elles introduisent dans le processus. Elles ne doivent cependant pas être réglées par un ministère exerçant plus d'influence qu'un autre sur le processus d'appréciation des renseignements. C'est pourquoi nous croyons que la responsabilité de ce processus devrait incomber à une personne relevant du secrétaire du Cabinet et du premier ministre.

26. Le CCR devrait se composer de représentants des producteurs de renseignements et des principaux consommateurs. Si notre recommandation portant création d'un service de renseignements pour la sécurité distinct de la GRC est retenue, le directeur général du nouvel organisme devrait assurément être membre du comité, tout comme le directeur général du Service de sécurité en fait actuellement partie. Il conviendrait que la GRC continue à être représentée au sein du comité, tant à titre d'important usager des renseignements qu'à cause de ses liens éventuels avec le service de renseignements pour la sécurité. Les ministères à vocation économique devraient aussi y être mieux représentés. Le ministère des Finances devrait certainement en faire partie et peut-être même aussi le ministère de l'Industrie et du Commerce et celui de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Les personnes chargées d'apprécier les besoins en matière de renseignements et les renseignements eux-mêmes ont eu tendance jusqu'ici à accorder trop d'importance aux questions d'ordre politique et militaire. C'est là, à notre avis, une optique trop limitée; aussi le gouvernement du Canada ne tire-t-il pas le meilleur parti possible de l'information dont il dispose. L'intégration de l'information d'ordre économique à l'ensemble des besoins et priorités en matière de renseignements permettrait peut-être d'élargir le champ de vision des analystes et de les rendre plus conscients des avantages à tirer du dispositif tout entier. En outre, si le Conseil du Trésor était représenté lui aussi au sein du Comité il pourrait aider à contrôler les coûts des divers éléments du système.

27. Nous croyons que le Comité consultatif des renseignements, ainsi remanié par l'addition de nouveaux membres et l'intégration des mécanismes d'analyse des renseignements pour la sécurité, devrait continuer à exercer les mêmes fonctions, soit, entre autres, la publication de renseignements d'actualité, c'est-à-dire une analyse des informations courantes qui permettent de dégager des décisions à court terme. Le secrétariat du Comité, qui fait le gros du travail de rédaction, est constitué d'un petit groupe d'agents détachés auprès du Bureau du Conseil privé, habituellement par les ministères des Affaires extérieures et de la Défense nationale, ainsi que par la GRC. Selon les réformes que nous proposons, ce groupe resterait attaché au Secrétariat de la sécurité et des renseignements du Bureau du Conseil privé, sous la direction du président du Comité consultatif des renseignements. Ses travaux sur les renseignements d'actualité tiendraient compte des besoins et priorités définis par le CCR et approuvés par le Comité interministériel. S'il est donné suite à nos propositions en vue d'intégrer davantage la production et la consommation de renseignements et d'élargir la définition des besoins dans ce domaine, ses travaux porteront non seulement sur les renseignements politiques et militaires, mais aussi sur l'information d'ordre économique et sécuritaire.

28. Cette modification des fonctions et des structures du Comité consultatif des renseignements améliorera certes le processus de collation et de diffusion des renseignements d'*actualité*, mais elle ne suffira pas. Les renseignements ont pour objet de permettre au gouvernement de prendre des décisions éclairées. Outre les renseignements d'actualité, il doit pouvoir compter sur des appréciations stratégiques à long terme quant à la possibilité de voir se produire certaines situations ou certains événements. L'objectif de ces appréciations ou analyses est de tenter d'atténuer l'incertitude qui accompagne inévitablement les prévisions. Un ancien sous-directeur de la CIA a écrit que «de toutes les tâches dévolues à la CIA» en vertu de la *National Security Act* «... la plus difficile, la plus complexe et la plus importante est de préparer et de diffuser des appréciations à l'échelle nationale»[1]. Grâce à la publication de renseignements d'actualité et d'analyses de l'information, les décisionnaires disposent de données utiles tant à court qu'à long terme. Il arrive aux comités interministériels de mettre au point des appréciations à long terme, mais il faudrait, à notre avis, que le gouvernement fasse davantage. Sur la scène nationale, l'étude que nous avons faite de la situation concernant les renseignements sur le terrorisme séparatiste au Québec en 1970 et par la suite, nous a menés à conclure que selon certains indices il existait une faille dans l'appareil dont disposait le gouvernement pour effectuer des appréciations stratégiques à long terme des renseignements reçus de diverses sources, notamment du Service de sécurité.

29. Le Canada se distingue de ses proches alliés par l'absence de programme interministériel d'appréciation de la sécurité et des renseignements. En Australie, une récente commission royale d'enquête sur la sécurité et les renseignements a recommandé la création d'un service d'appréciation[2]. Son président, le

[1] Ray S. Cline, *Secrets, Spies and Scholars: Blueprint of the Essential C.I.A.* Washington, Acropolis Books, 1976, p. 135.

[2] Australie, *Third Report on the Royal Commission on Intelligence and Security* (rapport Hope), *Abridged Findings and Recommendations*, Canberra 1978, par. 67.

juge Hope, a constaté que dans ce pays les ministères de la Défense et des Affaires étrangères exerçaient un contrôle trop rigoureux du processus d'appréciation[3]. Il en est aussi venu à la conclusion que les autres ministères ne participaient pas vraiment à la détermination de cibles et de priorités en matière de renseignements[4]. Le juge Hope a en outre constaté qu'une définition trop floue des rôles et un manque de coordination influaient défavorablement sur la collecte de renseignements[5]. A son avis, trop peu d'importance est accordée aux renseignements non militaires[6], phénomène qui s'est produit au Canada pendant bien des années après la guerre. La commission royale a donc proposé de centraliser les appréciations[7]. Notre examen de la politique de coordination des renseignements au Canada nous a amenés à faire des constatations semblables, notamment à conclure à la nécessité d'un mécanisme d'appréciation centralisé. L'organisme australien, qui a été mis sur pied à la suite des recommandations de la commission royale, est connu sous le nom d'*Office of National Assessments (O.N.A.)*. Ses fonctions et les dispositions touchant le personnel sont prévues dans l'*Office of National Assessments Act, 1977* qui régit ses opérations.

30. Forts de ces exemples et vu nos critiques du système d'analyse des renseignements tel qu'il existe actuellement, nous proposons la création d'un Bureau d'appréciation des renseignements. Cet organisme ferait partie du Bureau du Conseil privé, mais serait distinct du Secrétariat de la sécurité et des renseignements. Il aurait pour fonctions d'apprécier les renseignements sous la direction du Comité interministériel de la sécurité et des renseignements, conformément aux besoins et priorités établis par le Comité consultatif des renseignements et approuvés par le Comité interministériel et les comités du Cabinet chargés de la sécurité et des renseignements. A l'exemple de l'Australie, nous croyons que ce bureau devrait avoir son propre groupe d'analystes, en plus des agents détachés par les ministères et organismes gouvernementaux ayant des responsabilités en matière de sécurité et de renseignements. Cet organisme serait dirigé par un directeur général qui posséderait une longue expérience de l'appréciation des renseignements, relèverait du premier ministre par l'entremise du secrétaire du Cabinet, et ferait partie du CCR.

31. Nous croyons que le travail du Bureau devrait refléter le caractère confédéral du milieu dans lequel oeuvrent les spécialistes des renseignements. Une bonne partie de ses travaux serait confiée à des groupes consacrant leur temps et leurs efforts à des sujets précis. Lorsqu'il prépare des documents sur un sujet susceptible d'être perçu différemment par les divers ministères, il serait sage que le groupe de travail compte des représentants de ces ministères ou qu'il les consulte. Les ministères qui ont pour tâche de recueillir des renseignements devraient pouvoir présenter leur point de vue au gouvernement si leur opinion diffère de l'appréciation présentée par le Bureau dans un

---

[3] *Ibid.*, par. 67.
[4] *Ibid.*, par. 48.
[5] *Ibid.*, par. 51.
[6] *Ibid.*, par. 53.
[7] *Ibid.*, par. 59.

document quelconque. Il faudrait donc étudier la possibilité d'insérer dans la loi créant le Bureau des dispositions correspondant au paragraphe 8(3) de l'*Office of National Assessments Act, 1977* de l'Australie. Ce paragraphe prévoit que, dans les cas où les pourparlers avec les ministères n'ont pas permis de dégager un consensus, le directeur général

> doit faire parvenir à chaque personne à qui l'appréciation est remise une déclaration indiquant le ou les sujets à propos desquels il y a eu divergence d'opinion.

32. Il convient de souligner que le Bureau d'appréciation ne recueillerait pas lui-même de renseignements. Son rôle se limiterait à utiliser les renseignements recueillis par les autres ministères et organismes gouvernementaux et par d'autres sources pour préparer, à l'aide des meilleures sources publiques d'information, des appréciations à long terme concernant les dangers qui menacent la sécurité et les intérêts essentiels du Canada. Le Bureau ne doit pas se substituer aux moyens d'analyse importants dont doit disposer le service de renseignements pour la sécurité. Comme nous l'avons déjà expliqué, l'analyse constitue un élément essentiel de l'activité d'un bon service de renseignements pour la sécurité. Comme les analyses du service doivent comprendre des appréciations à court et à long termes concernant les menaces à la sécurité, le Bureau s'en servira souvent pour ses travaux. En outre, les agents de renseignements du service feraient souvent partie des groupes de travail qui, sous les auspices du Bureau, seraient chargés de préparer des évaluations à long terme.

33. Le Bureau devrait aussi prendre une part importante à l'élaboration des priorités en matière de renseignements. Grâce aux évaluations qu'il aurait préparées, il serait en mesure de percevoir où il y a carence de renseignements et d'aider, par conséquent, le gouvernement à déterminer les besoins et les priorités.

34. Mais la responsabilité première de déterminer chaque année les priorités en matière de renseignements devrait continuer à incomber au Groupe des besoins et des priorités relevant du Comité consultatif des renseignements. Le secrétaire adjoint du Cabinet (sécurité et renseignements) ferait parvenir les recommandations du groupe en question au président du CISR. Les besoins en matière de sécurité intérieure et de renseignements de sources étrangères, y compris les renseignements d'ordre économique déterminés par le Bureau, devraient être incorporés à la liste du CCR et faire l'objet d'une étude interministérielle, ainsi que d'une révision par le CISR et le comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements. Les rapports qui existent entre les appréciations et la détermination des priorités et des besoins, ainsi que les liens étroits entre les renseignements d'actualité et les appréciations obligeront, à notre avis, le secrétaire adjoint du Cabinet et le directeur général du Bureau d'appréciation à travailler en étroite collaboration. En outre, la participation du solliciteur général, de son sous-ministre, et du directeur général du service de renseignements pour la sécurité, à chaque étape du processus, devrait garantir qu'il sera tenu compte, dans les priorités opérationnelles du service de renseignements pour la sécurité, des besoins établis par le gouvernement.

NOUS RECOMMANDONS QUE les travaux de collation et de diffusion des renseignements en matière de sécurité qu'exécute actuellement le Comité consultatif de la sécurité soient transférés au Comité consultatif des renseignements et que le travail de ce dernier comité en ce qui concerne la collation des renseignements d'actualité et la formulation d'avis sur les priorités dans ce domaine comprenne dorénavant les renseignements d'ordre économique et sécuritaire.

(163)

NOUS RECOMMANDONS QUE le Comité consultatif des renseignements soit présidé par le secrétaire adjoint du Cabinet (sécurité et renseignements).

(164)

NOUS RECOMMANDONS QUE le Comité consultatif des renseignements soit composé, entre autres, du directeur général du service de renseignements pour la sécurité, du commissaire de la GRC et de représentants du ministère des Finances et du Conseil du Trésor.

(165)

NOUS RECOMMANDONS QUE soit créé un Bureau d'appréciation des renseignements chargé d'évaluer les dangers qui menacent la sécurité et les intérêts essentiels du Canada en se fondant sur des renseignements reçus des ministères et organismes gouvernementaux et de pays alliés, et que ce bureau ait à sa tête un directeur général relevant du premier ministre, par l'entremise du secrétaire du Cabinet.

(166)

C. DIRECTION MINISTÉRIELLE

35. L'examen des grandes orientations que le premier ministre et le ministre doivent donner au service de renseignements pour la sécurité suppose l'étude préalable de leurs rapports réciproques, ainsi que la nécessité de déterminer quel ministre aura compétence et quelles attributions seront confiées à ceux qui lui sont comptables en matière de sécurité. La confusion et les controverses auxquelles ont donné lieu dans le passé les rôles respectifs du premier ministre, du solliciteur général, du solliciteur général adjoint, du commissaire de la GRC et du directeur général du Service de sécurité ont non seulement fait perdre du temps et des énergies, mais ont aussi contribué à créer le climat où se sont déroulées bon nombre des activités sur lesquelles nous avons enquêté. L'établissement de champs de compétence bien définis et de rapports hiérarchiques clairs et nets permettrait d'éviter bien des abus.

36. Avant de déterminer jusqu'où doit aller la direction ministérielle et quelle forme elle doit prendre, nous jeterons un bref coup d'œil sur les événements passés et sur la situation présente, afin de bien mettre en relief les réformes à apporter et les embûches à éviter.

Les antécédents juridiques

37. D'entrée de jeu, il est bon de rappeler sur quels fondements juridiques repose le Service de sécurité. L'article 18 de la Loi sur la GRC[8] énumère les fonctions de ses membres qui sont agents de la paix en ces termes:

> 18. Il est du devoir des membres de la Gendarmerie qui sont agents de la paix, sous réserve des ordres du Commissaire,
>
> *a*) de remplir toutes les fonctions confiées aux agents de la paix en ce qui concerne le maintien de la paix, la lutte préventive contre le crime, les infractions aux lois du Canada et aux lois en vigueur dans toute province où ils peuvent être employés, l'arrestation des criminels et des contrevenants ainsi que d'autres personnes qui peuvent être légalement mises sous garde;
>
> *b*) d'exécuter tous les mandats qui peuvent, selon la présente loi ou les lois du Canada ou les lois en vigueur dans quelque province, être légalement exécutés par des agents de la paix, et, à cet égard, de remplir toutes les fonctions et d'accomplir tous les services qui peuvent être légalement effectués par ceux-ci, selon la présente loi ou les lois du Canada ou les lois en vigueur dans une province quelconque;
>
> *c*) de remplir toutes les fonctions qui peuvent être légalement exercées par des agents de la paix à l'égard de l'escorte et du transfèrement de condamnés et d'autres personnes sous garde, à destination ou en provenance de quelque tribunal, lieu de punition ou de détention, asile ou autre endroit; et
>
> *d*) de remplir les autres attributions et fonctions que prescrit le gouverneur en conseil ou le Commissaire.

On constatera donc que le gouverneur en conseil peut prescrire d'«autres attributions et fonctions», mais seulement s'il s'agit de membres «qui sont agents de la paix».

38. L'article 21 de la loi autorise le gouverneur en conseil à édicter d'autres règlements et, sauf pour les règlements d'application générale, confère au commissaire le droit d'établir des règles dans les mêmes domaines. Il est rédigé en ces termes:

> 21. (1) Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements sur l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie et, en général, sur la réalisation des objets de la présente loi et la mise à exécution de ses dispositions.
>
> (2) Sous réserve de la présente loi et des règlements établis en conformité du paragraphe (1), le Commissaire peut édicter des règles, appelées «ordres permanents», visant l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie.

39. En vertu du pouvoir dont il dispose d'établir des règlements, le gouverneur en conseil a édicté l'article 24 du Règlement concernant la GRC[9], lequel est le seul à statuer expressément sur le maintien et le fonctionnement d'un service de sécurité. Cet article est ainsi conçu:

---

[8] S.R.C. 1970, c. R-9.

[9] C.R.C., c. 1391.

24. En plus des fonctions prescrites par la Loi, la Gendarmerie doit:

e) assurer et diriger les services de sécurité et de renseignements que peut exiger le Ministre.

Il est aussi fait état du rôle de la Gendarmerie en matière de sécurité à l'article 110 du même Règlement où est prévu le poste de directeur général. L'article en question est rédigé en ces termes:

110. Nul ne doit être nommé membre civil à moins d'avoir une bonne réputation et les aptitudes physiques requises pour exercer les fonctions inhérentes au poste qui lui est assigné, et de remplir l'une des fonctions suivantes:

. . .

r) directeur général — Sécurité et Renseignements[10].

Cette disposition a été abandonnée lors de la codification des Règlements en 1978.

40. Tels sont les fondements juridiques — plutôt fragiles à notre avis — du Service de sécurité de la GRC. Il est tout au moins douteux que le gouverneur en conseil à qui la loi confère le pouvoir d'établir des règlements (articles 18 et 21) puisse déléguer à son tour ce droit par décret au ministre [paragraphe 24*e*] du Règlement)[11]. Ainsi, si les responsabilités en ce domaine avaient été attribuées directement par le commissaire de la GRC en vertu des pouvoirs que lui confère le paragraphe 18*d*) de la loi, le problème aurait peut-être été évité. Mais même à cela, comme ils se bornent à prescrire les attributions et fonctions des membres «qui sont des agents de la paix», les pouvoirs du commissaire ne s'appliqueraient pas aux membres civils du Service de sécurité, donc au directeur général. De plus, l'attribution de responsabilités au Service de sécurité par le commissaire aurait peut-être eu pour effet d'exclure toute intervention directe du ministre.

41. Même dans l'hypothèse où des tâches et fonctions peuvent être légalement attribuées à la GRC en matière de sécurité, les modalités de cette attribution posent aussi des problèmes d'ordre juridique. Au chapitre 2 de la Partie II, nous avons défini le rôle actuellement dévolu au Service de sécurité, rôle qui a été défini en grande partie dans des directives ou des décisions du Cabinet. Comme ni l'une ni l'autre de ces méthodes n'est prévue dans la loi ou le règlement concernant la GRC, elles ne semblent reposer sur aucun fondement *statutaire*. On pourrait sans doute prétendre que le Cabinet s'est prévalu de la prérogative de la Couronne, mais il faudrait tout au moins se demander si cette prérogative tient toujours, le Parlement ayant prévu, dans la Loi sur la GRC, le moyen par lequel la Couronne peut diriger la Gendarmerie — par voie de règlement ou par directive du solliciteur général[12]. Étant donné que le

---

[10] C.P. 1969-14/2318.

[11] *P.G. du Can.* c. *Brent* (1956) 2 D.L.R. (2e) 503 (Cour suprême du Canada).

[12] Dans la cause *Attorney General* c. *De Keyser's Royal Hotel* [1920] A.C. 508, il a été établi en principe que l'attribution de pouvoirs statutaires à la Couronne pourrait l'empêcher d'exercer des prérogatives qu'elle aurait pu invoquer par ailleurs: Wade et Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Longman, 9e éd., 1977, p. 239.

solliciteur général fait partie du Cabinet, on pourrait soutenir que les directives du Cabinet (par exemple celle du 27 mars 1975) sont effectivement de lui en vertu du paragraphe 24*e*) du Règlement, mais à notre avis c'est là un moyen plutôt imprécis de régler la question.

42. Laissons de côté pour le moment les problèmes que suscite sur le plan juridique l'attribution des fonctions et responsabilités de la GRC en matière de sécurité pour passer à l'étude de la législation dans la mesure où elle touche les responsabilités des protagonistes. Nous voulons tout simplement souligner les problèmes que pose la législation actuelle, dans la mesure où ils influent sur la direction ministérielle dans le domaine de la sécurité. N'oublions pas que le commissaire de la GRC est mentionné ici en sa qualité de responsable du Service, le directeur général étant simplement son délégué aux fins de la sécurité. Dans la mesure où ils se rapportent au rôle de corps policier de la GRC, les problèmes susmentionnés seront analysés au chapitre 4 de la Partie X.

43. Il y a lieu d'analyser ici, aux fins de la présente étude, les rapports d'ordre juridique qui existent entre le commissaire, le solliciteur général et le solliciteur général adjoint. Cette situation équivoque remonte au moins à la création du ministère du Solliciteur général et est à l'origine de bon nombre des difficultés auxquelles fait face actuellement le Service de sécurité. La GRC a relevé du ministre de la Justice jusqu'au 1er janvier 1966. En 1965, le gouvernement décida de créer un nouveau ministère et de le confier à un ministre déjà en poste, soit le solliciteur général, et ce, pour au moins deux raisons. Premièrement, écrasé par ses responsabilités, ministérielles et autres, le ministre de la Justice n'arrivait pas, estimait-on, à accorder toute l'attention voulue à chacune d'entre elles, car outre ses fonctions normales, le ministre de la Justice devait veiller au bon fonctionnement du Service canadien des pénitenciers, de la Commission nationale des libérations conditionnelles et de la GRC. En 1965, il était devenu évident que la GRC ne recevait à peu près pas de directives ni d'instructions de son ministre et qu'elle ne s'empressait pas d'en demander. Elle s'accommodait fort bien de rapports qui la laissaient semi-autonome, encore que le gouvernement déplorât l'absence de surveillance et de contrôle civils. On croyait qu'en transférant la responsabilité de la GRC à un ministre moins occupé, celui-ci pourrait plus facilement donner des directives en matière de sécurité. En second lieu, le gouvernement a créé le ministère du Solliciteur général parce qu'il était de plus en plus conscient des impératifs de la théorie de la «défense sociale», au sein du système de droit pénal. Cette théorie suit le cheminement du criminel depuis son arrestation jusqu'à sa mise en liberté conditionnelle, en passant par sa condamnation et sa détention. Selon ses adeptes, ces divers éléments devaient être reliés les uns aux autres pour qu'il soit pleinement tenu compte des répercussions, dans un secteur donné, de toute réforme apportée dans un autre. Mais pour protéger les droits de la personne avant sa condamnation, il a été décidé que l'un des aspects, soit le rôle du ministère public, ne devrait pas être trop intimement lié aux autres. Il a donc été convenu de faire relever les services de police, les pénitenciers et les libérations conditionnelles d'un même ministre disposant de suffisamment de temps pour les regrouper et les intégrer dans un système. En retirant ces

services du ministère de la Justice, on a rompu du même coup le lien direct avec le ministère public.

44. Comme il est typique des réorganisations gouvernementales, on a pris les dispositions nécessaires à l'avance, en songeant aux mesures législatives éventuelles. Le 22 décembre 1965, le Conseil adoptait un décret[13] devant entrer en vigueur le 1er janvier 1966. Ce décret transférait au solliciteur général la supervision de la GRC ainsi que le contrôle ou la supervision du Service canadien des pénitenciers, de même que les pouvoirs, fonctions et attributions prévus dans les lois pertinentes, y compris la Loi sur les libérations conditionnelles. Le décret désignait en outre comme sous-chefs en conformité du paragraphe 2(1) de la Loi sur le Service civil, le commissaire de la GRC, le commissaire des pénitenciers et le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Cette mesure se révélait nécessaire du fait que, même si un nouveau ministre se trouvait à la tête des organismes en question, il n'existait aucune loi créant le ministère et le poste de sous-ministre. C'est ainsi qu'a été formé l'embryon du ministère du Solliciteur général. Celui-ci a vu le jour avec l'adoption en 1966 du projet de loi sur l'organisation gouvernementale, lequel renfermait la Loi sur le ministère du Solliciteur général[14], entrée en vigueur le 1er octobre 1966. (A la section E du chapitre 2 de la Partie II, nous traitons de la création du ministère du Solliciteur général selon le concept du «ministère suédois»).

45. Le gouvernement ne s'est pas soucié de faire correspondre les dispositions de la nouvelle Loi sur le ministère du Solliciteur général avec celles de la Loi sur la GRC, ni de définir clairement dans la loi les responsabilités des titulaires des différents postes. L'article 4 de la Loi sur le ministère du Solliciteur général énumère en ces termes les pouvoirs ministériels qu'assume normalement le solliciteur général à l'endroit de la GRC:

> Les devoirs, pouvoirs et fonctions du Solliciteur général du Canada visent et comprennent toutes les questions qui sont du ressort du Parlement du Canada et que les lois n'attribuent pas à quelque autre ministère, département, direction ou organisme du gouvernement du Canada, concernant
>
> *c*) la Gendarmerie royale du Canada.

Cet article passe sous silence les devoirs, pouvoirs et fonctions du solliciteur général vis-à-vis de la GRC. Il mentionne simplement qu'il a les devoirs, pouvoirs et fonctions ressortissant à la compétence fédérale et que «les lois n'attribuent pas à quelque autre ministère, département, direction ou organisme» fédéral. Il s'ensuit que si une autre loi confère des devoirs, pouvoirs ou fonctions au ministre chargé de la GRC, c'est au solliciteur général qu'elle les attribue. Si l'on prend à titre d'exemple l'article 54 de la Loi canadienne sur les droits de la personne[15] qui habilite le ministre à consentir des exceptions dans le cas de certaines banques de données, c'est donc au solliciteur général qu'est reconnu ce pouvoir en ce qui concerne les banques de données de la GRC.

---

[13] C.P. 1965-2286.

[14] S.R.C. 1970, c. S-12.

[15] Statuts du Canada, 1976-1977, c. 33.

46. La situation se complique lorsque l'article 4 de la Loi sur le ministère du Solliciteur général est envisagé à la lumière des dispositions de la Loi sur la GRC. Dans la mesure où un pouvoir, devoir ou fonction est attribué par la Loi sur la GRC à un autre ministère, direction ou organisme, il n'appartient pas au solliciteur général. Or, c'est nettement le cas de certains articles de la Loi sur la GRC. Par exemple, les paragraphes 6(2) et 7(2) autorisent le Conseil du Trésor à fixer le nombre maximum d'officiers et de membres de la GRC. Mais qu'advient-il des pouvoirs attribués au commissaire de la GRC? L'article 5 de la loi[16] est ainsi conçu:

> Le gouverneur en Conseil peut nommer un officier, appelé commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, qui, sous la direction du Ministre, est investi de l'autorité sur la Gendarmerie et de la gestion de toutes les matières s'y rattachant.

Est-ce que les mots «autorité» et «gestion» englobent toutes les activités de la GRC ou se limitent-ils aux questions administratives? Dans ce dernier cas, quels sont les rôles respectifs du ministre et du commissaire à l'égard des activités qui ne sont pas prévues par cette réserve? Pour sa part le texte anglais est conçu en ces termes: «The Governor in Council may appoint an officer to be known as the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police who, under the direction of the Minister, has the *control and management of the Force* and *all matters connected therewith*». L'expression «all matters connected therewith» se rapporte-elle au mot «Force» ou aux termes «the control and management of the Force»? Et quelle est la signification de la version française de l'article 5, reproduit ci-dessus, qui ne paraît pas correspondre au texte anglais? Nous approfondirons le sens de cet article au chapitre 4 de la Partie X, dans notre étude des pouvoirs du ministre et du commissaire sur le plan policier. Certains autres champs de compétence sont formellement attribués dans la Loi sur la GRC. Par exemple, le gouverneur en conseil et le commissaire sont investis à l'article 21 de certains pouvoirs dont nous avons déjà fait état. Sans compter qu'aux termes de l'article 7 de la même loi, le commissaire est habilité à nommer tous les membres autres que les officiers. On peut supposer qu'en vertu de l'un ou l'autre de ces articles ou d'autres articles semblables de la loi, le poste de commissaire ne peut être assimilé à un «ministère, département, direction ou organisme du gouvernement du Canada» dont fait mention l'article 4 de la Loi sur le ministère du Solliciteur général. Si cette supposition est juste, le commissaire est-il assujetti au pouvoir que l'article 4 confère au ministre? Si le commissaire ne figure pas au nombre des exceptions prévues à l'article 4, pour quel motif d'ordre juridique n'a-t-on pas modifié alors l'article 5 de la Loi sur la GRC qui investit expressément le ministre «de l'autorité sur la Gendarmerie et de la gestion de toutes les matières s'y rattachant»? Le paragraphe 20(1) est la seule autre disposition de la Loi sur la GRC qui confère au ministre le pouvoir de poser un acte. Sous réserve de l'assentiment du gouverneur en conseil, il peut passer avec une province un contrat prévoyant la prestation de services de police par la GRC ou, avec l'autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil d'une province, conclure un marché analogue avec une municipalité. A noter que cet article

[16] S.R.C. 1970, c. R-9.

ajoute simplement aux pouvoirs du ministre et ne vise pas à modifier ses rapports avec le commissaire.

47. Aucune réponse valable ne peut être donnée, à notre avis, aux différentes questions que nous avons posées, si ce n'est par voie législative. Il faudrait apporter, selon nous, toutes les modifications qui s'imposent pour que le droit de regard absolu du ministre sur l'ensemble des opérations du service de renseignements pour la sécurité ne fasse plus aucun doute. Nous exposons au chapitre 4 de la Partie X nos vues sur les pouvoirs dont devrait jouir le ministre par rapport au rôle de la GRC en tant que corps policier. A notre avis, quelles que soient les restrictions imposées au ministre quant à la direction des agents de la paix, elles ne doivent, en aucun cas, porter atteinte à ses pouvoirs par rapport aux responsabilités du service de renseignements pour la sécurité. Nous nous étendrons là-dessus un peu plus loin, mais penchons-nous un instant sur la question du statut juridique du solliciteur général adjoint vis-à-vis de la GRC et, partant, de son Service de sécurité.

48. Le paragraphe 23(2) de la Loi d'interprétation[17] est rédigé en ces termes:

> (2) Les mots qui donnent à un ministre de la Couronne l'ordre ou l'autorisation d'accomplir un acte ou une chose ou qui, de quelque autre manière, lui sont applicables en raison de son titre officiel comprennent un ministre agissant pour lui ou, si le poste est vacant, un ministre désigné pour remplir ce poste, en exécution ou sous le régime d'un décret du conseil, de même que ses successeurs à la charge en question et son ou leur délégué, mais rien au présent paragraphe ne peut s'interpréter comme permettant à un délégué d'exercer quelque pouvoir, conféré à un ministre, d'établir un règlement défini dans la Loi sur les règlements.

Sauf indication contraire, cet article paraît établir clairement que quels que soient les pouvoirs dévolus au solliciteur général au titre de sa charge, le solliciteur général adjoint est revêtu des mêmes pouvoirs, excepté celui d'établir des règlements. Les pouvoirs ainsi accordés au solliciteur général adjoint s'appliqueraient normalement à la GRC, ce que contestent les commissaires de la GRC depuis au moins 1965. A leur avis, le solliciteur général adjoint ne joue aucun rôle intermédiaire entre eux et le solliciteur général, à quelque fin que ce soit. Ils soutiennent que, vis-à-vis de la GRC, le commissaire est, à toutes fins, le sous-chef, c'est-à-dire le sous-ministre. Ils font valoir qu'en vertu des dispositions du paragraphe 23(2) de la Loi d'interprétation, le commissaire est le délégué en ce qui concerne la GRC, point de vue que la loi et deux décrets corroborent jusqu'à un certain point.

49. Dans le cas de la loi, leur thèse s'appuie sur les modifications apportées à des mesures législatives pertinentes. L'Acte de 1873 concernant l'établissement d'un corps de police à cheval dans les Territoires du Nord-Ouest statuait comme il suit:

> Le ministère de la Justice aura le contrôle et l'administration du corps de police et de toute matière s'y rattachant mais le Gouverneur en Conseil pourra ordonner en tout temps que ce contrôle et cette administration soient transférés à tout autre ministère du Service civil du Canada. . .[18]

[17] S.R.C. 1970, c. I-23..

[18] 36 Vict., c. 35, art. 33.

En vertu de cette loi, le commissaire était aussi «soumis au contrôle, aux ordres et à l'autorité de telle personne ou de telles personnes qui pourront être nommées de temps à autre par le Gouverneur en conseil à cet effet»[19]. Selon ces articles, la Gendarmerie ne relevait pas simplement du ministre, mais aussi du ministère pour «le contrôle et l'administration». Cette formule devait être modifiée une vingtaine d'années plus tard. La loi ainsi modifiée prévoyait que «tout autre membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada que le Gouverneur en conseil désignera de temps à autre, aura le contrôle et la direction de la police et de tout ce qui s'y rattachera»[20]. Depuis 1959, les articles pertinents de la Loi sur la GRC sont conformes au libellé de l'article 5 actuel en vertu duquel le commissaire, sous la direction du «ministre», est «investi de l'autorité sur la Gendarmerie et de la gestion de toutes les matières s'y rattachant». Le ministre compétent était alors le ministre de la Justice. Il n'était aucunement question du ministère. Cette suppression de la compétence ministérielle, assortie aux autres pouvoirs attribués au commissaire dans la Loi sur la GRC, confère à celui-ci, prétend-on, le statut de sous-chef.

50. Deux décrets viennent aussi appuyer le point de vue des commissaires. Le premier, adopté le 22 décembre 1965[21], désigne le commissaire comme «sous-chef» de la GRC pour les fins de la Loi sur le Service civil. Le second, pris le 5 octobre 1967[22], désigne le commissaire comme «sous-chef» pour les fins de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, laquelle a remplacé la Loi sur le Service civil.

51. Mais ni la loi sur la GRC, ni les deux décrets en question, ni aucune autre loi ou disposition statutaire n'attribue au commissaire les pleins pouvoirs de délégué du ministre à l'égard de la GRC, aux fins de l'application du paragraphe 23(2) de la Loi d'interprétation, ce qui lui confèrerait les pleins pouvoirs d'un sous-ministre en ce qui concerne la Gendarmerie. Aucune autre des principales lois définissant le statut juridique et les pouvoirs des éléments constitutifs de la Fonction publique et de leurs premiers dirigeants ne désigne la GRC comme ministère. En vertu de la définition de l'expression «Fonction publique» qui figure à l'article 2 et de la mention de la GRC à l'annexe I de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique[23], la GRC constitue un élément distinct, au sein de la fonction publique. Cette même définition a été incorporée à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, qui en fait mention[24]. La GRC n'est désignée nulle part comme «ministère» proprement dit mais plutôt comme un élément de la Fonction publique.

Essais de solution du problème

52. Il n'entre pas dans notre propos de chercher à en arriver à une conclusion quant au statut juridique de la GRC et de son commissaire au sein de l'appareil gouvernemental. L'exposé ci-dessus des aspects juridiques ne tend qu'à souli-

[19] 36 Vict., c. 35, art. 11.
[20] 57-58 Vict. c. 27, art. 3.
[21] C.P. 1965-2286.
[22] C.P. 1967-1898.
[23] S.R.C. 1970 c. P-35.
[24] S.R.C. 1970 c. P-32, par. 2(1).

gner l'existence d'un véritable problème. Des divergences de vues sont apparues peu de temps après la création du ministère du Solliciteur général. Les solliciteurs généraux des débuts du ministère ont apprécié diversement le rôle que devaient jouer le solliciteur général adjoint et le commissaire. M. Ernest Côté, qui a été le deuxième à assumer la charge de solliciteur général adjoint et qui est demeuré en poste du 15 décembre 1968 au 31 juillet 1972, a consacré beaucoup de temps et d'efforts à tenter de résoudre le problème. Selon lui le solliciteur général adjoint était, à toutes fins, (vol. 307, p. 300752) l'*alter ego* du solliciteur général. Ce point de vue, d'après M. Côté, a été fortement contesté par le commissaire en poste à ce moment-là (vol. 307, p. 300745).

53. Le 27 janvier 1971, soit peu de temps après sa nomination au poste de solliciteur général, M. Goyer reçoit du premier ministre une lettre dans laquelle celui-ci lui fait part de ses vues sur les rapports qui devraient exister entre le solliciteur général adjoint et les dirigeants de la GRC, du Service canadien des pénitenciers et de la Commission nationale des libérations conditionnelles. C'est en ces termes que le premier ministre lui demande d'examiner le problème pour tenter d'y trouver une solution:

> Vous devrez d'abord vous efforcer de susciter au sein des trois éléments de votre ministère l'esprit d'entente et de solidarité que leur tradition de discipline hiérarchique et d'indépendance n'ont guère favorisé. Les cadres supérieurs en particulier semblent maintenir entre eux et avec le sous-ministre des rapports méfiants et distants. Ce comportement les a empêchés de faire naître les liens de confiance, d'entente et de solidarité indispensables au bon fonctionnement du ministère.
>
> On aurait certes pu résoudre ce problème dès le début en unifiant ces trois éléments sous une ferme autorité, au lieu de les laisser évoluer selon leur structure et leur autonomie propres. La décision prise alors était de bon aloi. Elle répondait au désir d'en arriver à un arrangement qui, tout en assurant l'exercice d'une autorité centrale, permettait l'existence d'une administration décentralisée. Celle-ci devait rester néanmoins assujettie à la surveillance globale découlant de l'attribution centralisée des ressources. On avait alors escompté que, sous la direction du sous-ministre, l'autorité de l'équipe ministérielle, suffisamment ferme, favoriserait la confiance et la coopération au sein de ces trois services sans diminuer indûment leur nécessaire autonomie.
>
> A mon sens donc, il ne s'agit pas d'effectuer une fusion complète des composantes de votre ministère mais bien plutôt d'assurer leur collaboration mutuelle, ainsi que leur coordination. Pour vous conseiller — ou vous suppléer en toute chose, comme l'y appellent ses fonctions —, pour gérer les affaires du ministère ou en attribuer les ressources, votre sous-ministre, contrairement à ce qui se passe présentement, doit disposer de tous les renseignements dont il peut avoir besoin. Il doit pouvoir aussi compter sur la pleine coopération des fonctionnaires responsables de chacun des services.
>
> Dans cet esprit, je vous invite à tenir compte des dispositions maintes fois préconisées par vos prédécesseurs et selon lesquelles les chefs des trois secteurs de votre ministère devraient vous déférer toutes les affaires ministérielles par l'entremise de votre sous-ministre. A cet égard, il serait sans doute indiqué de revoir les arrêtés en conseil 1965-2286 et 1967-1898, dont les termes ne manquent pas de compliquer les rapports entre votre sous-ministre et les chefs de service de votre ministère. Il me semble en effet

important de rechercher les solutions les plus acceptables tant en ce qui concerne les rapports entre vos fonctionnaires que la gestion, le personnel et le budget. A cet effet, votre sous-ministre pourrait soumettre ces problèmes au Comité des hauts fonctionnaires qui les étudierait et proposerait un moyen de les régler.

A mon avis, pareilles démarches contribueraient à améliorer le fonctionnement de votre ministère. Je ne pense pas qu'il y ait lieu de pousser les choses plus loin pour lui appliquer, conformément au sens originel, la Loi de 1966 sur l'organisation du gouvernement. Il s'agira plutôt de faire savoir clairement que vous comptez sur la collaboration de tous et l'exigerez; que votre sous-ministre agira fréquemment en votre nom et que vous chercherez à obtenir par son entremise la coopération voulue, tout en attendant de lui, toutefois, qu'il se comporte de manière à ne pas saper la direction, l'autorité et la responsabilité qu'assument les chefs des différents organismes constitutifs du ministère. L'idéal serait en effet que le sous-ministre et ces chefs œuvrent de concert, fassent équipe dans un esprit d'ouverture, de sympathie et de bonne volonté. D'un côté comme de l'autre, l'imposition de strictes relations d'ordre hiérarchique compromettrait le climat qu'il faut établir au sein de votre ministère. Il me semble qu'une bonne façon de favoriser pareil climat ,— et je compte que vous y aurez fréquemment recours —, serait d'inviter des groupes d'étude et comités de travail, formés au sein de votre ministère, à participer à l'élaboration de nouvelles politiques. La conjugaison de leurs efforts ne pourrait qu'accroître l'efficacité de leur action.

54. Au printemps de 1971, un comité de hauts fonctionnaires présidé par le secrétaire du Cabinet est saisi du problème; mais au départ de M. Côté, il est toujours à la recherche d'une solution. Le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique considéraient tous deux le commissaire comme un sous-chef et la GRC fonctionnait à la manière d'un ministère tout à fait autonome du ministère du Solliciteur général, même si elle relevait de ce dernier.

55. Cette autonomie de la GRC empêchait le solliciteur général d'obtenir tout avis ou conseil impartial de son sous-ministre en matière de police et de sécurité. Lorsqu'il devint solliciteur général, M. Goyer prit l'habitude d'inviter le solliciteur général adjoint à tous ses entretiens avec le commissaire et le directeur général, sauf lorsqu'il s'agissait d'étudier l'opportunité d'accorder des mandats autorisant l'écoute électronique. Mais la simple présence du solliciteur général adjoint aux réunions n'aidait pas à déterminer comment le solliciteur général devait s'y prendre pour examiner et analyser tous les renseignements qui lui étaient communiqués par la GRC, particulièrement sur le plan de la sécurité. C'est en partie pour atténuer ce problème qu'un groupe a été chargé, au sein du secrétariat du solliciteur général, d'analyser et d'apprécier les renseignements reçus du Service de sécurité, de conseiller le solliciteur général à cet égard et, au besoin, de diffuser ces renseignements à l'intérieur du gouvernement. Créé le 14 mai 1971, il était connu sous le nom de Centre de planification et de recherche sur la sécurité (CPRS). Il n'était pas chargé de surveiller les opérations du Service de sécurité et n'était pas autorisé à exiger la production des renseignements que celui-ci refusait de lui communiquer. De fait, le CPRS s'est vu refuser au départ par le Service le droit de consulter les dossiers de ses opérations, droit que, encore aujourd'hui, il ne peut exercer que

pour l'examen des demandes de mandats d'écoute électronique. Le CPRS avait été mis sur pied avec l'accord du directeur général du Service de sécurité, bien que celui-ci eût préféré le voir rattaché au Bureau du Conseil privé. Le travail du CPRS pour le compte du Service de sécurité consistait essentiellement à assurer la liaison entre ce dernier et le ministre. Le CPRS s'est bien acquitté de ce rôle restreint, à preuve l'extension de son mandat aux questions policières à la demande de la GRC. Son nom fut alors changé en celui de Direction de la planification de la police et de la sécurité et, par la suite, de Direction de la police et de la sécurité (DPS).

56. Nous avons exposé le développement et le rôle actuel du CPRS à la section E du chapitre 2 de la Partie II où il est question de la place du ministère du Solliciteur général dans le système de sécurité du gouvernement. Nous voulons simplement rappeler ici que la DPS, qui a succédé au CPRS, constitue, au sein du ministère, le centre d'où émanent les avis donnés au ministre en matière de sécurité. Elle est soumise, elle aussi, aux restrictions déjà mentionnées.

57. Ces dernières années, les solliciteurs généraux, leurs adjoints et les commissaires de la GRC se sont entendus sur un *modus vivendi* fondé sur la notion de «ministère» dont nous avons déjà parlé au chapitre 2 de la Partie II. Il est maintenant entendu que le solliciteur général adjoint est le principal conseiller de son ministre. Chargé de coordonner l'élaboration des politiques et des mesures législatives, il est aussi responsable dans une large mesure des relations fédérales-provinciales et de l'organisation de réunions avec les provinces au niveau des ministres et des fonctionnaires. Il est évidemment, en outre, sous-chef en ce qui concerne le secrétariat du ministère. Quant au commissaire, en sa qualité de sous-chef aux fins de la GRC, il a la charge de ses opérations. Il relève donc directement du solliciteur général pour ce qui est des opérations. En qualité de principal conseiller, le solliciteur général adjoint assiste, à ce qu'on nous dit, sauf en de rares occasions, à tous les entretiens du solliciteur général et du commissaire et prend connaissance de la correspondance et des documents qu'ils échangent. Selon un changement très récent, le solliciteur général adjoint est maintenant présent lorsque le directeur général demande des mandats en vue de la surveillance électronique. Ils œuvrent de concert, mais le commissaire s'occupe surtout des opérations tandis que le solliciteur général adjoint fait porter ses efforts sur les politiques et directives générales, la législation et la recherche. On voit à quel point le *modus vivendi* actuel est fragile aux efforts qu'a faits la GRC pour revenir au régime antérieur lorsque le portefeuille de solliciteur général est passé de M. Goyer à M. Allmand le 27 novembre 1972. M. Goyer avait exigé que le solliciteur général adjoint participe à toutes les affaires traitées avec la GRC (vol. 120, page 18831 et 18832). Une fois M. Allmand en poste, il a dû insister, devant l'hésitation de la GRC, pour que son sous-ministre participe à certaines affaires (vol. C71, pages 9924 et suivantes).

Quel doit être le rôle du ministre?

58. Après avoir jeté un coup d'œil sur la situation actuelle, voyons comment le ministre doit surveiller le service de renseignements pour la sécurité dont nous proposons la création. Il s'agit surtout de savoir s'il y a lieu de limiter de

quelque façon que ce soit la portée de son autorité. La thèse invoquée à l'appui de la limitation de ses pouvoirs repose sur la crainte très réelle que le ministre ne donne des directives fondées sur des considérations injustifiées. Il pourrait, par exemple, décréter la surveillance pour harceler un adversaire politique ou l'interdire pour protéger un ami personnel. Les directives fondées sur des considérations partisanes ou politiques sont nettement condamnables, mais il y a moyen d'empêcher que de tels abus se produisent autrement qu'en soustrayant le directeur général à l'autorité du ministre. Au chapitre 2 de la présente partie, nous recommandons la création d'un bureau de révision indépendant dont l'une des responsabilités principales sera de réprimer de tels abus en faisant part à un comité parlementaire, après enquête, de tous les cas de ce genre dont il a connaissance. En l'absence d'un tel mécanisme de protection il y aurait peut-être lieu de restreindre les pouvoirs du ministre, comme on l'a fait en Australie[25]. Mais même alors, nous hésiterions beaucoup à confier au directeur général, qui occupe une charge non élective, des pouvoirs dont il n'aurait pas à rendre compte. Nous étudions cette question en détail au chapitre 2 de la Partie VI.

59. D'aucuns ont soutenu devant la commission et ailleurs qu'il y a lieu de restreindre le droit de regard du ministre en fonction de la dichotomie qui existe entre les questions de principe et les opérations. Voyons, par exemple, cet extrait des dépositions de l'actuel commissaire de la GRC devant la commission.

> R. ... Le rôle du ministre, tel que je le conçois, consiste essentiellement à élaborer les politiques. Il n'est nullement chargé de diriger les opérations bien qu'il y soit mêlé de très près dans le domaine de la sécurité, puisqu'il a droit de regard sur l'attribution des mandats; puis, on établit des documents fondés sur le travail en matière de renseignements et ce, aux fins du gouvernement et ainsi de suite. Ils sont ainsi en mesure de voir ce que l'on fait, de poser des questions et que sais-je encore. A mon avis c'est bien leur rôle.
>
> Q. Mais à supposer que vous agissiez en qualité de sous-chef relativement à certaines questions, si la politique de la Gendarmerie porte votre sceau, qu'il s'agisse des enquêtes criminelles ou du Service de sécurité, et si le ministre a un droit de regard sur les politiques, comme vous le prétendez ici, que lui reste-t-il alors?

---

[25] Le paragraphe 8(2) de l'*Australian Security Intelligence Organization Act, 1979* (Loi de 1979 sur le service australien de sécurité et de renseignements) est rédigé en ces termes:

> Dans l'exécution de ses tâches en vertu de la loi, le directeur général doit se conformer aux directives générales du ministre, mais il n'est pas permis au ministre de passer outre à l'avis du directeur général
>
> *a*) sur la question de savoir si le service serait justifié ou non de recueillir des renseignements sur une personne en particulier pour des raisons de sécurité;
>
> *b*) sur la question de savoir si la communication de renseignements sur une personne en particulier est justifiée pour des raisons de sécurité;
>
> *c*) concernant la nature des conseils que doit donner le service à un ministre, ministère ou instance du Commonwealth.

R. Eh bien, il y aurait peut-être lieu de définir le mot *politique*. La loi proprement dite constitue, à mon sens, l'expression ultime de la politique. Et c'est aux termes de la loi que sont formulées les intructions et ordonnances, les directives du Cabinet, etc. qui sont autant de reflets de la politique gouvernementale. Et puis il y a ce que nous désignons quelquefois à la Gendarmerie comme les *politiques* qui ne représentent pas à proprement parler la politique gouvernementale au sens large. Il s'agit plutôt d'instructions et de lignes directrices données pour orienter nos opérations et ainsi de suite. Et même celles-ci émanent de différents paliers.

Or, le ministre a une lourde responsabilité à assumer dans un premier domaine dont j'ai fait mention: lois adaptées à leur objet, orientations valables dans leur ensemble, etc. mais sa responsabilité est moins grande lorsqu'il s'agit de diriger la Gendarmerie. Beaucoup d'autres politiques élaborées à la Gendarmerie, particulièrement dans le domaine administratif, découlent de directives qui ne sont absolument pas du ressort du ministre: par exemple, les directives du Conseil du Trésor ou autres applicables à l'échelle de la Fonction publique et que la Gendarmerie adapte à ses besoins. Ainsi, avec des mots aussi simples que *politique*, le problème est de savoir exactement de ce dont on parle.

(Vol. 164, pp. 25214 à 25216.)

Le premier ministre Trudeau fait la même distinction à propos de l'attitude de son gouvernement en matière de sécurité lorsqu'il dit:

> Mon gouvernement — comme les gouvernements antérieurs aussi, je pense — se tient à l'écart de l'activité journalière des services de sécurité ... Seulement, nous contrôlons la bonne application des directives générales données par le gouvernement, par exemple celles de mars 1975[26].

60. Une telle distinction entre les politiques et les opérations crée, à notre avis, des problèmes d'application insurmontables et, pis encore, porte à négliger des champs entiers de compétence ministérielle qu'on estime à tort, relever de la catégorie des «opérations» échappant, par le fait même, à la compétence du ministre. Cette négligence est évidente dans ce qu'on pourrait appeler l'orientation des opérations, c'est-à-dire les principes que devrait appliquer le Service de sécurité à ses méthodes d'enquête, ses analyses de résultats et ses rapports au gouvernement. Cette orientation des opérations est subordonnée à la volonté du ministre. Par exemple il appartient au ministre de décider si telle ou telle nouvelle cible étrangère doit être surveillée et, le cas échéant, de quelle façon même si son intervention pourrait sûrement être qualifiée d'ingérence dans les opérations. En matière de sécurité, on ne saurait dissocier les politiques des opérations et toute tentative en ce sens est vouée à l'échec. Deux autres exemples suffiront à le démontrer. Sur le plan des opérations, lorsque le service de renseignements pour la sécurité doit décider s'il y a lieu de faire surveiller tel ou tel groupe ou particulier, il se pose d'importantes questions de principes quant à la distinction à établir entre la dissidence légitime et les menaces à la sécurité du Canada découlant d'activités subversives. On pourrait aussi s'inter-

[26] Chambre des communes, *Débats*, 2 novembre 1977, p. 568.

roger sur la légalité et la justification d'une certaine méthode de collecte de renseignements dans un cas particulier. Le ministre ne peut, pas plus qu'un autre vis-à-vis de son propre ministère, diriger les opérations courantes du service. Mais il ne doit y avoir aucune entrave au droit que la loi reconnaît au ministre de donner des orientations, pourvu qu'elles cadrent avec le degré d'autorité que la loi confère au service. Dans les cas susmentionnés, et dans d'autres où les opérations courantes soulèvent de grandes questions de principe, le sous-ministre et le directeur général doivent tenir le ministre au courant de la situation et lui demander conseil.

61. Le ministre ne doit pas se contenter de réagir aux propositions du service de renseignements pour la sécurité. Il doit aussi prendre l'initiative d'élaborer des politiques et des lignes directrices et de passer en revue les activités du service. Voici une liste non exhaustive des responsabilités que le ministre devrait assumer:

i) proposer les réformes administratives ou législatives à apporter relativement aux activités du service de renseignements pour la sécurité et en saisir le Cabinet ou le Parlement;

ii) mettre au point des lignes directrices concernant les techniques d'enquête (par exemple, le recours à des informateurs) et la préparation des rapports;

iii) suivre de près les progrès accomplis par le service dans l'application des politiques de gestion et d'administration du personnel exigées par le gouvernement;

iv) examiner les décisions épineuses au niveau des opérations pour déterminer la légalité des moyens employés ou la justification des objectifs par rapport au mandat statutaire du service;

v) examiner l'ordre de priorité des cibles fixées par le gouvernement et s'assurer que les priorités du service et le déploiement de ses ressources coïncident avec les priorités du gouvernement;

vi) approuver les propositions du directeur général concernant les demandes d'autorisation, par les tribunaux, de techniques d'enquête telles que la surveillance électronique et l'ouverture du courrier;

vii) approuver les ententes de coopération conclues avec des pays étrangers, après avoir consulté le secrétaire d'État aux Affaires extérieures;

viii) approuver les ententes de coopération conclues avec les forces de police et les administrations provinciales et municipales; et

ix) autoriser la communication aux media de renseignements touchant la sécurité.

62. Le ministre ne peut évidemment pas exercer son droit de regard sans une aide suffisante et sans conseils judicieux. En règle générale, le ministre les obtient du service ou du ministère dont il a la charge. Cette formule donne d'ordinaire de bons résultats étant donné les nombreux autres moyens qui existent de porter à son attention les manquements ou les actes répréhensibles dont le service ou le ministère a pu se rendre coupable. Par exemple, la plupart des ministères ont au pays une clientèle prompte à signaler leurs préoccupa-

tions au ministre: agriculteurs, syndicats, hommes d'affaires, associations de consommateurs, universités, autres niveaux de gouvernement. De plus, au sein de l'administration gouvernementale, certains organismes centraux sont expressément chargés de veiller à ce que les ministères et organismes d'exécution restent «dans le droit chemin». De même, dans la mesure où les champs d'action de deux ministères sont connexes ils exercent l'un sur l'autre un certain contrôle. Le Parlement a lui-même un rôle important à jouer à cet égard, que ce soit au moment de l'examen des crédits, des périodes de questions, de l'étude des projets de loi et ainsi de suite. Sans compter que les media sont toujours à l'affût des nouvelles. Par ces divers moyens et d'autres encore le ministre est habituellement mis au courant des problèmes au niveau tant des politiques que des opérations. Il peut alors chercher des solutions au sein de son ministère et donner des directives à partir des renseignements et des avis qu'il en reçoit. Il n'en va pas de même d'un service dont les activités sont essentiellement secrètes. Rares sont ceux qui, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration gouvernementale, savent vraiment ce que fait un tel service. Sans compter que si le service en question fait ce qu'il a à faire, la situation restera sensiblement la même. Il n'y a certes pas grand-chose qui puisse être divulgué pour faire intervenir les media et les groupes d'intérêt. Le problème serait réglé jusqu'à un certain point s'il était donné suite à nos recommandations concernant la justification statutaire des opérations de sécurité, de même qu'à nos propositions visant à mettre le Parlement mieux au courant de l'utilisation qui est faite des moyens de surveillance électronique et des autres méthodes d'enquête dites «intrusives» nécessitant l'obtention de mandats.

63. Au niveau gouvernemental, s'il était donné suite à nos recommandations concernant d'abord le rôle à confier au système de comités et au secrétariat du Cabinet et ensuite l'intensification des activités du ministère de la Justice, le ministre pourrait plus facilement se renseigner et demander conseil. En outre, nous comptons beaucoup sur les rapports que soumettrait au ministre le Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement dont nous recommandons la création au chapitre suivant.

64. Au niveau parlementaire, le comité spécial auquel nous songeons devrait, lui aussi, être d'une certaine utilité au ministre, mais plutôt comme guide dans l'élaboration des grandes politiques que comme source de renseignements. Dans ses entretiens avec ce comité, le ministre voudra sans aucun doute sonder les membres au sujet de certaines questions de principe particulièrement complexes.

Le rôle du sous-ministre

65. Aucun de ces organes externes ne saurait toutefois suppléer l'information que le ministre doit recevoir du service et les avis qu'il doit obtenir de ses proches collaborateurs. Au chapitre 2 de la Partie VI, nous avons recommandé que le directeur général relève du sous-ministre plutôt que directement du ministre. Cette recommandation vise à éviter une trop grande concentration de pouvoirs entre les mains du directeur général dont le mandat sera fixé par la loi et dont le choix aura reçu l'approbation tacite des partis d'opposition à la Chambre des communes. Le sous-ministre doit être considéré à toutes fins

pratiques comme l'*alter ego* du ministre. Le paragraphe 23(2) de la Loi d'interprétation devrait s'appliquer aux rapports du sous-ministre avec le service de renseignements pour la sécurité. De plus, le sous-ministre doit être le sous-chef du Service aux fins de toute législation pertinente.

66. La primauté du sous-ministre ayant ainsi été établie, empressons-nous de rappeler ici notre recommandation, formulée au chapitre 2 de la Partie VI, de placer le service de renseignements pour la sécurité, en vertu de la loi, sous le contrôle du directeur général, sous réserve évidemment de cette primauté. Le sous-ministre ne doit jamais oublier que, même si la loi lui attribue pleine autorité sur le service, il doit l'exercer sans affaiblir celle du directeur général. Nous ne préconisons pas que le sous-ministre devienne le directeur général du service et ce dernier, un simple directeur général adjoint. Nous avons recommandé que le sous-ministre soit investi de tous les pouvoirs qui lui permettront de s'acquitter de ses tâches, mais il ne devrait les exercer pleinement que dans des circonstances exceptionnelles.

67. Le sous-ministre est le principal conseiller du ministre à toutes fins que de droit, notamment dans les domaines relevant de la compétence du service. Mais le directeur général doit aussi être considéré comme le conseiller du ministre dans ces mêmes domaines et une saine gestion exigerait qu'en compagnie du sous-ministre il rencontre le ministre à intervalles réguliers. Dans le cours normal des choses, c'est au directeur général qu'incombera la responsabilité de faire fonctionner le service. Il aura aussi à rendre compte au sous-ministre de l'orientation projetée du service dans ses domaines d'activité.

68. Mais c'est le directeur général qui doit faire part au ministre des problèmes opérationnels et lui soumettre les projets d'orientation du service. Il doit s'acquitter de ces deux tâches au su et avec l'assentiment du sous-ministre, sauf dans les circonstances exceptionnelles dont nous ferons mention ci-après. Le sous-ministre doit recruter à l'extérieur du service tout le personnel qu'il juge nécessaire pour apprécier les projets d'orientation du directeur général et remédier aux faiblesses qu'ils pourront comporter. Il doit aussi disposer d'un personnel suffisant pour apprécier, à l'intention du ministre, la qualité des rapports préparés par le service de façon à ce que le ministre puisse évaluer son travail. A cette fin, le sous-ministre et tout au plus un ou deux de ses subalternes possédant la cote de sécurité exigée devraient, dans la mesure ou le sous-ministre le juge nécessaire, avoir accès aux dossiers opérationnels du service. Nous formulons cette recommandation en pleine conscience de la difficulté qu'a tout service de sécurité à protéger l'identité de ses informateurs et ses communications avec les services étrangers. Le personnel du sous-ministre devra aussi seconder le ministre dans l'exercice de toutes ses autres responsabilités en matière de sécurité notamment de celles que nous avons déjà mentionnées. Dans bien des cas, le travail du personnel exigera la coopération du service et du secrétariat du ministère.

L'accès direct du directeur général au ministre et au premier ministre

69. Nous avons recommandé une formule qui tente d'équilibrer les prérogatives du sous-ministre et celles du directeur général, sous réserve, au besoin, de l'autorité prépondérante du sous-ministre, mais nous croyons que, dans certains

cas, le directeur général devrait pouvoir s'adresser directement au ministre, sans le consentement du sous-ministre, voire à son insu. Le directeur général ne procéderait ainsi qu'une fois convaincu que la façon d'agir du sous-ministre risque de compromettre gravement la sécurité du pays. Par exemple, le directeur général pourrait obtenir des renseignements le portant à croire que le sous-ministre constitue un risque pour la sécurité, ou bien il pourrait estimer que le sous-ministre refuse à tort de saisir le ministre de très importantes modifications à apporter à la politique du service. Point n'est besoin de consacrer ce droit d'accès dans une loi ou dans une directive administrative, étant donné qu'il ne serait exercé que dans les circonstances les plus exceptionnelles, alors que le gros bon sens dicterait la conduite à suivre.

70. Il existe aussi des cas où le directeur général devrait pouvoir s'adresser directement au premier ministre sans passer par le sous-ministre ni par le ministre. L'usage constitutionnel permet à un sous-ministre de s'adresser en dernier ressort directement au premier ministre, au su ou à l'insu du ministre. Il n'est ni possible ni souhaitable de déterminer exactement les cas où la chose pourrait se révéler nécessaire en matière de sécurité. Dans la plupart des cas la décision de s'adresser directement au premier ministre serait vraisemblablement prise par le sous-ministre de concert avec le directeur général. C'est sans doute ce qui se produirait advenant la nécessité de faire part au premier ministre de certaines préoccupations sécuritaires au sujet de l'un quelconque de ses ministres. A notre avis, de telles préoccupations ne devraient pas être signalées au ministre responsable du service à moins que le premier ministre ne l'ordonne. Le directeur général ne devrait s'adresser au premier ministre que lorsqu'il estime que la sécurité est gravement menacée et qu'il est empêché d'agir soit par le sous-ministre soit par le ministre ou par les deux. Là encore, nous ne voyons pas la nécessité de préciser les situations où cela s'impose. De fait, même si cette pratique n'existait pas ou s'il n'en avait pas été question, nous trouverions inquiétant que le directeur général ne fît pas une telle démarche dans les cas de menace à la sécurité de l'État.

Le rôle du premier ministre

71. Il nous paraît utile de traiter brièvement du rôle prépondérant du premier ministre dans le domaine de la sécurité. En sa qualité de chef du gouvernement, il est responsable, en dernier ressort, de la sécurité de l'État. Il doit donc être tenu au courant des questions que soulèvent les opérations du service de renseignements pour la sécurité et qui influent gravement sur la sécurité interne du pays, sur les libertés civiles des Canadiens ou sur les relations du Canada avec l'étranger. C'est au sous-ministre, secondé par le directeur général, qu'incombe la tâche de porter ces questions à l'attention du ministre, lequel doit ensuite décider de l'opportunité et de la façon d'en avertir le premier ministre. Dans les cas évoqués ci-dessus le sous-ministre ou le directeur général peuvent intervenir eux-mêmes auprès du premier ministre. Après s'être assuré qu'il a en main tous les éléments d'information, le premier ministre doit pouvoir communiquer ses avis et ses directives au ministre compétent sur les grands principes dont s'inspire le gouvernement en matière de sécurité.

72. De plus, comme nous l'avons indiqué plus tôt dans le présent chapitre, le premier ministre devrait présider aux destinées du Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements, étant donné qu'il est, en fin de compte, responsable de la sécurité du Canada et vu que les politiques relatives à la sécurité ou aux renseignements doivent être soustraites à toute influence indue de la part d'un ministère ou organisme quelconque. De plus, il devrait répondre lui-même à toute question posée à la Chambre des communes relativement à la sécurité du Canada ou aux activités du service de renseignements pour la sécurité chaque fois qu'il estime le sujet suffisamment important.

Le choix du ministre compétent

73. Nous avons parlé tout au long du présent chapitre du «ministre compétent». Voyons maintenant qui ce devrait être. Nous avons retenu trois possibilités:

i) le solliciteur général (actuellement responsable du Service de sécurité de la GRC);

ii) le ministre de la Justice (qui jusqu'en 1966 était responsable de la GRC, y compris la sous-direction de la sécurité et des renseignements);

iii) un ministre d'État ou un ministre sans portefeuille qui aurait plus particulièrement pour tâche de diriger le service de renseignements pour la sécurité et de donner suite au rapport de notre commission.

Chacune de ces solutions présente des avantages et des inconvénients. Tout compte fait, nous préférons la première. Il y aurait peut-être aussi quelque avantage à réunir des éléments de la première et de la troisième, ce dont il sera aussi question ci-après.

74. Deux éléments nous ont poussés à rejeter le choix du ministre de la Justice. Tout d'abord, la principale raison pour laquelle la GRC a été soustraite à la responsabilité du ministre de la Justice en 1965, à savoir la charge de travail trop lourde, est encore plus valable de nos jours. Il ressort de bon nombre de nos recommandations qu'à notre point de vue l'équilibre des forces ne se réalisera et les objectifs d'imputabilité ne seront atteints que si le ministre et le sous-ministre portent une attention soutenue au service de renseignements pour la sécurité. Ce qui nous porte, en second lieu, à écarter cette solution, c'est qu'il y a un certain risque de conflit d'intérêt si le ministre chargé de se prononcer sur la légalité des opérations doit assumer aussi la direction du service. Le même raisonnement vaudrait sans doute si le ministre de la Justice, qui est le conseiller juridique du gouvernement, se voyait attribuer la responsabilité de tout autre organisme. Chose certaine, il s'applique nettement dans le cas du service de sécurité. Nous ne sommes pas sans savoir quel avantage indéniable il y aurait à retenir cette solution, puisque le prestige dont jouissent le ministre et le ministère de la Justice tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement rejaillirait sur le service.

75. C'est surtout cet élément de prestige qui nous a portés à repousser l'idée de confier le service à un ministre d'État ou à un ministre sans portefeuille. Pour diverses raisons, valables ou non, les charges des ministres d'État ou sans

portefeuille sont généralement considérées, aux yeux de bien des gens, comme étant moins importantes que celles des titulaires des portefeuilles proprement dits. Si un ministre allait se voir confier la seule responsabilité du service de sécurité, ce que nous nous gardons bien de recommander, ce ministre ne pourrait bien jouer son rôle que s'il était directement rattaché au premier ministre et jouissait ainsi du prestige et de l'autorité de cette charge. Sans compter que les activités du service risqueraient d'être trop étroitement associées au premier ministre, d'où le danger de voir des députés accuser le premier ministre d'être au courant de diverses affaires dont il ignorerait tout.

76. Il n'est pas un ministre de la Couronne, à part le solliciteur général, dont les responsabilités peuvent être associées logiquement à celles du service de sécurité. (Il y aurait peut-être à la rigueur le ministre de la Défense nationale ou le secrétaire d'État aux Affaires extérieures mais, dans ces cas, le lien avec le service est si ténu qu'il ne vaut pas la peine de s'y attarder davantage). Le solliciteur général est associé, il est vrai, depuis quinze ans au Service de sécurité. Outre les mécanismes et les structures établis dans son ministère, les divers rapports et la compréhension qui se sont instaurés constituent des avantages indéfinissables à ne pas écarter sans raison valable.

77. Si le service de renseignements pour la sécurité est détaché de la GRC, on pourra soutenir qu'il est malavisé de le maintenir sous l'autorité du ministre qui demeure responsable de la GRC. Même si elle se fait sans heurts, la séparation ne manquera pas de susciter de l'animosité, si bien que le ministre responsable à la fois de la GRC et du nouveau service aurait peut-être à faire face à des conflits d'allégeance. Par ailleurs, un ministre doué d'une forte personnalité pourrait s'ériger en arbitre et empêcher que les hostilités ne dégénèrent en rivalités coûteuses pour l'organisation. Il aurait aussi un rôle déterminant à jouer dans l'établissement de rapports utiles et essentiels entre la GRC et le nouveau service.

78. Nous nous inscrivons en faux contre l'opinion selon laquelle les responsabilités du ministre chargé d'un corps de police, d'une part, et celles d'un ministre responsable d'un service de renseignements pour la sécurité, d'autre part, sont si fondamentalement différentes qu'elles ne doivent pas être attribuées à un seul et même ministre. Un service fédéral de renseignements pour la sécurité a davantage besoin des directives de son ministre qu'un service chargé de faire respecter la loi dont les activités sont essentiellement axées sur les définitions des infractions figurant dans les lois fédérales et provinciales, particulièrement lorsqu'il assure des services à huit gouvernements provinciaux et à un grand nombre de municipalités. Mais la différence tient beaucoup plus à des facteurs quantitatifs que qualitatifs. Alors que la police peut être appelée à exercer certaines fonctions quasi-judiciaires telles que les mises en accusation, au sujet desquelles le ministre n'a pas le droit de donner des directives, il se pose bien des questions de principe concernant l'affectation des ressources ainsi que la légalité et la justification des méthodes d'enquête, qui sont analogues à celles qui doivent faire l'objet, de la part du ministre, de directives adressées au service de renseignements pour la sécurité.

79. Il n'entre pas dans notre mandat de formuler des observations sur les relations hiérarchiques des autres éléments opérationnels du «ministère» du Solliciteur général ni de juger si elles se prêtent bien à la direction ministérielle[27]. Nous avons rejeté cette notion de «ministère», dans la mesure où elle s'applique au service de renseignements pour la sécurité, pour les raisons énumérées au cours de l'étude des rapports devant exister entre le sous-ministre et le directeur général. Chose certaine, indépendamment de la façon dont le «ministère» est structuré, chacun de ses éléments peut arriver à prendre, pendant une période prolongée, à peu près tout le temps du ministre, à l'exclusion des autres, ce qui serait malheureux. Il y a deux raisons à cet état de choses. D'abord, les éléments du ministère sont disparates en dépit de certaines affinités. En second lieu, une large publicité est faite à leurs domaines de responsabilité (police, libérations conditionnelles, pénitenciers, sécurité) quand surgissent des problèmes qui préoccupent le public. Par exemple, lorsqu'il est entré en fonctions en décembre 1976, M. Fox a dû consacrer presque toutes ses énergies à mâter les émeutes qui avaient éclaté dans certains pénitenciers (vol. 159, page 24338). Et nul doute que juste avant que soit créée la commission et pendant toute la durée de ses travaux, il y a eu des périodes au cours desquelles le solliciteur général a été dans l'incapacité de consacrer aux questions touchant les libérations conditionnelles et les services correctionnels l'attention qu'il aurait fallu leur accorder.

80. Un autre point mérite d'être souligné en ce qui concerne la question du ministre compétent. Depuis le regroupement de divers éléments sous l'autorité du solliciteur général le 1er janvier 1966 et la création ultérieure du ministère du Solliciteur général le 1er octobre 1966, jusqu'à ce jour, neuf solliciteurs généraux se sont succédé. Trois d'entre eux ont démissionné et deux autres ont dû quitter leur poste à la suite d'un changement de gouvernement. Un tel roulement ne peut qu'être préjudiciable, quel que soit le ministère; il l'est particulièrement dans le cas d'un service de sécurité. Rappelons-nous qu'il y a à peine un an ou deux, le public ignorait à peu près tout du Service de sécurité, comme d'ailleurs, un nouveau ministre à son entrée en fonctions. Étant donné toutes les autres responsabilités qu'il doit assumer en tant que ministre et député, il lui faudrait des mois, voire des années, avant de comprendre quoi que ce soit aux rouages de ce service discret. Les recommandations que nous avons formulées concernant l'organisation du ministère et du service contribueront, espérons-nous, à atténuer ce problème, le sous-ministre étant mieux en mesure de renseigner rapidement le ministre. Quoi qu'il en soit, nous sommes d'avis qu'il faudrait éviter à tout prix un roulement aussi rapide de ministres que dans le passé.

---

[27] Le concept du «ministère» est traité dans les écrits suivants: H.L. Laframboise, «Portfolio Structure and a Ministry System: A Model for a Canadian Federal Service», *Optimum*, vol. 1 (hiver 1970); D.R. Yeomans, «Decentralization of Authority», *L'administration publique du Canada*, (printemps 1969); John W. Langford, *Transport in Transition: The Reorganization of the Federal Transport Portfolio*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1976.

Nomination d'un ministre d'État

81. Les autres grandes réformes que nous avons prônées, y compris la création d'un service de renseignements pour la sécurité, accapareraient grandement le solliciteur général. C'est ainsi qu'il aurait à mettre sur pied le nouvel organisme, à rédiger et faire adopter les mesures législatives pertinentes, à formuler et faire respecter les directives et ordonnances administratives et à engager avec les provinces des négociations qui risqueraient de se prolonger. Il est à craindre que le solliciteur général n'ait pas le temps de voir à tous ces détails. Ce serait sûrement le cas s'il surgissait un état d'urgence nécessitant l'intervention de la police ou des agents de sécurité ou, en particulier, une crise au sein des services correctionnels. Voilà pourquoi il y aurait lieu, à notre avis, d'envisager sérieusement l'opportunité de nommer un ministre d'État, en vertu du paragraphe 23*a*) de la Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement[28] pour aider le solliciteur général à apporter ces réformes. Ce ministre ne devrait assumer aucune des responsabilités du solliciteur général ni agir sans le consulter. Son rôle consisterait tout simplement à aider le solliciteur général à régler les questions de détail qui requièrent son attention, mais il n'occuperait son poste que le temps d'apporter les réformes nécessaires, après quoi il n'aurait plus sa raison d'être. Nous hésitons à inscrire cette suggestion parmi nos recommandations, vu notre ignorance des différents éléments dont le premier ministre tient compte lorsqu'il recommande la nomination d'un ministre. En tant que profanes, nous avons pensé qu'un sénateur serait peut-être le candidat tout désigné. Il aurait l'expérience et la maturité nécessaires, connaîtrait les rouages gouvernementaux, ne chercherait pas à tirer parti de sa situation pour obtenir de l'avancement ou pour rivaliser avec le solliciteur général, et renoncerait volontiers à sa charge une fois les réformes apportées. Nous formulons cette proposition uniquement à des fins de réflexion et sans en faire une recommandation.

82. Après avoir examiné le genre de direction ministérielle que nous proposons pour le service, que ce soit au niveau du Cabinet, du premier ministre ou du ministre compétent, jetons un bref coup d'œil sur les autres niveaux de direction gouvernementale.

> NOUS RECOMMANDONS QUE **le ministre responsable du service de renseignements pour la sécurité soit le solliciteur général.**
>
> (167)

> NOUS RECOMMANDONS QUE **le ministre chargé du service de renseignements pour la sécurité soit investi de pleins pouvoirs par rapport au service.**
>
> (168)

> NOUS RECOMMANDONS QUE **le ministre dont relève le service de renseignements pour la sécurité soit chargé, entre autres:**
>
> **i) de proposer les réformes administratives ou législatives à apporter relativement aux activités du service de renseignements pour la sécurité et d'en saisir le Cabinet ou le Parlement;**

[28] Statuts du Canada, 1970-1971, c. 42.

ii) de mettre au point les lignes directrices que doit prévoir la loi relativement aux techniques d'enquêtes et aux rapports à présenter;

iii) de suivre de près les progrès accomplis par le service dans l'application des politiques d'administration du personnel et de gestion que prescrit le gouvernement;

iv) de revoir les décisions épineuses au niveau des opérations pour déterminer la légalité des moyens employés et la justification des objectifs par rapport au mandat statutaire du service;

v) d'examiner l'ordre de priorité des cibles fixé par le gouvernement et de s'assurer que les priorités du service et le déploiement de ses ressources coïncident avec les priorités du gouvernement;

vi) d'approuver les propositions du directeur général concernant les demandes d'autorisation, par les tribunaux, de techniques d'enquête telles que la surveillance électronique et l'ouverture du courrier;

vii) d'approuver les ententes de coopération conclues avec des pays étrangers, après avoir consulté le secrétaire d'État aux Affaires extérieures;

viii) d'approuver les ententes de coopération conclues avec les forces de police et les administrations provinciales et municipales; et

ix) d'autoriser la communication aux media de renseignements touchant la sécurité.

(169)

NOUS RECOMMANDONS QUE, dans le cours normal des choses, il incombe au directeur général de diriger les opérations du service.

(170)

NOUS RECOMMANDONS QUE le directeur général soit comptable au sous-ministre de l'orientation projetée de l'activité du service.

(171)

NOUS RECOMMANDONS QUE le ministre rencontre à intervalles réguliers le directeur général et le sous-ministre pour discuter de questions relatives au service et pour recevoir les rapports préparés par le directeur général sur les problèmes opérationnels et les projets d'orientation du service.

(172)

NOUS RECOMMANDONS QUE le sous-ministre dispose du personnel qu'il juge nécessaire pour:

i) apprécier les projets d'orientation du directeur général et remédier aux faiblesses qu'ils pourraient comporter;

ii) apprécier, à l'intention du ministre, la qualité des rapports préparés par le service; et

iii) seconder le ministre dans l'exercice de toutes ses autres responsabilités en matière de sécurité.

(173)

NOUS RECOMMANDONS QUE le directeur général puisse s'adresser directement au ministre sans le consentement du sous-ministre, voire à son insu, lorsqu'il est d'avis que la façon d'agir du sous-ministre risque de compromettre la sécurité du pays.

(174)

NOUS RECOMMANDONS QUE le sous-ministre et le directeur général puissent s'adresser directement au premier ministre, sans consulter le ministre,

i) lorsqu'un ministre leur cause des préoccupations d'ordre sécuritaire,

ii) lorsqu'ils estiment que la façon d'agir du ministre risque de compromettre la sécurité du pays.

(175)

NOUS RECOMMANDONS QUE soit reconnu le besoin de continuité en ce qui regarde la charge de ministre responsable du service de renseignements pour la sécurité.

(176)

D. AUTRES FORMES DE DIRECTION ET DE RÉVISION GOUVERNEMENTALES

83. Trois autres instances gouvernementales ont un rôle à jouer dans ce domaine, soit:

— le ministre et le ministère de la Justice

— le Conseil du Trésor, qui compte deux éléments, à savoir le Secrétariat du Conseil du Trésor et le contrôleur général

— le vérificateur général.

Le ministre de la Justice

84. Il n'entre pas dans notre propos d'examiner ici les responsabilités et les charges du ministre et du ministère de la Justice. Vu qu'il en a déjà été question au chapitre 2 de la Partie VI et que la question sera étudiée en détail au chapitre 3 de la Partie X, nous tenons simplement à faire remarquer ici qu'ils ont tous deux un rôle déterminant à jouer lorsqu'il s'agit de veiller à ce que les activités du service de renseignements pour la sécurité restent dans les limites de la légalité.

Le Conseil du Trésor

85. Le Conseil du Trésor, composé de certains ministres, regroupe deux éléments distincts de la Fonction publique qui relèvent directement de lui, soit le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général.

86. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a un certain nombre de tâches à remplir, mais nous ne nous intéressons ici qu'à la direction et au contrôle qu'il exerce sur le service de sécurité par le biais de l'analyse du budget et des programmes. Tous les ministères et organismes sont tenus de soumettre chaque année au Conseil du Trésor des prévisions de programmes pour l'année

financière suivante et les quatre années subséquentes. Ces prévisions sont en fait une estimation du coût fixe des services à être fournis dans l'année qui vient, auxquels s'ajoutent les initiatives nouvelles ou renouvelées. Les affectations aux programmes d'un ministère pour l'année financière suivante détermine le niveau du budget principal des dépenses de cette même année. Le ministère doit soumettre durant l'année son budget principal des dépenses pour l'année suivante et l'occasion lui est donnée deux fois l'an de présenter des budgets supplémentaires. Les prévisions de programmes et les budgets sont d'abord étudiés par les analystes en programmes du Secrétariat du Conseil du Trésor, et font ensuite l'objet de recommandations au Conseil du Trésor.

87. Les prévisions de programmes de la GRC sont incluses dans la revue générale des programmes du solliciteur général. Le budget d'une sous-activité comme le Service de sécurité ne fait pas normalement l'objet d'une étude spéciale de la part du Conseil du Trésor, mais celui de ce service fait pourtant exception. C'est à des fins d'analyse seulement qu'il est ventilé comme sous-activité, et les prévisions de programmes et le budget sont étudiés comme si le Service de sécurité formait un organisme ou un ministère distinct. Les recommandations du Secrétariat sont ensuite soumises à l'approbation non pas du Conseil du Trésor tout entier, comme c'est habituellement le cas, mais uniquement de son président. Le budget du Service de sécurité fait donc l'objet d'une étude extrêmement détaillée. Cette façon de procéder paraît satisfaisante et nous ne voyons pas l'utilité d'y changer quoi que ce soit. Elle s'adapterait facilement au nouveau service de renseignements pour la sécurité dont nous avons recommandé la création.

88. L'autre élément du Conseil du Trésor qui nous intéresse est le Bureau du contrôleur général, créé il y a à peu près deux ans pour améliorer les méthodes de gestion financière dans la Fonction publique. D'entrée de jeu, le contrôleur général a décidé d'effectuer une étude de vingt des plus importants ministères, et notamment de la GRC. (L'étude consacrée à la GRC n'a porté ni sur le Service de sécurité proprement dit ni sur ses mécanismes de vérification interne). Cette étude s'intitule «Amélioration des méthodes et des mécanismes de gestion» (AMMG). Après une «enquête éclair» (elle ne porte ni sur les documents déposés ni sur les observations du ministère ou de l'organisme), le contrôleur général discute de ses conclusions avec le ministère ou l'organisme et obtient son accord. Chaque ministère et organisme doit soumettre alors un plan d'action dans lequel il indique de quelle façon il entend remédier aux lacunes qui ont été décelées. Un exemplaire de ce plan d'action est remis au vérificateur général qui en suit la mise en œuvre de concert avec le contrôleur général. Le rôle ultérieur du contrôleur général n'a pas encore été défini. Rien dans tout cela n'appelle de commentaires particuliers de notre part. Si des problèmes devaient se poser entre le contrôleur général et le Service de sécurité relativement à l'accès aux dossiers, on devrait pouvoir les résoudre au niveau ministériel.

Le vérificateur général

89. A l'heure actuelle le Bureau du vérificateur général est le seul organisme indépendant du gouvernement à passer en revue les différents aspects de

l'activité du Service de sécurité. Le Parlement a confié au vérificateur général une triple tâche, dont il doit lui rendre compte:

— vérifier les comptes de l'État;

— examiner dans quelle mesure les ministères et organismes gouvernementaux se conforment à la législation régissant la bonne marche et la gestion de la Fonction publique, par exemple à la Loi sur l'administration financière;

— s'assurer de la rentabilité des programmes à un triple point de vue:

  i) la façon dont les biens et services sont acquis;

  ii) l'utilisation efficace des biens et services;

  iii) la façon dont les ministères et organismes mesurent leur efficacité. Il est cependant interdit au vérificateur général de faire quelque commentaire que ce soit sur leur efficacité comme telle.

90. Le vérificateur général procède chaque année à une vérification sommaire certifiée des comptes de chaque ministère et organisme. Il y a vérification complète une fois tous les cinq ans. Il s'agit alors de voir si le ministère ou l'organisme suit les règlements, règles, directives, lignes directrices et pratiques du gouvernement. Outre ce contrôle de leurs comptes, une vérification horizontale est faite parmi les ministères et organismes, par rapport à divers facteurs, par exemple les immeubles.

91. On nous a donné à entendre que dans le passé, le vérificateur général ne s'est guère intéressé au Service de sécurité comme tel. Parce qu'ils sont compris dans ceux de la GRC, les chiffres du Service de sécurité font l'objet chaque année d'une vérification certifiée, mais c'est tout. Une vérification complète des comptes de la GRC doit s'achever en 1981. Les affaires du Service de sécurité seront ainsi examinées à la loupe sous les trois différents aspects dont nous avons parlé: finances, législation et rentabilité.

92. Cette vérification détaillée risque de poser le problème de l'accès aux dossiers confidentiels du Service de sécurité, d'une part, et de la divulgation de renseignements confidentiels dans le rapport remis au Parlement, d'autre part. Le Service de sécurité prétend, avec raison d'ailleurs, que certains dossiers comme ceux qui portent sur les informateurs ne devraient être vus que de ceux qui ont absolument besoin d'en connaître la teneur. L'accès à ces dossiers est habituellement réservé aux membres du Service de sécurité. Nous ignorons dans quelle mesure le vérificateur général voudra les consulter, mais si jamais des problèmes se posent que ne peuvent régler entre eux le vérificateur général et le solliciteur général, nous suggérons de les soumettre au comité parlementaire mixte dont nous recommanderons la création et de les laisser en suspens tant que le comité n'aura pas vu le jour. Comme le vérificateur général s'en tient dans son rapport à des généralités sur l'organisme en cause, il est peu probable qu'il ait à divulger des renseignements confidentiels. Mais s'il surgissait un problème que le vérificateur général et le solliciteur général n'arrivaient pas à régler entre eux, il y aurait lieu, là aussi, de le déférer au comité parlementaire mixte.

NOUS RECOMMANDONS QUE les désaccords entre le solliciteur général et le vérificateur général concernant

i) l'accès du vérificateur général à des renseignements que possède le service de renseignements pour la sécurité; et

ii) la divulgation dans le rapport du vérificateur général d'informations confidentielles obtenues du service,

soient déférés au comité parlementaire mixte de la sécurité et des renseignements et que, d'ici la création de ce comité, ils soient laissés en suspens.

(177)

CHAPITRE 2

CONTRÔLES EXTERNES

INTRODUCTION

1. Dans le présent chapitre, nous étudions un des aspects les plus méconnus du système canadien de sécurité et de renseignements, soit le contrôle de ses activités par des organes indépendants de l'Exécutif fédéral. Dans notre régime de gouvernement parlementaire avec Cabinet, soumis à la règle de droit, l'activité gouvernementale par des institutions ou des particuliers non comptables à des ministres est essentiellement assujettie à un double «contrôle», soit (1) la suprématie des lois édictées par un corps représentatif et (2) l'examen de l'activité gouvernementale pour s'assurer qu'elle est efficace et qu'elle répond aux exigences de la loi et à des normes de conduite acceptables. Le rôle des organismes indépendants de l'Exécutif, comme le Parlement, les tribunaux et les organes de surveillance consiste non pas à exécuter les tâches liées à la protection de la sécurité nationale ni à en diriger l'exécution, mais à donner une certaine assurance que ces responsabilités sont assumées de façon convenable et efficace à l'intérieur du cadre législatif établi.

2. Notre enquête a démontré combien ont été limités le contrôle et la direction qu'exercent les ministres responsables et leurs sous-ministres à l'égard du Service de sécurité. Les recommandations que nous avons formulées dans le chapitre précédent visent à corriger cette situation. Mais si le contrôle et la direction ministériels des opérations de renseignements concernant la sécurité ont fait défaut dans le passé, il faut reconnaître aussi qu'il n'y a guère eu d'examen indépendant de ces activités. Le pouvoir judiciaire a joué un rôle restreint dans les cas plutôt rares où les enquêtes en matière de sécurité ont donné lieu à des poursuites. Le Parlement a, à maintes reprises, soulevé des questions et provoqué des débats sur la sécurité, mais ses membres (exception faite des ministres) n'ont pour ainsi dire pas eu la chance d'étudier de façon suivie les pratiques en usage dans ce domaine. Il n'a guère été donné suite à la recommandation de la Commission royale d'enquête sur la sécurité portant création d'un Comité de révision de questions relatives à la sécurité, sinon dans le domaine du filtrage sécuritaire. Dans l'ensemble, les opérations en matière de sécurité sont restées secrètes. Les ministres en principe responsables n'en étaient guère au courant et ceux qui ne faisaient pas partie du gouvernement l'étaient encore moins. Les travaux de notre commission d'enquête et le rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité constituent peut-être les principales dérogations à cette pratique de soustraire les opérations relatives à la sécurité à un examen externe.

3. Les recommandations formulées dans le présent chapitre permettraient à un certain nombre de «non initiés» d'être passablement au fait des pratiques

relatives à la sécurité. Leur nombre serait restreint, quoique le risque demeure, si minime soit-il, de compromettre des opérations dont l'efficacité repose souvent sur le secret le plus absolu. Nous en sommes conscients, mais il est préférable, à notre avis, au risque encore plus grand que fait courir à notre démocratie l'absence de tout contrôle indépendant des opérations de sécurité du gouvernement.

A. LA COUR FÉDÉRALE DU CANADA ET LA COMMISSION D'APPEL DE LA SÉCURITÉ

4. Dans notre premier rapport intitulé «Sécurité et Information», nous recommandons d'attribuer à la Cour fédérale du Canada une double responsabilité en matière de sécurité. Premièrement, nous recommandons qu'il soit possible d'interjeter appel à la Cour fédérale du Canada d'un jugement rendu par un tribunal administratif appelé à se prononcer sur le refus de l'État de divulguer la teneur de documents gouvernementaux pour des motifs liés à la sécurité et aux renseignements. Le gouvernement ou, dans les cas où l'existence du document est admise, la personne qui demande à en prendre connaissance pourrait se prévaloir de ce droit d'appel. Nous recommandons en outre de soustraire les documents touchant la sécurité et les renseignements à l'application du paragraphe 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale. Lorsque, au cours de procédures judiciaires, une des parties veut déposer en preuve des documents gouvernementaux, nous recommandons qu'au lieu que la Cour soit liée à la déclaration faite sous serment par le ministre, selon laquelle leur production compromettrait la sécurité nationale, la question soit déférée à un juge de la Cour fédérale du Canada qui déterminera si la nécessité de produire les documents en question, afin de rendre justice, l'emporte sur la thèse de l'intérêt public.

5. Aux termes des recommandations que nous formulons dans le présent rapport quant au contrôle des méthodes de collecte de renseignements par le service de sécurité, la Cour fédérale du Canada participerait à l'autorisation de recourir à l'écoute électronique et à la surveillance photographique, à l'interception du courrier, aux entrées subreptices et à l'accès à des informations gouvernementales confidentielles de caractère personnel. On se souviendra qu'en vertu du système que nous proposons, il incomberait au solliciteur général de décider si l'une quelconque de ces techniques doit, en principe, être utilisée pour recueillir des renseignements concernant une «cible» particulière. Dans le cas de l'affirmative et s'il est convaincu qu'on a respecté les critères de preuve fixés par la loi concernant l'utilisation de la technique en question, il pourrait permettre au service de renseignements pour la sécurité de demander à un juge de la Division de première instance de la Cour fédérale du Canada d'octroyer un mandat autorisant le recours à cette technique. En cas de refus, il pourrait être interjeté appel à la Division d'appel de la Cour fédérale. Le rôle du tribunal consisterait alors à s'assurer qu'il a été satisfait aux critères de preuve prévus dans la loi. Compte tenu de la nature secrète de ces techniques et de l'absence de toute obligation de prévenir les personnes à l'endroit desquelles

elles sont utilisées, nous croyons que le meilleur moyen d'assurer le respect de la loi dans chaque cas est d'exiger l'autorisation d'un juge.

6. Ces diverses recommandations font manifestement jouer à la Cour fédérale du Canada un rôle important dans les décisions relatives à la sécurité nationale. Comme nous l'avons recommandé à la Partie V, ce rôle serait mieux rempli s'il était assumé par un groupe de juges des divisions d'appel et de première instance, spécialement désignés à cette fin par le juge en chef de la Cour fédérale.

7. Le pouvoir judiciaire pourrait participer d'une autre façon à la révision des opérations de sécurité et de renseignements. La charte que nous proposons d'attribuer, dans une loi, au service de renseignements pour la sécurité pourrait peut-être provoquer des occasions d'engager des poursuites contre le service de sécurité si on le soupçonnait de recueillir, par un moyen quelconque, des informations dans un domaine étranger à son mandat. Une telle charte, pourrait-on prétendre, amènerait des particuliers ou des groupes à poursuivre le service afin surtout de le dénoncer ou de l'embarrasser, mais une telle forme de harcèlement ne présente pas vraiment de danger grave, à notre avis. L'Australie (depuis 1956) et la Nouvelle-Zélande (depuis 1969) ont des lois régissant l'activité de leurs services de renseignements pour la sécurité et ne se sont pas heurtées à cette difficulté. La Cour fédérale, qui entend les cas reposant sur des allégations selon lesquelles des ministères ou organismes fédéraux auraient outrepassé leurs pouvoirs, saurait sans doute régler les cas avec diligence et compétence.

8. Outre le pouvoir judiciaire, nos recommandations antérieures prévoient un autre organisme indépendant de révision, soit la Commission d'appel de la sécurité qui aurait compétence dans les affaires liées au filtrage sécuritaire. La Partie VII du rapport expose en détail le rôle et la nature de cet organisme. Nous voulons tout simplement mentionner la commission dans notre étude des contrôles externes et le distinguer nettement de l'organe indépendant de révision, soit le Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement (CCSR) dont nous recommandons la création ci-dessous. La Commission d'appel de la sécurité est un organisme quasi-judiciaire dont le rôle consisterait à entendre les causes de personnes désireuses de contester les décisions rendues en matière de contrôle sécuritaire. Vu le caractère antagonique des procédures et la nécessité que la commission fonctionne autant que possible comme une cour, il devrait être distinct, selon nous, du Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement, lequel aura le mandat très large d'examiner tous les aspects de la politique et des opérations relatives à la sécurité et aux renseignements et de conseiller le gouvernement à ce sujet.

B. LE CONSEIL CONSULTATIF DE LA SÉCURITÉ ET DU RENSEIGNEMENT (CCSR)

9. En 1977, la GRC a pris certaines mesures en vue d'instaurer un meilleur contrôle interne des activités du Service de sécurité. Nous avons déjà fait des observations à ce sujet et, aux Parties V et VI, nous avons recommandé un

certain nombre de mesures destinées à assurer un meilleur contrôle interne des activités relatives aux renseignements et à la sécurité. Au premier chapitre de la présente partie, nous avons formulé des recommandations devant permettre au solliciteur général et au Cabinet de mieux suivre les opérations de sécurité et de renseignements. Nous recommanderons également la création d'un comité parlementaire spécial, afin que le Parlement puisse exercer un meilleur contrôle de ces activités. Toutes ces réformes auront beau donner davantage l'assurance que les membres du service de sécurité restent dans la légalité et se conduisent de façon irréprochable, elles sont insuffisantes à notre avis. Il faudrait ajouter un mécanisme de révision, tant pour éviter qu'à l'avenir les ministres fassent preuve de négligence ou d'ignorance concernant les activités en matière de sécurité, que pour empêcher que les directives qu'ils donnent au service reposent sur des considérations personnelles ou partisanes.

10. Deux aspects des opérations d'un service de sécurité, soit la nature tout à fait secrète d'un grand nombre d'entre elles et leurs répercussions éventuelles sur les libertés civiles des Canadiens, font ressortir la nécessité d'instituer un organisme de révision indépendant. Lorsqu'il s'agit d'affaires courantes, l'homme de la rue sait quelles mesures le gouvernement a prises à son endroit et peut décider d'en contester la justesse ou la légalité. Mais dans le cas d'enquêtes de sécurité dont il craint qu'elles n'empiètent sur sa vie privée ou ne portent atteinte à sa liberté politique, il n'a aucun moyen de savoir si on le soupçonnait de poser un danger pour la sécurité et si l'enquête a été menée dans la légalité et de façon acceptable. Pour des raisons que nous avons expliquées en détail dans notre premier rapport, nous croyons que ce serait aller à l'encontre de l'objet même d'un service de sécurité que de donner accès aux renseignements concernant ses opérations. Cependant, nous avons fait valoir alors que de rigoureux mécanismes d'examen assortis d'un contrôle démocratique seraient supérieurs à des mesures législatives sur le libre accès à l'information pour garantir que les opérations de sécurité sont acceptables. Voici ce que nous écrivions à ce sujet:

> Les activités d'un service de sécurité et de renseignements devraient systématiquement faire l'objet d'un examen minutieux et constant. Il s'agit là d'une tâche délicate et importante qui doit être menée à bien par des personnes hautement compétentes et comptables aux représentants élus par voie démocratique[1].

Ainsi en est-il même si le Parlement adopte une loi sur le libre accès à l'information prévoyant un mécanisme qui permette de contrôler dans une certaine mesure et de façon intermittente et non systématique les activités du service de sécurité. C'est donc afin de prévoir un mécanisme de révision *systématique* et répondant aux normes démocratiques d'imputabilité que nous recommandons la création du Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement.

11. Comme son nom l'indique, le Conseil consultatif n'aurait aucun pouvoir d'exécution. Ses fonctions principales consisteraient à s'assurer en permanence

[1] *Sécurité et Information*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1979, paragraphe 97.

que les opérations de renseignements et de sécurité sont légales, moralement acceptables et conformes au mandat établi dans la loi. Même s'il n'avait pas à évaluer l'efficacité du service, il devrait connaître parfaitement les responsabilités définies dans son mandat et le seconder dans son rôle. Le Conseil devrait faire rapport régulièrement au solliciteur général de façon que ce dernier puisse prendre des mesures correctives chaque fois que le Conseil trouve suspecte une opération ou une pratique du service. Il devrait également faire rapport de temps à autre et au moins une fois l'an au Comité parlementaire de la sécurité et des renseignements afin que les députés de tous les partis soient mis au courant des cas où le solliciteur général a rejeté les avis du Conseil consultatif.

12. L'indépendance du Conseil sera mieux assurée si l'examen des opérations vient après coup. S'il donnait des avis concernant les opérations, ou pis encore s'il les approuvait avant qu'elles aient lieu, il serait mêlé aux activités du service, et, en fait, ferait rapport sur lui-même. Il devrait donc éviter de donner son opinion avant le fait. Son examen après coup des opérations devrait, néanmoins, dégager une «jurisprudence» qui aidera considérablement le service et les autorités responsables de sa surveillance à prendre les difficiles décisions de principe qui, comme nous l'avons souligné tout au long du rapport, sont inhérentes aux opérations d'un service de renseignements pour la sécurité.

13. L'examen du Conseil consultatif devrait s'étendre à toutes les organisations chargées par le gouvernement fédéral, à l'exception de la GRC et des autres corps policiers fédéraux, de recueillir des renseignements par des moyens clandestins. Si l'organisme indépendant de révision n'a pas compétence pour ce faire, il sera trop facile pour le gouvernement d'éviter cet examen en transférant effectivement des responsabilités du service de sécurité à quelque autre organisme qui n'y est pas assujetti. Au chapitre 2 de la Partie X, nous recommandons la création du Bureau de l'inspecteur des pratiques policières dont le rôle, en tant qu'organisme de vérification et de contrôle, jouerait à l'égard de la GRC un rôle semblable à celui que nous recommandons d'assigner au Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement vis-à-vis du service de renseignements pour la sécurité.

14. Pour bien remplir ses fonctions, le Conseil consultatif doit être indépendant et bien informé. Ces deux qualités ne s'allient pas facilement. Si le Conseil consultatif n'acquiert pas une connaissance profonde des exigences de la sécurité, ses avis au gouvernement ou au Parlement n'auront guère de valeur. Ses membres doivent être conscients des objectifs, des problèmes et des tentations que ce travail comporte. Ils doivent savoir quelles questions poser et où trouver les réponses. Mais plus le Conseil consultatif sera renseigné sur le service, plus ses membres risqueront de se laisser saisir dans l'engrenage de la sécurité et des renseignements, au point d'en perdre tout sens des proportions et toute objectivité. Il n'y a aucun moyen infaillible d'y échapper. Nos recommandations concernant la composition, les pouvoirs et l'organisation du Conseil seront conçues de façon à réduire le danger au minimum, tout en garantissant que ses membres sont assez bien renseignés pour jouer un rôle utile.

15. Le nombre de membres du Conseil doit être restreint de façon à réduire au minimum le risque que des renseignements très délicats au sujet d'activités

secrètes ne viennent aux oreilles de «non-initiés». Nous croyons qu'il devrait être limité à trois. Aux États-Unis l'*Intelligence Oversight Board* du Président, qui compte trois membres, semble bien fonctionner[2]. Le gouvernement choisirait un président parmi les trois membres. A notre avis, les membres devraient être indépendants du gouvernement; par exemple, ils ne devraient pas être fonctionnaires, mais il serait sûrement avantageux que l'un d'entre eux possède une certaine expérience de la sécurité et des renseignements. Au moins un des membres devrait être avocat depuis dix ans au minimum. Nous savons par expérience combien il est difficile d'acquérir une bonne connaissance du domaine des renseignements en matière de sécurité. C'est un domaine tout simplement inaccessible aux non-initiés. Nous exhortons donc les membres qui sont novices dans ce domaine à suivre, dès leur nomination, un cours de formation d'une durée d'un mois. On pourra s'attendre qu'ils consacrent ensuite plusieurs jours par mois aux travaux du Conseil. Aucun des membres ne devrait être nommé à plein temps, à notre avis, mais ils devraient pouvoir compter sur un petit secrétariat permanent. Le danger qu'ils ne s'identifient de trop près avec les organismes dont ils étudient les activités sera moindre s'ils ne consacrent pas tout leur temps à la sécurité et au renseignement. Pour les mêmes raisons, leur mandat ne devrait pas dépasser six ans, mais la continuité au sein du Conseil serait assurée s'ils ne se terminaient pas tous à la même date: l'expérience acquise serait ainsi transmise aux nouveaux membres.

16. Le mode de nomination et de révocation des membres doit être conçu de façon que, dans la mesure du possible, tant le gouvernement que l'opposition parlementaire respectent le jugement et l'intégrité du Conseil. Nous croyons que cet objet a plus de chances d'être atteint si les membres sont nommés par le gouverneur en conseil après approbation d'une résolution conjointe du Sénat et de la Chambre des communes. Ce mode de nomination serait semblable à celui qui est utilisé pour la nomination du Commissaire aux langues officielles et à celui que proposait le projet de loi concernant l'ombudsman qui a été déposé par le gouvernement en avril 1978. Le mode de révocation serait le même que celui qui s'applique aux titulaires ou organismes qui font rapport actuellement au Parlement (le vérificateur général, les membres de la Commission canadienne des droits de la personne et le Commissaire aux langues officielles), ainsi que le futur ombudsman, c'est-à-dire que les membres occupent leur poste tant qu'ils ne démèritent pas pour une période de six ans, sous réserve de révocation par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes. Précisons que notre recommandation repose sur la conviction que si le Parlement participe au processus de nomination et de révocation des membres, il y a plus de chances qu'il fasse confiance au Conseil. La confiance du public envers le service de sécurité, c'est-à-dire la conviction que ses activités ne servent pas d'étroits intérêts partisans et ne dénotent pas de parti pris contre telle ou telle tendance politique, sera plus sûrement acquise s'il est évident que l'organe indépendant chargé du contrôle permanent des activités relatives aux renseignements et à la sécurité a la confiance du Parlement.

---

[2] Voir *Executive Order 12036*, le 24 janvier 1978, article 3-101. A remarquer que les trois membres de ce conseil «doivent être de l'extérieur du gouvernement».

17. Le secrétariat du Conseil pourrait se limiter à un secrétaire exécutif à plein temps et un personnel administratif restreint. Il devrait également pouvoir retenir les services d'un conseiller juridique et d'un enquêteur à plein temps. En outre, il devrait être autorisé à recruter du personnel temporaire pour les grandes enquêtes ou études. Afin d'éviter que le personnel ne s'identifie de trop près avec les travaux du Conseil ou ne vienne à les dominer, le mandat des membres à plein temps du secrétariat devrait être d'une durée limitée. Les bureaux du secrétariat et du Conseil ne devraient pas être installés au même endroit que ceux du service de renseignements pour la sécurité, et le personnel devrait être mis en garde contre les relations suivies avec les membres de ce service.

18. Les membres du Conseil doivent pouvoir consulter tous les documents et dossiers du service de renseignements pour la sécurité et des autres organismes dont il étudie l'activité. Il se peut que des renseignements se rapportant, par exemple, à l'identité des sources ou à des services étrangers, soient jugés tellement délicats que le personnel du Conseil n'y ait pas accès. Mais lorsqu'il s'agit de dossiers et documents en possession du service de renseignements, les trois membres du Conseil devraient être assimilés aux membres de ce service et avoir accès à tous les documents. La formule serait la même que celle qui s'est appliquée aux travaux de notre commission. L'efficacité et la crédibilité de l'organisme indépendant de révision ne sauraient s'accommoder de rien de moins. Le Conseil devrait pouvoir obliger les membres des services de renseignements à témoigner devant elle sous serment et à produire des documents, en d'autres mots, exercer les pouvoirs d'une commission d'enquête, nommée en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes. Même si l'on peut s'attendre que dans ses rapports normaux avec les divers organismes, le Conseil n'ait pas besoin de recourir à cette prérogative, nous sommes convaincus qu'il pourra arriver qu'il lui faille l'invoquer.

19. Le rôle fondamental du Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement serait de s'assurer en tout temps de la légalité et de l'à-propos des activités du service de renseignements pour la sécurité et de tous les autres organismes fédéraux (autres que les corps policiers) qui recueillent des renseignements par des moyens clandestins. Le Conseil devrait examiner, entre autres, les points suivants:

a) L'interprétation du mandat conféré par la loi: le Conseil devrait déterminer comment sont interprétées les dispositions générales du mandat prévu dans la loi. Au cours des quelques premières années, il sera particulièrement important que le solliciteur général, le Cabinet et le Parlement obtiennent une évaluation bien documentée et indépendante de la façon dont les prescriptions générales de la loi sont reflétées dans le programme de collecte de renseignements.

b) Le respect, sur le plan administratif, des directives et des orientations: le Conseil devrait procéder à des vérifications périodiques afin de s'assurer que le service de renseignements pour la sécurité se conforme bien aux directives et orientations émanant du Cabinet, du solliciteur général et de la haute direction au sujet des questions comme l'utilisation d'informateurs, la communication aux ministères de renseignements sur des particuliers et le rôle du service dans le filtrage sécuritaire.

c) Le fonctionnement du système de contrôle des techniques de collecte de renseignements dites «intrusives»: le système que nous avons proposé, surtout pour contrôler la surveillance électronique, l'ouverture du courrier, les entrées subreptices et l'accès aux renseignements confidentiels, est complexe et nouveau. Le Conseil devrait réviser le fonctionnement du système dans son ensemble. Est-il trop lourd? Les pouvoirs, surtout les nouveaux pouvoirs se rapportant à la vérification du courrier, aux entrées subreptices et à l'accès aux informations confidentielles, sont-ils utilisés à bon escient ou donnent-ils lieu à des abus? Les réponses du Conseil à ces questions portant sur le recours à ces pouvoirs extraordinaires devraient éclairer beaucoup plus que les simples rapports statistiques qui étaient publiés dans le passé en vertu de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels.

d) Les rapports avec d'autres services: le Conseil devrait examiner les modalités d'application des ententes de coopération en matière de renseignements concernant la sécurité conclues avec des services étrangers et d'autres corps policiers ou services de sécurité au Canada. Il est particulièrement important qu'il se penche sur les opérations d'échanges de renseignements avec les services étrangers, afin de vérifier si elles respectent les normes établies dans les lignes directrices émanant du gouvernement.

e) Le rapport du directeur général concernant une directive ministérielle jugée inadmissible: à plusieurs reprises dans le présent rapport, nous avons mentionné qu'une «soupape de sûreté» devrait être ménagée au directeur général du service de renseignements pour la sécurité au cas où il recevrait du solliciteur général une directive qu'il considère irrecevable et où il ne pourrait régler la question à sa satisfaction par l'entremise du solliciteur général adjoint ou du premier ministre. Une telle situation est improbable; néanmoins, nous croyons que le directeur devrait pouvoir alors prendre un autre parti que celui de démissionner. S'il est d'avis que ses «patrons politiques» lui demandent d'utiliser le service à des fins qui dépassent le cadre de son mandat, il devrait à tout le moins pouvoir se faire entendre d'un organisme indépendant.

20. Même si la tâche principale du Conseil consultatif devrait consister à exercer, de sa propre initiative, un contrôle permanent des activités en matière de renseignements touchant la sécurité, il devrait également jouer deux autres rôles. Le premier, qui est exposé au chapitre 8 de la Partie V, concerne la révision des décisions du Procureur général du Canada de ne pas saisir les procureurs généraux des provinces des allégations de conduite illégale de la part de membres ou d'agents du service de renseignements pour la sécurité. Le second a trait aux plaintes formulées par le public au sujet d'actes répréhensibles ou illicites commis par des membres du service. C'est au service proprement dit que devrait incomber la responsabilité première de faire enquête sur ces plaintes, responsabilité qui appartient actuellement à la GRC. Dans le chapitre 2 de la Partie VI, nous avons recommandé de doter à cette fin le service de renseignements pour la sécurité d'un petit service d'enquête. Mais le Conseil consultatif devrait, croyons-nous, vérifier si le service donne suite à ces plaintes de façon satisfaisante. Un certain nombre d'incidents survenus dans le passé ont amplement démontré l'utilité d'un examen indépendant de la suite donnée aux plaintes du public concernant les méfaits de membres du service de sécurité.

21. Le Conseil consultatif devrait être habilité à recevoir les plaintes et être tenu au courant de toutes celles qui ont été adressées au service ou qui lui ont été transmises par le solliciteur général, ainsi que des mesures prises par le service à ce sujet. La principale responsabilité du Conseil à cet égard devrait être de s'assurer que le service de renseignements pour la sécurité traite les plaintes qu'il reçoit avec diligence et équité. S'il constate le contraire, il devrait en prévenir le solliciteur général; il devrait également faire rapport au moins une fois l'an au comité parlementaire mixte sur le nombre de plaintes et le sort qui leur a été réservé. Le Conseil consultatif ne devrait pas habituellement enquêter lui-même sur les plaintes, mais il devrait avoir le pouvoir de mener sa propre enquête dans des circonstances exceptionnelles, lorsqu'à son avis l'intérêt public l'exige. Cet organisme indépendant de révision remplirait mal son rôle de contrôleur général s'il n'avait pas le droit de mener ses propres enquêtes. Ce pouvoir discrétionnaire ne devrait être exercé qu'avec parcimonie et pour les raisons indiquées. Ces raisons, surtout si le Conseil invoque fréquemment son pouvoir d'enquête, devraient appeler l'attention du ministre et du comité parlementaire soit sur l'insuffisance des moyens dont dispose le service de renseignements pour la sécurité pour mener des enquêtes internes, soit sur l'abus des pouvoirs d'enquête.

22. Comme nous l'avons signalé à la Partie VI, le Conseil devrait également servir de soupape de sûreté dans les cas exceptionnels où un membre du service de sécurité juge illégale ou répréhensible une opération ou une pratique quelconque du service et qu'il ne semble pas y avoir de moyen satisfaisant à ses yeux d'amener ses supérieurs, ou le solliciteur général ou son adjoint, à faire enquête à ce sujet. Une telle soupape de sûreté est essentielle, nous en convenons, mais, à notre avis, le Conseil ne devrait faire enquête que s'il a la conviction que le membre a tenté sans succès de faire partager ses préoccupations à ses supérieurs, au directeur général, au solliciteur général ou à son adjoint, ou a de bonnes raisons de croire qu'il n'obtiendrait pas de réponse satisfaisante s'il portait l'affaire à leur attention.

NOUS RECOMMANDONS QUE la loi régissant le service de renseignements pour la sécurité prévoie la création d'un Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement chargé de s'assurer de la légalité et de la régularité des politiques et pratiques (y compris des opérations) dudit service, ainsi que des opérations secrètes de collecte de renseignements menées par tout autre organisme non policier du gouvernement fédéral.

(178)

NOUS RECOMMANDONS QUE le Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement soit ainsi constitué:

a) **Le Conseil devrait être composé de trois membres indépendants du gouvernement du Canada et dont au moins un serait avocat depuis dix ans au minimum.**

b) **Les membres du Conseil devraient être nommés par le gouverneur en conseil après approbation de leur nomination par voie de résolution de la Chambre des communes et du Sénat. Le gouverneur en conseil désignerait un des membres comme président du Conseil.**

c) **La durée du mandat des membres du Conseil devrait être d'au plus six ans, les dates d'expiration devant varier pour assurer la continuité.**

d) **Sous réserve des dispositions du paragraphe *c*) ci-dessus, les membres du Conseil devraient être nommés sous réserve de révocation pour mauvaise conduite par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.**

e) **Il n'est pas nécessaire que les membres du Conseil exercent à plein temps, mais ils devraient pouvoir consacrer jusqu'à cinq jours par mois aux travaux du Conseil.**

(179)

NOUS RECOMMANDONS QUE le Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement ait les responsabilités et les pouvoirs suivants:

a) **Aux fins de l'accès à l'information, les membres du Conseil devraient être traités comme s'ils faisaient partie du service de renseignements pour la sécurité et être admis à consulter tous les renseignements et dossiers du service.**

b) **Le Conseil devrait être autorisé à maintenir un petit secrétariat, et à le doter de personnel, notamment, d'un secrétaire et d'un enquêteur, tous deux à plein temps, à retenir les services d'un conseiller juridique et à engager d'autres personnes à titre temporaire aux fins des enquêtes ou des études d'envergure.**

c) **Le Conseil devrait être informé de toutes les plaintes reçues du public par le service de renseignements pour la sécurité ou par le ministre, ou par tout autre ministère ou organisme fédéral, au sujet d'actes répréhensibles ou illégaux auxquels se seraient livrés des membres du service de renseignements pour la sécurité ou de tout autre organisme fédéral (sauf la police) chargé de recueillir des renseignements en secret, et, lorsqu'il a des raisons de croire qu'une plainte ne peut faire ou n'a pas fait l'objet d'une enquête satisfaisante, il doit pouvoir mener sa propre enquête.**

d) **Le Conseil devrait avoir le droit d'obliger des personnes, y compris les membres du service de renseignements pour la sécurité ou de tout organisme fédéral, autre qu'un corps policier, qui recueille des renseignements en secret, à témoigner sous serment devant lui et à produire des documents.**

e) **Le Conseil devrait signaler au solliciteur général toute activité ou pratique du service de renseignements pour la sécurité ou de tout organisme fédéral, autre qu'un corps policier, qui recueille des renseignements en secret, qu'il considère répréhensible ou illégale et devrait faire part de temps à autre au solliciteur général de ses vues au moins sur les points suivants:**

(i) **la question de savoir si telle ou telle activité ou pratique du service de renseignements pour la sécurité dépasse le cadre du mandat qui lui est conféré par la loi;**

(ii) **le respect, sur le plan administratif, des directives et des orientations se rapportant à des questions comme l'utilisation d'informateurs, la communication aux ministères de renseignements sur des particuliers et le rôle du service dans le filtrage sécuritaire;**

(iii) **le fonctionnement du système de contrôle des techniques de collecte de renseignements dites «intrusives»;**

(iv) **les rapports entretenus par le service de renseignements pour la sécurité avec les services étrangers et avec des corps policiers ou des services de sécurité au Canada;**

(v) **la question de savoir si le service de renseignements pour la sécurité réagit aux plaintes du public de façon satisfaisante;**

(vi) **toute autre question qui, de l'avis du Conseil, concerne la légalité et la justification des activités du service de renseignements pour la sécurité.**

f) **Le Conseil devrait signaler au ministre responsable d'une organisation fédérale, autre qu'un corps policier, qui recueille des renseignements en secret, toute activité ou pratique d'un membre d'une telle organisation qu'il juge répréhensible ou illégale.**

g) **Le Conseil devrait présenter au comité parlementaire mixte de la sécurité et des renseignements au moins une fois l'an, un rapport**

(i) **sur la portée et la fréquence des activités illégales et répréhensibles de membres du service de renseignements pour la sécurité ou de tout autre organisation fédérale qui recueille des renseignements en secret, ainsi que sur la suite donnée par le gouvernement aux avis du Conseil à cet égard;**

(ii) **sur toute directive donnée par le gouvernement du Canada au service de renseignements pour la sécurité ou à tout autre organisation fédérale qui recueille des renseignements en secret, et que le Conseil juge inadmissible;**

(iii) **sur tout problème sérieux d'interprétation ou d'application de la loi régissant le service de renseignements pour la sécurité.**

(180)

C. LE RÔLE DU PARLEMENT

23. En matière de sécurité, le rôle du Parlement n'a pas été très efficace dans le passé, ce qui n'a guère lieu de nous étonner. De fait, il semble y avoir incompatibilité fondamentale entre les exigences de la sécurité et le rôle du Parlement. Les opérations dirigées contre les menaces graves à la sécurité du pays doivent se poursuivre dans le plus grand secret, alors que le Parlement est la scène de débats publics et partisans. On peut donc soutenir que l'étude des questions de sécurité au Parlement ne peut que compromettre l'efficacité de notre système de sécurité. L'appui accordé à cette thèse depuis l'époque de sir John A. Macdonald explique en grande partie pourquoi le rôle et les structures de l'organisme canadien de renseignements pour la sécurité n'ont jamais été débattus ni approuvés par le Parlement.

24. Et pourtant, la question de la sécurité n'a pas été tout à fait absente des débats parlementaires. Au contraire, surtout depuis quelques années, les questions de sécurité nationale ont souvent été débattues à la Chambre des communes. Comme l'a démontré l'étude intitulée *Le Parlement et la sécurité* préparée pour notre commission, la Chambre des communes a consacré bien du temps, entre 1966 et 1978, à l'action gouvernementale en matière de sécurité, soit 230 heures de débats au total, ce qui correspond à un peu plus de la moitié

de la durée d'une session annuelle[3]. Durant ces années, le Parlement s'est souvent acquitté avec succès de son rôle de «chien de garde» et de nombreuses interventions ont porté sur des actes prétendument répréhensibles ou attentatoires à la sécurité. Les questions ont souvent été inspirées par la publication dans les media d'informations résultant de fuites.

25. Non seulement l'objet même du Service de sécurité, ses méthodes et son organisation n'ont-ils pas été débattus à fond, mais l'occasion n'a pas été fournie à un petit groupe de parlementaires (autres que des ministres) de faire le point sur ses activités. Le dépôt du rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité à la Chambre des communes, en juin 1969, a donné lieu, pendant une heure à peine, à des déclarations par les chefs de partis. En guise de conclusion, le premier ministre Trudeau avait alors fait part de l'intention de son gouvernement

> ... de tenir des consultations avec les leaders des partis de l'opposition pour déterminer les meilleures modalités à adopter en vue de la discussion de ce rapport au sein du Parlement, lors de la prochaine session[4].

Ce débat n'a pas eu lieu. En 1971, le gouvernement avait donné à entendre que le débat sur la résolution portant création d'un comité mixte spécial de la Chambre des communes et du Sénat chargé d'étudier la nature et le genre de mesures législatives à adopter en cas de crise pourrait fournir l'occasion d'examiner le rapport de la commission royale d'enquête. Mais on s'est borné alors à la question de savoir si l'opposition aurait l'occasion d'examiner les circonstances qui avaient entraîné le recours à la Loi sur les mesures de guerre en 1970. Si bien que le gouvernement retira la motion visant à établir un comité spécial. Lorsque, en 1977, la Chambre des communes a été mis au courant de l'opération Ham, le solliciteur général, l'honorable Francis Fox, a paraphrasé la Directive du Cabinet (1975) sur les rôles, tâches et méthodes du Service de sécurité de la GRC, — en en révélant ainsi pour la première fois l'essence et l'existence — mais ces lignes directrices n'ont fait alors l'objet d'aucun débat parlementaire. De son côté, le comité permanent de la Justice et des Questions juridiques de la Chambre des communes tient, chaque année, des séances d'information à *huis clos* sur des questions de sécurité. Le président de ce comité nous a permis de prendre connaissance du compte rendu de deux de ces séances à huis clos tenues en novembre 1977. Nous avons eu l'impression qu'elles donnent un aperçu général du système de sécurité, mais qu'elles n'offrent pas l'occasion d'examiner à fond les politiques ou les pratiques opérationnelles de l'organisme de sécurité. De temps à autre, les chefs des partis d'opposition ont été informés à titre privé des questions de sécurité, ou consultés à ce sujet, mais au cours des dernières années, ces séances d'information ont été rares et portaient sur des points précis[5].

26. A notre avis, le Parlement devrait s'intéresser davantage que par le passé à l'organisme fédéral de renseignements pour la sécurité. Il devrait, après avoir

---

[3] C.E.S. Franks, *Le Parlement et la sécurité*, ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1979, p. 23.

[4] Chambre des communes, *Débats*, le 26 juin 1969, p. 10638.

[5] Voir C.E.S. Franks, *Le Parlement et la sécurité*, pp. 74 à 80.

débattu la question, fixer le mandat du service. Le ministre compétent devrait être parfaitement au courant de ses politiques et de ses pratiques opérationnelles afin de pouvoir répondre aux questions posées au Parlement à ce sujet. Les membres de l'opposition devraient pouvoir obtenir des renseignements plus exacts concernant les pratiques du service de sécurité. Les recommandations que nous formulons à cet effet ont pour objet d'assurer un meilleur équilibre entre le secret et la divulgation en retirant à l'Exécutif un peu de son quasi-monopole de l'information, afin que les travaux du service de renseignements pour la sécurité jouissent de l'appui du Parlement, sous réserve toujours d'un examen raisonnablement éclairé de ses activités. A notre avis, les exigences de la sécurité et de la démocratie ne sauraient s'accommoder de rien de moins.

Mandat du Parlement

27. Nous croyons que l'histoire du Canada en est maintenant arrivée au point où les intérêts de la sécurité comme ceux de la démocratie seraient mieux servis si le mandat de son service de renseignements pour la sécurité était inscrit dans une loi. Cet organisme a un rôle important à jouer vis-à-vis de la population canadienne. L'organisation qui en est chargée coûtera chaque année des millions de dollars; elle devra empiéter souvent sur la vie privée des gens et s'immiscer dans les affaires de certains groupes. Si elle ne remplit pas bien son rôle, les puissances étrangères auront beau jeu de mener leurs opérations clandestines au Canada et nos gouvernements ne seront pas prévenus de la violence politique dirigée contre eux. En outre, nos alliés, rendus méfiants, refuseront de partager avec nous l'information. Un service gouvernemental de cette importance ne doit pas être régi presque uniquement au moyen de directives administratives. Or, c'est ce qui se produit à l'heure actuelle. Pourtant, la démocratie parlementaire exigerait que ce service fût explicitement sanctionné par le Parlement.

28. Se voir attribuer un mandat statutaire pourra se révéler pénible pour ceux qui sont chargés de veiller à la bonne marche du service de renseignements pour la sécurité. En effet, les débats parlementaires et les discussions qu'ils susciteront chez le public exposeront le service à une publicité aussi déplaisante qu'inhabituelle. Étant donné que les non-initiés ont une connaissance forcément rudimentaire de ce qui se passe dans le milieu de la sécurité et des renseignements, le service court le risque de se voir imposer, par une loi du Parlement, un mandat qui le priverait dangereusement d'une partie de ses moyens. Nous sommes conscients de ce risque, mais il n'est pas aussi grave, à notre avis, que le danger que courrait la démocratie parlementaire si un service gouvernemental aussi important devait continuer de fonctionner sans autorisation statutaire explicite ou que le risque d'une perte d'efficacité qui résulterait de l'absence d'une sanction claire et nette de ses objectifs par le public. Les avantages à long terme que procurera à la démocratie et à la sécurité la tenue d'un débat parlementaire l'emportent, selon nous, sur les effets déstabilisateurs à court terme qu'il pourrait entraîner.

29. Les échanges que nous avons eus avec des membres des trois partis représentés au Parlement nous portent à croire qu'un accord est possible sur la

nécessité d'avoir un bon service de renseignements pour la sécurité, pourvu qu'il soit assujetti à un système de contrôle satisfaisant. Nous espérons que les renseignements contenus dans le présent rapport seront utiles au Parlement lorsqu'il étudiera les divers aspects d'un mandat statutaire. Nous savons pertinemment que le Parlement pourra s'assurer le concours d'un certain nombre d'experts canadiens et internationaux à l'étape de l'étude du projet de loi en comité. Le document intitulé *Le Parlement et la sécurité*, dont nous avons déjà parlé, donne à entendre que pour l'examen de certaines questions il serait peut-être souhaitable que le comité permanent de la Justice et des Questions juridiques de la Chambre des communes se réunisse à huis clos. Ou encore, le Parlement pourrait établir un petit comité mixte des deux Chambres sur le modèle du comité mixte permanent dont nous proposons la création ci-après. Toutefois, nous espérons que le nombre des séances à huis clos sera réduit au minimum afin que le public soit le mieux renseigné possible sur la raison d'être du service de renseignements pour la sécurité et sur les principes dont s'inspire son mandat.

30. Nous avons fait mention ici et là de dispositions à insérer dans la loi régissant le service de renseignements pour la sécurité. Afin d'en faciliter la consultation, nous regroupons ici ces diverses propositions et énumérons les sujets dont devrait traiter la «charte» du service canadien de renseignements pour la sécurité.

a) *Définition des menaces à la sécurité nationale.* La loi devrait circonscrire les catégories d'activités qui sont réputées menacer la sécurité du Canada au point de justifier le service de renseignements pour la sécurité d'en prévenir les autorités. Au chapitre 3 de la Partie V, nous formulons des recommandations sur la façon de définir ces menaces. La loi pourrait, à l'instar de la Loi sur la radiodiffusion, énoncer en outre dans un article introductif l'objet essentiel du service de renseignements pour la sécurité et les valeurs qu'il devra respecter dans l'exécution de son mandat.

b) *Organisation du service de renseignements pour la sécurité.* La loi devrait indiquer le ministère ou l'organisme gouvernemental dont relève le service de renseignements pour la sécurité, de même que les responsabilités, le mode de nomination et la durée du mandat de son directeur général et le statut de son personnel au sein de la Fonction publique. Elle devrait aussi faire mention du ministre responsable du service ainsi que des pouvoirs du sous-ministre vis-à-vis du service.

c) *Fonctions du service de renseignements pour la sécurité.* La loi devrait définir formellement la responsabilité fondamentale du service qui est de recueillir, d'analyser et de communiquer des renseignements concernant les menaces à la sécurité nationale et implicitement circonscrire ses opérations, en lui interdisant de se livrer en matière de renseignements à des activités n'ayant rien à voir avec les menaces à la sécurité nationale (comme les définit la loi) et d'assumer des tâches administratives liées à l'application des mesures de sécurité. La loi devrait indiquer, outre les responsabilités générales du service, jusqu'où celui-ci peut aller dans l'exécution d'un certain nombre de tâches précises: activités menées à l'extérieur du Canada, relations avec les services étrangers et les autorités municipales et provinciales, préparation de rapports dans le cadre de

programmes de filtrage sécuritaire intéressant les employés de la Fonction publique, l'immigration, la citoyenneté et les certificats d'identité.

d) *Pouvoirs extraordinaires.* La loi doit également prévoir tout pouvoir d'enquête qu'elle attribue au service de renseignements pour la sécurité et que, de façon générale, nul autre ne peut exercer en vertu de la loi au Canada. Le pouvoir d'intercepter ou de saisir des communications à des fins de sécurité, qui est actuellement prévu dans l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels, devrait donc être transféré à la loi régissant le service de renseignements pour la sécurité. D'autres pouvoirs que nous recommandons ci-dessus et dont la loi devrait aussi faire état sont les suivants: le droit d'intercepter et d'ouvrir le courrier; le droit d'effectuer des entrées subreptices; et le droit d'avoir accès à certains renseignements confidentiels. La loi devrait traiter aussi de certaines autres techniques non illégales par ailleurs, telles que l'emploi d'enregistreurs de numéros de téléphone, de caméras ou d'appareils optiques dissimulés. La loi devrait faire mention de toutes les conditions et de tous les contrôles qui s'appliquent à l'exercice de ces pouvoirs. Elle devrait aussi fixer les critères de preuve auxquels le service de renseignements pour la sécurité devra répondre avant de mener une enquête complète.

e) *Contrôle externe des opérations en matière de sécurité et de renseignements.* La loi devrait prévoir des mécanismes de contrôle et de révision indépendants des opérations en matière de renseignements et de sécurité ainsi que des activités (autres que les opérations policières) menées par le gouvernement du Canada et qui font appel à des techniques secrètes de collecte de renseignements. Dans le présent rapport nous proposons quatre mécanismes précis:

— la désignation de juges de la Cour fédérale du Canada qui détermineront s'il a été satisfait à certains critères prévus dans la loi relativement à la sécurité nationale;

— une Commission d'appel de la sécurité chargée de la révision des cas de filtrage sécuritaire;

— un Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement chargé de s'assurer de la légalité et de la justification des initiatives prises dans ces domaines et des opérations secrètes de tout autre organisme de renseignements fédéral, sauf les corps policiers;

— un comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes chargé d'étudier les activités en matière de sécurité et de renseignements.

31. Il conviendrait d'adopter une mesure législative donnant suite à ces propositions, quoi qu'il advienne de notre recommandation de détacher de la GRC le service de renseignements pour la sécurité. La collecte de renseignements est tellement importante pour la sécurité du Canada, a de telles répercussions sur les libertés civiles et se distingue suffisamment du travail ordinaire de la police qu'elle doit être autorisée explicitement par le Parlement, peu importe qu'elle soit confiée ou non à une division de notre corps national de police.

NOUS RECOMMANDONS QUE le Parlement adopte une mesure législative autorisant un organisme à exercer des activités en matière de renseignements et de sécurité et prévoyant

a) **une définition des menaces à la sécurité du Canada justifiant la collecte de renseignements;**

b) **certains aspects de l'organisation du service de renseignements pour la sécurité, notamment sa place au sein de l'appareil gouvernemental, ses responsabilités, le mode de nomination et la durée du mandat de son directeur général, les pouvoirs de direction qu'exerceront le ministre et le sous-ministre, ainsi que le statut de son personnel en matière d'emploi;**

c) **les responsabilités générales du service de recueillir, d'analyser et de communiquer des renseignements concernant la sécurité sans aller au-delà de ces activités, y compris l'autorisation expresse d'exercer certaines activités à l'extérieur du Canada, d'établir des relations avec les services étrangers et les autorités provinciales et municipales et de jouer un rôle dans les programmes de filtrage sécuritaire;**

d) **l'attribution de certains pouvoirs d'enquête de même que les conditions et contrôles applicables à l'exercice de ces pouvoirs;**

e) **des mécanismes de contrôle externe destinés à assurer un examen indépendant de la légalité et de la justification des initiatives en matière de renseignements concernant la sécurité et de toutes autres activités secrètes dans ce domaine exercées par des organismes du gouvernement du Canada, sauf celles des corps de police.**

(181)

L'aptitude des ministres à répondre aux questions posées au Parlement

32. En outre, pour que le Parlement puisse jouer un rôle plus efficace en matière de sécurité, il faut que les ministres soient mieux en mesure de répondre aux questions qui leur sont posées à ce sujet. Si leurs réponses laissaient à désirer dans le passé, c'était pour deux raisons bien précises: premièrement, ils n'étaient pas suffisamment au courant des politiques et pratiques du Service de sécurité de la GRC et, deuxièmement, ils n'étaient pas en mesure de donner, en réponse aux questions posées au sujet du Service de sécurité de la GRC, des renseignements exacts, complets et faciles à comprendre.

33. Nos propositions visant à raffermir le contrôle interne, par le gouvernement, du service de renseignements pour la sécurité ont pour objet d'assurer une direction et un contrôle ministériels suffisants de ses activités. Nous songeons ici en particulier à nos recommandations concernant le rôle du solliciteur général, en sa qualité de ministre responsable du Service de sécurité, et de son adjoint, selon lesquelles ceux-ci seraient parfaitement au courant des politiques opérationnelles du service. Nous avons aussi indiqué dans quelle mesure la direction et le contrôle ministériels devraient être exercés collectivement lorsque des questions de principe importantes sont en jeu et, à cette fin, nous avons préconisé l'affermissement du rôle du Cabinet et des comités interministériels dans l'orientation et la révision des activités en matière de renseignement concernant la sécurité. En outre, l'organisme indépendant de révision que prévoit notre recommandation portant création d'un Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement, et qui serait nanti de ses propres

pouvoirs d'enquête, devrait donner aux ministres, plus que par le passé, l'assurance que des renseignements importants ne leur sont pas cachés.

34. Nous croyons que, grâce à cette modification du système de contrôle gouvernemental, les ministres posséderont au moins les informations nécessaires pour répondre aux questions posées à la Chambre des communes sur les activités du service de renseignements pour la sécurité. Naturellement, étant donné la nécessité de garder le silence sur de nombreux aspects de ces activités, ils pourraient décider de taire certains renseignements. Mais, en ce cas, c'est qu'ils auront pris eux-mêmes la décision et non parce que l'organisme de sécurité ne leur aura pas fourni les renseignements. Insister pour que cette condition soit remplie, c'est demander tout au plus qu'un des principes fondamentaux du gouvernement responsable soit appliqué aux activités en matière de renseignements concernant la sécurité menées au nom du gouvernement du Canada. En outre, le comité parlementaire mixte dont nous proposons la création ci-dessous permettrait au ministre responsable du service de renseignements pour la sécurité de donner plus facilement que par le passé à certains parlementaires des renseignements importants sur des questions de principe touchant des activités qu'il ne serait pas sage de rendre publics.

Comité parlementaire mixte de la sécurité et des renseignements.

35. La revue des opérations en matière de renseignements concernant la sécurité par des membres de tous les partis représentés au Parlement aurait plus de chances d'être menée à bien si l'on créait un nouveau comité qui examinerait les politiques et les pratiques plus à fond que ne le fait actuellement le comité permanent de la Justice et des Questions juridiques de la Chambre des communes. L'effectif de ce comité est trop nombreux et trop instable et le temps mis à la disposition de chacun des membres pour soulever des questions et poursuivre un interrogatoire y est trop limité. Le compte rendu que nous avons examiné des réunions à huis clos tenues par ce comité en 1977, au moment où des divulgations publiques ont attiré l'attention sur la GRC, indique les difficultés inhérentes auxquelles se heurte un tel comité lorsqu'il s'agit d'enquêter sur les questions de principe mises en cause par des activités en matière de renseignements relatifs à la sécurité. Au cours de ces réunions, les représentants du Service de sécurité et les membres de la GRC ont monopolisé le temps de parole. Leurs propos étaient certes instructifs, mais la plupart auraient pu être et ont effectivement été tenus en public.

36. Nous croyons que le Parlement aurait de meilleures chances de mener à bien son étude si un petit comité mixte des deux chambres était mis sur pied. Ce comité devrait être composé de parlementaires dont l'attachement au système de gouvernement démocratique du Canada ne saurait faire de doute, et qui jouissent de la confiance de tous les partis. Les membres devraient, grâce à une expérience acquise au sein de l'administration gouvernementale ou à titre de membre de ce comité pendant plusieurs sesions, posséder ou acquérir une connaissance raisonnable du système canadien de sécurité et de renseignements. Ce besoin d'expérience et de connaissances est une des raisons pour lesquelles la participation de sénateurs aux travaux d'un tel comité serait si précieuse.

37. Nos propositions concernant la direction ministérielle de l'organisation de sécurité tenaient compte du risque qu'un contrôle trop serré aboutisse à l'exploitation de l'organisme à des fins purement partisanes ou personnelles. Parce qu'il aurait le loisir de mener ses propres enquêtes et que le directeur général pourrait s'adresser à lui s'il recevait du gouvernement des directives qu'il juge irrecevables, le Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement offrirait une protection indispensable à cet égard. Mais si cet organisme indépendant de révision pouvait lui-même compter sur l'appui d'un comité parlementaire dont l'effectif comprendrait des représentants des partis d'opposition, il serait mieux en mesure de faire échec à l'utilisation de l'organisme ou de tout autre organisme fédéral de renseignements à des fins partisanes ou personnelles.

38. Pour que le comité ait la confiance des partis reconnus au Parlement, il faudrait que les chefs des partis d'opposition se chargent de choisir les membres devant représenter leur parti et, si possible, siègent eux-mêmes au comité, lequel serait composé d'au plus dix membres. Tous les partis reconnus devraient être représentés au sein du comité, à l'exception d'un parti voué au renversement éventuel du système démocratique de gouvernement du Canada, advenant qu'un tel parti réussisse un jour à faire élire des députés. Si les partis sont représentés au comité à peu près en proportion du nombre de députés qu'ils comptent à la Chambre des communes, comme l'usage le veut pour les comités parlementaires, le président devrait être membre d'un parti d'opposition. Nous croyons comprendre que dans le cas du comité des Comptes publics, on s'est félicité d'avoir associé une majorité de ministériels à un président venant de l'opposition. Nous croyons qu'un équilibre semblable contribuerait à l'efficacité et à la crédibilité du comité parlementaire mixte de la sécurité et des renseignements.

39. La composition de ce comité devrait être beaucoup plus stable que ne l'est celle des comités permanents de la Chambre des communes. Au cours des trois premières sessions de la 30e législature (1974 à 1979), le nombre de modifications de la composition des comités s'est élevé à 4 310, 1 749, et 1 409 respectivement[6]. Or, un roulement aussi rapide au cours d'une session, ou d'une session à l'autre, empêcherait le comité d'acquérir les connaissances nécessaires pour poser des questions bien documentées et rendre des jugements éclairés en matière de sécurité et de renseignements. La continuité nécessaire serait mieux assurée si la composition du comité était fixée pour la durée d'une législature. Nous avons envisagé la possibilité de recommander l'établissement d'un comité de parlementaires (au lieu d'un comité du Parlement) qui, un peu comme pour les comités britanniques de conseillers privés, ne serait pas frappé de caducité à la dissolution d'une législature. Mais nous craignons qu'une telle solution aurait pour effet de divorcer beaucoup trop le comité du Parlement. Il y aurait, en outre, le danger qu'en rendant la structure du comité trop permanente ses membres ne deviennent ou ne paraissent trop assimilés à l'appareil de sécurité et de renseignements.

---

[6] Robert J. Jackson et Michael M. Atkinson, *The Canadian Legislative System*, 2e édition, Toronto, Macmillan of Canada, 1980, p. 142.

40. La principale fonction du comité parlementaire mixte dont nous recommandons la création serait d'examiner minutieusement les activités du service de renseignements pour la sécurité afin de s'assurer qu'il respecte les intentions du législateur énoncées dans la charte. L'étude à huis clos des prévisions budgétaires annuelles du service fournirait au comité l'occasion de voir régulièrement de quelle façon il mène ses affaires. Les membres du comité devraient profiter de l'occasion pour questionner le solliciteur général et les fonctionnaires qui l'accompagnent sur les opérations de renseignements touchant la sécurité. Comme document de travail à l'appui de cette activité du comité, le solliciteur général devrait produire un rapport annuel des activités du service de renseignements pour la sécurité semblable à celui que nous avons recommandé de faire rédiger à l'intention du Cabinet, mais qui ne contiendrait pas nécessairement les mêmes informations. Il est intéressant de signaler que cette recommandation concernant l'examen confidentiel, par un comité mixte du Parlement, des dépenses engagées pour les renseignements relatifs à la sécurité reprend, d'une certaine façon, celle que formulait il y a plus d'un siècle le comité permanent des Comptes publics de la Chambre des communes. Ce comité, qui avait été chargé de vérifier la façon dont sir John A. Macdonald administrait les fonds des services secrets, avait résolu

> Qu'attendu que des sommes considérables comme celle de $75,000 ont été votées par le Parlement pour «service secret», et qu'il n'y a pas d'audition de la dépense de pareilles sommes comme dans le cas d'autres dépenses, votre Comité est d'opinion qu'un compte de toute somme à être par la suite dépensée pour «service secret» devrait être tenu, comme en Angleterre, dans un livre spécialement préparé pour cet objet, et que ce livre devrait être annuellement inspecté par un comité confidentiel dont deux membres de l'opposition du jour feraient partie[7].

L'examen détaillé des prévisions doit se faire à huis clos, mais il faut se rappeler que le gouvernement et l'opposition seraient représentés au sein du comité parlementaire. Ajoutons qu'en Australie le montant total des dépenses du service de renseignements pour la sécurité est du domaine public. Nous préconisons donc qu'une fois le comité parlementaire rodé l'on étudie attentivement la possibilité d'adopter cette pratique au Canada. Nous ne recommandons pas pour l'instant que les dépenses soient divulguées .

41. Nos recommandations antérieures faisaient état de deux attributions précises à confier au comité. Premièrement, le comité devrait recevoir chaque année des rapports détaillés sur l'utilisation des pouvoirs extraordinaires de collecte de renseignements conférés par la loi régissant le service de renseignements pour la sécurité. Le rapport purement statistique sur l'utilisation du pouvoir d'intercepter et de saisir des communications pour des motifs de sécurité dont le Parlement est actuellement saisi en vertu de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels ne constitue pas, nous l'avons déjà dit, un moyen satisfaisant de rendre des comptes au Parlement. Un compte rendu public plus détaillé et plus fouillé de l'utilisation de ces pouvoirs exigerait, nous le savons bien, la divulgation de renseignements qui pourraient compromettre sérieuse-

[7] *Journaux de la Chambre des communes*, le 29 mai 1872, p. 173.

ment la sécurité. Par conséquent, nous avons recommandé que cet examen plus détaillé soit fait à huis clos par le comité parlementaire mixte de la sécurité et des renseignements. Deuxièmement, nous avons recommandé que le Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement fasse rapport au moins une fois l'an au comité parlementaire mixte sur la portée et la fréquence des actes répréhensibles ou illégaux, sur les directives inacceptables reçues du gouvernement et sur les problèmes graves auxquels a donné lieu l'application du mandat du service de renseignements pour la sécurité. Outre ces questions, le Parlement pourrait, par voie de résolution, demander au comité de faire rapport, à la suite d'une enquête, sur toute question relative à la sécurité et aux renseignements. L'existence d'un tel comité pourrait rendre inutile à l'avenir la création de commissions d'enquête.

42. Nous avons appelé ce comité parlementaire spécial «Comité parlementaire mixte de la sécurité et des renseignements». Comme ce titre le laisse supposer, il devrait avoir droit de regard sur les opérations secrètes de tous les services du gouvernement fédéral chargés de recueillir des renseignements. Cette recommandation s'inspire du même principe que celle qui a trait à la création du Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement. L'efficacité du processus d'examen, par le Parlement, des activités occultes de collecte de renseignements menées au nom du gouvernement canadien, risquerait d'être compromise si d'autres organismes se voyaient assigner des tâches analogues sans être assujettis au même droit de regard du Parlement. Nous soustrairons à l'autorité de ce comité la collecte de renseignements en matière de criminalité (c'est-à-dire ceux qui concernent les activités criminelles sans relation avec les menaces à la sécurité), mais non les activités de corps policiers fédéraux qui seraient autorisés à mener des opérations secrètes de collecte d'informations qui n'ont rien à voir avec leurs enquêtes en matière criminelle.

43. Contrairement au Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement, le comité parlementaire devrait se préoccuper tout autant de l'efficacité du service de renseignements pour la sécurité que de la légalité et de la justification de ses activités. Les carences de l'appareil de sécurité ou de renseignements devrait préoccuper le comité tout autant que de prétendus excès de la part des préposés à la sécurité. A cet égard, il pourrait avoir à enquêter sur les cas d'atteintes à la sécurité du genre de ceux qui, en Grande-Bretagne, sont déférés à la commission de sécurité[8] (composée de personnes ayant de l'expérience dans ce domaine).

44. Le comité devrait également jouer un rôle sur le plan législatif. Il serait bien placé pour contrôler l'application pratique des dispositions de la nouvelle charte du service de renseignements pour la sécurité et pour proposer les réformes législatives qui s'imposent. En vertu de la disposition que nous avons proposée afin d'assurer une certaine souplesse quant à la portée de la surveillance exercée en matière de sécurité, ce comité serait informé de l'adoption de tout décret permettant provisoirement de recueillir des renseignements sur des

[8] Le premier ministre de la Grande-Bretagne, sir Alec Douglas-Home a annoncé la création de la Commission de sécurité en janvier 1964: Royaume-Uni, Parlement, *Debates*, le 23 janvier 1969, pp. 1271 à 1275.

activités d'une catégorie non prévue par la loi. S'il était ainsi mis au courant de ces situations, le comité pourrait juger de la nécessité d'apporter des modifications permanentes au mandat du service. La Chambre des communes préférerait peut-être que, à l'étape de l'étude en comité, les projets de loi intéressant la sécurité nationale soient déférés au comité permanent de la Justice et des Questions juridiques dont l'effectif est plus nombreux et plus représentatif. Le cas échéant, il serait important que des députés faisant partie du comité mixte de la sécurité et des renseignements siègent au comité de la Justice et des Questions juridiques. D'autre part, si le comité mixte était saisi de projets de loi à étudier article par article, il lui faudrait absolument prendre des dispositions pour recueillir des témoignages d'experts et les vues de certains groupes d'intérêt, comme le fait actuellement le comité de la Justice et des Questions juridiques lorsqu'il étudie une proposition législative.

45. Le comité mixte de la sécurité et des renseignements devrait disposer d'un certain personnel. En plus de pouvoir compter sur le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement et sur les services d'un secrétaire de comité, il devrait avoir le droit d'engager au moins un spécialiste des renseignements et de la sécurité qui l'aiderait à obtenir la documentation nécessaire et à prévoir les questions à poser aux représentants des services de sécurité qui comparaîtront devant lui.

46. Le comité ne sera efficace que s'il tient bon nombre de ses séances à huis clos. De fait, il n'a pas d'autres moyens d'examiner les structures et le mode de gestion de l'organisme de sécurité, l'affectation de ses ressources et les questions de principe que seuls des cas concrets permettent d'illustrer de façon satisfaisante. La participation de députés de l'opposition aux séances à huis clos risque d'entraver leur liberté de critiquer par ailleurs les décisions du gouvernement en matière de sécurité et de renseignements. C'est l'une des raisons pour lesquelles les chefs des partis d'opposition ont refusé, à quelques occasions, l'offre du premier ministre de les mettre au courant de certaines questions de sécurité. Ce problème n'est pas de solution facile. Ceux à qui des renseignements sont communiqués ont l'obligation de respecter les conditions qui leur sont imposées. Par ailleurs, si aucune formule n'est prévue pour renseigner les membres de l'opposition sur d'importantes questions de sécurité et de renseignements, ils devront continuer de compter sur les fuites non autorisées d'information. A notre avis, cette solution n'est pas souhaitable: des fuites seraient vraisemblablement organisées par des membres insatisfaits de l'organisme de renseignements concernant la sécurité ou par des services de renseignements hostiles. Selon nous, la qualité des débats parlementaires et publics sur les questions de sécurité et de renseignements sera rehaussée si des députés de l'opposition ont l'occasion d'acquérir une connaissance plus solide et mieux équilibrée des pratiques et politiques que ne peuvent leur procurer l'information publique et la divulgation non autorisée de renseignements confidentiels.

47. Il est sans doute possible d'atténuer ce dilemme, mais non d'en sortir tout à fait. Il n'est pas nécessaire que le comité procède toujours à huis clos. Il est particulièrement important, comme nous l'avons souligné, que lorsqu'il étudie des mesures législatives, le comité tienne des séances publiques pour interroger des experts non gouvernementaux et des représentants de groupements d'inté-

rêt public. En outre, le comité pourrait, à l'instar des comités parlementaires britanniques, publier une version expurgée du procès-verbal de ses séances à huis clos. Nous savons par expérience qu'on pourrait publier un bon compte rendu des délibérations sur les importantes questions de principe après en avoir retranché toute mention des sources ou des cibles et toute précision concernant les structures susceptibles de nuire à la sécurité. Si, par ailleurs, les membres du comité venaient à découvrir ce qu'ils considèrent comme des mauvaises pratiques ou politiques témoignant de l'existence de lacunes ou de manquements graves dans le système canadien de sécurité et de renseignements et qu'ils ne fussent pas convaincus que le gouvernement prend les mesures nécessaires pour remédier à la situation, ils pourraient alors se sentir obligés de porter l'affaire à la connaissance du public. Ils devraient éviter, toutefois, de divulguer les renseignements qui leur ont été transmis sous le sceau du secret, tout en dénonçant au Parlement et au public ce qu'ils considèrent être l'incurie du gouvernement face à un grave problème de sécurité ou de renseignements. Une critique publique et éclairée du gouvernement est essentielle à la démocratie. En dernière analyse, comme nous l'avons affirmé tout au long du présent rapport, la sécurité ne doit pas être jugée plus importante que la démocratie, car l'objectif fondamental de la sécurité est de préserver notre régime démocratique.

48. L'avis exprimé à la fin du paragraphe précédent peut faire craindre qu'au lieu de museler les députés de l'opposition, l'accès à des renseignements confidentiels intéressant la sécurité ne produise l'effet contraire et ne donne lieu à des fuites de renseignements importants. Pour pallier ce danger, il a été proposé que les membres d'un tel comité parlementaire soient tous tenus d'obtenir l'habilitation au secret. C'était d'ailleurs là l'opinion de la Commission royale d'enquête sur la sécurité. Elle avait cependant exprimé l'avis qu'il était «peu approprié de soumettre les députés à ces pratiques (de contrôle sécuritaire)». Étant donné ce point de vue et l'opinion générale selon laquelle la sécurité est du ressort du pouvoir exécutif et non du pouvoir législatif[9], cette commission a rejeté l'idée de recommander la création d'un comité parlementaire comme mécanisme de contrôle indépendant et responsable des activités du Service de sécurité. Dans la Partie VII du présent rapport, nous exprimons nos propres vues concernant l'habilitation au secret des sénateurs et des députés qui pourraient être appelés à occuper des postes donnant accès à des renseignements confidentiels portant sur la sécurité nationale, y compris ceux qui sont pressentis pour faire partie du comité mixte de la sécurité et des renseignements que nous proposons de créer. Selon nous, les parlementaires ne devraient pas être astreints aux formalités de l'habilitation au secret, mais le service de renseignements pour la sécurité serait invité à prévenir les chefs de partis s'il possède, au sujet d'un député que ces derniers projettent de nommer à un comité, des renseignements indiquant que ce député est étroitement lié à une activité menaçant la sécurité du Canada. Les parlementaires ne seraient pas astreints à toutes les formalités de l'habilitation au secret (ils seraient, par exemple, soustraits à l'obligation de remplir la formule de renseignements

[9] Canada, *Commission royale d'enquête sur la sécurité*, 1969, paragraphe 65.

personnels et aux enquêtes sur les mœurs par des fonctionnaires de l'État), mais les chefs de partis seraient prévenus de toute nomination qui risque de soulever des problèmes graves de sécurité. En plus d'avoir à se soumettre au contrôle sécuritaire, les députés pourraient prêter un serment semblable à celui que prêtent les conseillers privés et ils devraient être informés des exigences de la sécurité par le directeur général du service de renseignements pour la sécurité.

49. Les contrôles sécuritaires et l'obligation de prêter serment ne satisferont probablement pas ceux qui craignent non pas tellement qu'un membre du comité soit mêlé à des activités vraiment subversives, mais plutôt qu'il divulgue des renseignements à des fins partisanes afin d'embarrasser le gouvernement ou d'obtenir de la publicité pour lui-même ou pour son parti. Un minimum de réalisme concernant le rôle de l'esprit de parti dans la politique démocratique nous oblige à reconnaître l'existence d'un tel risque. Nous ne sommes pas plus en mesure que quiconque de nous prononcer catégoriquement sur l'envergure de ce danger dans le contexte canadien. Toutefois, rien n'indique que les membres du Parlement canadien sont à ce point plus partisans et moins dignes de confiance que les membres du Congrès américain ou du Bundestag de la République fédérale d'Allemagne, qui font partie de comités de surveillance en matière de sécurité et de renseignements, qu'il serait dangeureux de tenter une telle expérience au Canada. Seul le recul du temps permettra d'en juger. S'il lui semble que les députés de l'opposition divulguent, à des fins partisanes, des renseignements compromettant la sécurité du Canada, le gouvernement interdira de divulguer des informations importantes au comité, qui perdra ainsi toute efficacité.

50. En tentant l'expérience que nous avons proposée au sujet du contrôle parlementaire, le Canada ne ferait pas œuvre de pionnier. En effet, presque toutes les démocraties occidentales se sont, d'une façon ou d'une autre, écartées de la position prise il y a treize ans par la Commission royale d'enquête sur la sécurité (la Commission MacKenzie) et selon laquelle le pouvoir législatif ne devrait pas être mêlé directement aux questions de sécurité. On a eu plutôt tendance à faire jouer aux députés, y compris ceux qui n'appartiennent pas au parti ou à la coalition au pouvoir, un plus grand rôle dans l'examen des activités secrètes en matière de sécurité et de renseignements. Ce sont les États-Unis et la République fédérale allemande qui ont eu le plus souvent recours à des commissions parlementaires. Aux États-Unis, les commissions du Congrès, surtout depuis Watergate, ont joué un rôle prépondérant dans la surveillance des opérations de tous les services de renseignements. Un mouvement s'est dessiné, ces derniers temps, en faveur de la réduction du nombre de commissions chargées de cette surveillance et contre la proposition qui voudrait qu'un préavis soit obligatoirement donné de toute opération secrète à l'étranger. Toutefois, ces changements n'influeront nullement sur les travaux des comités spéciaux de la Chambre et du Sénat chargés d'enquêter sur les activités en matière de renseignements. Par exemple, le comité du Sénat composé de 19 sénateurs (10 démocrates et 9 républicains alors que les démocrates ont la haute main au Sénat), et aidé d'une cinquantaine d'employés, dont les deux tiers sont des spécialistes de diverses disciplines, surveille

continuellement tous les aspects de la collecte de renseignements faite ouvertement ou en secret, y compris les opérations de contre-ingérence du FBI. Environ 95 p. 100 de ses séances ont lieu à huis clos, mais tous les sénateurs peuvent prendre connaissance du compte rendu ainsi que des archives du comité. En Allemagne, il existe depuis 1956 un groupe parlementaire formé de représentants des partis et chargé d'examiner les activités des services de renseignements. En vertu d'une loi récente, cette commission jouit d'un statut plus officiel[10] et se compose de huit membres représentant les trois principaux groupes siégeant au Bundestag. Le président de chaque groupe en fait partie et des représentants des divers groupes se succèdent à la présidence de la commission tous les trois mois. Le cadre d'activité de la commission (son seul et unique employé est spécialiste des questions de sécurité et de renseignements) se rapproche davantage de ce que nous envisageons pour le comité canadien encore que nous souhaiterions pour celui-ci un accès plus large aux renseignements concernant les questions de politique opérationnelle. Les Pays-Bas ont, eux aussi, leur commission parlementaire de la sécurité et des renseignements, mais elle semble être moins active que la commission allemande.

51. Si l'Australie n'a pas cru bon de faire contrôler par une commission parlementaire les activités en matière de renseignements, c'est, entre autres motifs, que là-bas il est d'usage d'élire les membres des différentes commissions parlementaires. Toutefois, les Australiens ont mis l'accent sur la consultation avec le chef de l'opposition comme moyen d'assurer «une approche bipartisane des questions de sécurité»[11]. Le paragraphe 94(2) de la loi de 1979 intitulée *Australian Security Intelligence Organization Act* exige qu'un exemplaire du rapport annuel que son directeur général doit présenter au ministre compétent soit remis au chef de l'opposition, mais celui-ci a le devoir de respecter son caractère secret. En outre, le paragraphe 7(2) porte que le chef de l'opposition soit consulté au sujet de la nomination du directeur général du service australien. Un comité parlementaire comme celui que nous proposons ne saurait, selon nous, remplacer les consultations, sur des questions de sécurité, avec le chef de l'opposition et les chefs des autres partis représentés au Parlement. Il peut arriver — cela s'est d'ailleurs produit en 1970 et à maintes reprises au cours de la Seconde Guerre mondiale — que le gouvernement juge souhaitable d'offrir au chef de l'opposition et à ceux des autres partis de les mettre au courant de situations concernant la sécurité. Mais ce genre de consultations est trop fragmentaire et tributaire des rapports personnels entre chefs de partis pour permettre au Parlement d'exercer le contrôle systématique nécessaire. Nous ne croyons pas, non plus, qu'il serait sage de communiquer l'information sur les questions de sécurité à un membre de l'opposition de façon qu'il ait, seul, la responsabilité d'en juger. Enfin, dans le contexte du Parlement canadien, où depuis plus d'un demi-siècle plus de deux partis sont représentés, il est essentiel de faire confiance aux partis d'opposition autres que l'opposition

[10] On trouvera dans le numéro du 22 octobre 1977 de *Aus Politik und Zeit Geschichte* un échange d'articles sur les points forts et les faiblesses de cette commission.

[11] Australie, *Fourth Report of the Royal Commission on Security and Intelligence* (Rapport Hope), Canberra 1978, paragraphe 461.

officielle. Comme ils sont plus susceptibles d'être associés à ce qui, de nos jours, est considéré comme des opinions plus radicales, les chefs de ces partis seraient sans doute particulièrement sensibles à la nécessité de bien faire la distinction entre les menaces à la sécurité et la dissidence légitime.

52. Le Parlement britannique n'a pas institué de commission parlementaire spéciale de la sécurité et des renseignements. Il s'en remet dans une très large mesure à des commissions de conseillers privés ayant servi dans des gouvernements conservateurs et travaillistes pour enquêter sur les questions de sécurité. Cette solution peut difficilement être retenue au Canada tant que, sur la scène fédérale, le pouvoir ne passera pas beaucoup plus souvent d'un parti à un autre. En fait, l'une des responsabilités importantes du comité parlementaire de la sécurité et des renseignements consisterait à fournir à quelques membres éminents de l'opposition au Parlement de plus nombreuses occasions qu'au cours des dernières années de se renseigner sur les questions de sécurité et de renseignements.

53. Nous savons bien que les institutions et les mécanismes mis au point par d'autres démocraties, même par celles qui ont adopté le régime parlementaire, ne fonctionneraient pas nécessairement dans le contexte de nos institutions parlementaires. Nous avons cité ces exemples, non pas parce qu'on y trouverait un modèle parfait pour le Canada, mais plutôt parce que chacun atteste d'une volonté démocratique, — que partagent d'ailleurs la plupart des Canadiens, — de faire examiner les activités secrètes de l'État en matière de renseignements par des personnes associées à ceux qui ont pour mission de critiquer démocratiquement le parti au pouvoir. Il faudra aussi tenir compte des conventions et des attitudes qui régissent le fonctionnement du gouvernement parlementaire au Canada. Or, ces conventions et attitudes ne sont pas immuables. Dans tous les partis politiques se manifeste une volonté de raffermir les comités parlementaires de façon qu'ils puissent examiner plus à fond le fonctionnement du gouvernement. Notre proposition de créer un comité parlementaire mixte va dans le sens d'une telle réforme parlementaire.

> NOUS RECOMMANDONS QUE **la loi régissant le service de renseignements pour la sécurité prévoie la création d'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes qui aurait pour mandat d'examiner les activités du service et de tout autre organisme qui recueille en secret des renseignements (autres que les renseignements sur les activités criminelles).**
>
> (182)

> NOUS RECOMMANDONS QUE **le Comité mixte de la sécurité et des renseignements soit composé d'au plus dix membres, que tous les partis parlementaires reconnus y soient représentés, que les chefs des partis parlementaires choisissent les représentants de leur parti au comité et, si possible, qu'ils y siègent eux-mêmes, que le comité soit présidé par un membre d'un parti d'opposition, que les membres dudit comité soient nommés pour la durée d'une législature, et que le comité s'assure les services des spécialistes dont il a besoin.**
>
> (183)

> NOUS RECOMMANDONS QUE **le comité se préoccupe autant de l'efficacité que du bien-fondé des dispositions prises par le Canada en**

matière de sécurité et de renseignements et que ses fonctions comprennent entre autres:

a) **l'étude des prévisions budgétaires annuelles du service de renseignements pour la sécurité et de tout autre organisme qui recueille en secret des renseignements (autres que les renseignements sur les activités criminelles);**

b) **l'examen des rapports annuels sur l'utilisation qui est faite des pouvoirs «extraordinaires» conférés par le Parlement de recueillir des renseignements (autres que les renseignements sur les activités criminelles);**

c) **l'étude des rapports que lui soumet le Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement;**

d) **l'examen de toute question relative à la sécurité et aux renseignements dont il est saisi par le Sénat ou la Chambre des communes.**

(184)

NOUS RECOMMANDONS QUE, lorsqu'il y a lieu, le Comité mixte de la sécurité et des renseignements siège à huis clos, mais qu'il publie un compte rendu expurgé de toutes les séances tenues à huis clos.

(185)

D. LE PUBLIC FACE AUX QUESTIONS DE SÉCURITÉ

54. Dans l'exécution de notre mandat nous nous sommes rendu compte que le public connaît mal les questions de sécurité. La chose était à prévoir étant donné le secret qui de tout temps a entouré ce domaine de l'activité gouvernementale. A cet égard, les principales sources d'information de la plupart des Canadiens sont les révélations de «scandales d'espionnage» dans les journaux et la littérature populaire d'imagination. Au Canada, le débat public sur le système de sécurité interne tend à être dominé par deux groupes diamétralement opposés: ceux pour qui les menaces à la sécurité sont si graves qu'il est préférable de révéler le moins d'information possible sur les mesures prises pour les contrer, et ceux qui estiment au contraire que le Canada, grâce au ciel, est si bien protégé contre ces menaces qu'aucun secret ne vaut la peine d'être gardé. Nous croyons que ces deux groupes ont tort. Certes, certaines menaces à la sécurité du Canada sont graves, mais pas au point de faire obstacle aux débats éclairés sur leur nature et sur les moyens de les conjurer. Comme nous l'expliquons plus en détail dans le présent rapport, les mesures de sécurité peuvent être à ce point corrosives que, pour préserver la démocratie, il est préférable autant que possible de lever un peu le voile qui les entoure.

55. Les recommandations que nous avons formulées en vue de raffermir le rôle du Parlement contribueraient, croyons-nous, à relever le niveau du débat public sur les questions de sécurité. En outre, le solliciteur général devrait, en tant que ministre responsable du service de renseignements pour la sécurité, prendre l'initiative d'informer le public sur les questions de sécurité et d'en favoriser l'étude par les instituts de recherche privés et les universités. Il pourrait solliciter à cette fin le concours du Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement. En tant que simples citoyens œuvrant temporairement dans le domaine de la sécurité et des renseignements, les membres de ce conseil

seraient bien placés pour déterminer les sujets qui se prêteraient avantageusement au débat public et aux recherches indépendantes.

56. Le Bureau d'appréciation des renseignements dont nous avons recommandé la création, offrirait une autre occasion de faire participer davantage le public aux questions de renseignements et de sécurité. L'Office of National Assessments de l'Australie organise, de temps à autre, des colloques auxquels assistent des experts non gouvernementaux, pour l'étude de sujets qu'il est appelé à apprécier. Si un tel bureau était mis sur pied au Canada, nous croyons qu'il devrait lui aussi mettre à profit, pour colliger des informations sur différents sujets, les vues et connaissances de Canadiens n'appartenant pas au milieu de la sécurité et des renseignements. Un tel bureau, en effet, offre un avantage certain en ce qu'il verrait à ce que les appréciations préparées pour le gouvernement tiennent compte non seulement d'informations et d'opinions obtenues de sources secrètes, mais aussi d'un vaste éventail d'aperçus émanant du public.

57. Une autre moyen de faire mieux connaître le rôle du service de renseignements pour la sécurité consisterait à rendre ses archives historiques plus accessibles au grand public. Le Service de sécurité n'a transféré aux archives publiques aucune pièce portant sur une période postérieure à 1925. A notre avis, cette pratique est beaucoup trop conservatrice et à courte vue. Conservatrice, en ce sens que beaucoup de dossiers du Service de sécurité datant de moins de 50 ans présentent un intérêt pour le public et qu'il y aurait moyen de les divulguer sans pour autant nuire à la sécurité du Canada, ni empiéter sur la vie privée des gens. Notre examen en public d'événements survenus il y a à peine trois ans le démontrent amplement. A courte vue, parce qu'il y va de l'intérêt bien compris du service de renseignements pour la sécurité que son histoire soit publiée et son passé étudié à fond. Cette façon de procéder préviendrait les abus de pouvoir de la part du service et l'aiderait non seulement à éviter ses erreurs passées, mais aussi à s'assurer des appuis. Par conséquent, nous croyons que le service de renseignements pour la sécurité devrait adopter une attitude plus ouverte que par le passé en mettant à la disposition du grand public ses archives se rapportant à ses politiques et pratiques.

58. Grâce aux comptes rendus publics des délibérations de notre commission, au présent rapport et à la bibliographie qui l'accompagne, ainsi qu'aux volumes et articles qu'ont pu susciter nos travaux, les Canadiens désireux d'approfondir le sujet disposeront d'une bien meilleure documentation que par le passé. Les intérêts de la sécurité et ceux de la démocratie sont mieux servis lorsque les idées qui influent sur la mise en place du système de sécurité et de renseignements émanent non seulement de ceux qui œuvrent au sein d'organismes gouvernementaux, mais aussi d'un groupe représentatif de Canadiens bien renseignés.

NOUS RECOMMANDONS QU'**il soit ordonné au service de renseignements pour la sécurité d'élaborer et de faire approuver par le ministre une politique visant à permettre l'accès du public aux documents historiques, à moins qu'il ne soit démontré qu'un tel accès risque de compromettre la sécurité du Canada.**

(186)

PARTIE IX

LA SÉCURITÉ DU CANADA: AUTRES QUESTIONS DE DROIT ET DE PRINCIPE

INTRODUCTION

CHAPITRE 1: Les situations d'urgences
CHAPITRE 2: La Loi sur les secrets officiels
CHAPITRE 3: L'ingérence étrangère
CHAPITRE 4: La législation intéressant la sédition

INTRODUCTION

1. L'alinéa *c*) de notre mandat, nous enjoint de faire des recommandations et de présenter des rapports «. . . quant aux politiques et procédures qui régissent les activités de la Gendarmerie royale du Canada dans l'accomplissement de la tâche qui est sienne de protéger la sécurité du Canada . . . et finalement quant à l'à-propos des lois du Canada dans la mesure où elles s'appliquent à ces politiques et procédures . . . ». Dans les Parties V, VI, VII et VIII, qui forment ce qu'on pourrait appeler le guide du service canadien de renseignements pour la sécurité, nous avons examiné ce que nous considérons comme les grands problèmes auxquels se heurte le service sur le plan des principes. Bon nombre de nos recommandations appellent des modifications importantes à des lois fédérales et provinciales, dont l'adoption d'une loi régissant la portée de la collecte de renseignements par le service et l'utilisation par celui-ci de méthodes d'enquête dites «intrusives».

2. Dans la présente partie, qui compte quatre chapitres, nous formulons d'autres propositions visant à modifier des lois qui intéressent le mandat du service de renseignements pour la sécurité mais qui comportent certaines insuffisances. Au premier chapitre, nous examinons les pouvoirs extraordinaires dont dispose le gouvernement fédéral en temps de guerre ou de crise nationale. Nous étudions également le rôle que devrait jouer le service de renseignements pour la sécurité en pareil cas. Le chapitre 2 traite entièrement de la Loi sur les secrets officiels. Il reprend sous forme abrégée les recommandations concernant cette loi que nous avons formulées dans notre premier rapport intitulé *Sécurité et Information*, et examine ensuite d'autres articles de cette même loi qui n'ont pas encore fait l'objet de nos recommandations. Au chapitre 3, nous avisons à l'adoption de mesures législatives destinées à prévenir ou à réduire les cas d'ingérence étrangère. Enfin, au chapitre 4, nous examinons le droit de la sédition au Canada et formulons une recommandation à ce sujet.

CHAPITRE 1

LES SITUATIONS D'URGENCE

INTRODUCTION

3. Dans le présent chapitre, nous traitons des pouvoirs extraordinaires dont dispose le gouvernement fédéral en temps de guerre ou de crise nationale. Nous nous penchons aussi sur le rôle qu'a joué la GRC par rapport à la planification des mesures d'urgence depuis la Seconde Guerre mondiale, et plus particulièrement au cours de la Crise d'octobre 1970, ainsi que sur le rôle éventuel du service de renseignements pour la sécurité. Notre étude n'a porté que sur les situations d'urgence qui découlent de menaces pesant sur le système de sécurité intérieure du Canada, et non pas de désastres naturels ou autres catastrophes auxquels le service de renseignements pour la sécurité ne risque guère d'être mêlé.

4. Notre mandat nous enjoint de faire des recommandations quant à «l'à-propos des lois du Canada» dans la mesure où elles s'appliquent «aux politiques et procédures qui régissent les activités de la Gendarmerie royale du Canada dans l'accomplissement de la tâche qui est sienne de protéger la sécurité du Canada». Un service de renseignements pour la sécurité a un rôle important à jouer en cas d'urgence nationale puisqu'il doit être en mesure de renseigner le gouvernement sur le risque de violence politique et de le conseiller sur les différentes mesures à prendre pour assurer la sécurité de l'État. Une fois l'état d'urgence déclaré, le service doit tenir le gouvernement et les forces policières au courant des questions de sécurité. Mais avant de décider quel rôle précis revient au service de renseignements pour la sécurité, nous allons examiner les lois qui autorisent le gouvernement fédéral à exercer des pouvoirs extraordinaires.

A. LE CADRE JURIDIQUE

5. Lorsque la sécurité de l'État est menacée de l'extérieur par une puissance hostile ou de l'intérieur par une insurrection civile, les gouvernements fédéral et provinciaux disposent de pouvoirs extraordinaires. La *common law* et les prérogatives de la Couronne confèrent à l'État le pouvoir de prendre toutes les mesures absolument et immédiatement indispensables pour repousser une invasion ou faire face à toute autre situation d'urgence[1]. Bon nombre de ces pouvoirs inhérents aux états d'urgence sont prévus dans la Loi sur les mesures

[1] Halsbury's Laws of England, 4e édition (1974) Vol. 8, pp. 624 à 628.

de guerre[2], la Loi sur la défense nationale[3] et le Code criminel. En cas d'effondrement complet de l'autorité civile, reste le pouvoir ultime de former un gouvernement militaire ou d'imposer la loi martiale (décrétée pour la dernière fois au Canada à la suite de la rébellion de 1837). Dans la présente section, nous verrons quels pouvoirs extraordinaires sont maintenant disponibles.

Le Code criminel

6. Le Code criminel renferme un certain nombre de dispositions plus particulièrement applicables aux situations d'urgence, dont celles qui portent sur la trahison (art. 46), le sabotage (art. 52), l'incitation à la mutinerie (art. 53), la sédition (art. 62), les émeutes (art. 65) et les détournements d'avion (art. 76.1). Aucun pouvoir n'est prévu au-delà du droit de perquisition, de saisie et d'arrestation dont jouissent normalement les policiers.

Le recours aux forces armées

7. En cas d'émeute ou de troubles civils, un gouvernement provincial peut faire appel aux Forces armées si les corps policiers locaux ne suffisent pas à la tâche. Le consentement des autorités fédérales n'est pas nécessaire. L'article 233 de la Loi sur la défense nationale prévoit que les forces canadiennes:

> ... sont susceptibles d'être appelées au service pour prêter main-forte au pouvoir civil 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 procureur général de la province peut agir de son propre chef ou après avoir reçu avis d'un juge de la cour supérieure ou d'une cour de comté ou de district que les forces armées doivent être mandées. A noter que le chef de l'état-major de la défense doit accéder à la requête d'une province mais c'est à lui qu'appartient le soin de déterminer les ressources à affecter pour faire face à telle ou telle situation. Selon la loi, la province doit prendre à sa charge le coût de l'aide militaire.

8. Les troupes ont été mandées à diverses reprises, soit au moment de troubles ouvriers au Québec en 1878 et au Cap Breton en 1923, ainsi qu'au cours de la grève générale de Winnipeg en 1919. Plus près de nous, soit lors de la Crise d'octobre 1970, le gouvernement québécois a fait appel aux forces armées juste avant que le gouvernement fédéral invoque la Loi sur les mesures de guerre.

9. Jusqu'à quel point le gouvernement fédéral peut-il prendre lui-même l'initiative de faire appel aux troupes pour enrayer l'agitation au pays? Cela n'est pas absolument clair. Au cours des émeutes déclenchées à Québec en 1918 pour protester contre la conscription, le commandant local fit intervenir les troupes pour rétablir l'ordre sans même attendre une demande d'aide de la part des autorités provinciales ou locales. Une semaine plus tard, ce genre

---

[2] S.R.C. 1970, chapitre W-2.
[3] S.R.C. 1970, chapitre N-4.

d'intervention était autorisé par décret fédéral pris en vertu de la Loi sur les mesures de guerre. En vertu du pouvoir qu'il tient de la constitution de légiférer pour la paix, l'ordre et la bonne administration, l'État canadien a, bien sûr, le droit, en cas d'urgence nationale, de faire adopter des mesures législatives autorisant le déploiement de troupes au Canada.

10. Lorsqu'il est appelé à prêter main-forte aux autorités civiles, un membre des forces armées peut exercer les pouvoirs d'un agent de la paix, ce qu'il ne peut faire ordinairement (sauf lorsqu'il s'agit d'assurer le respect de la loi militaire). Voici ce que prévoit à cet égard l'article 239 de la Loi sur la défense nationale:

> 239. Outre leurs attributions et fonctions comme officiers ou hommes, les officiers et hommes appelés au service pour prêter main-forte au pouvoir civil sont censés posséder et, peuvent exercer, sans autre autorité ou nomination et sans prestation de serment d'office, tant qu'ils restent ainsi appelés, toutes les attributions et fonctions d'agents de police, mais ils ne doivent agir qu'à titre de corps militaire, et ils sont individuellement tenus d'obéir aux ordres de leurs officiers supérieurs.

11. Le droit de faire appel aux militaires pour prêter main-forte aux autorités civiles paraît moins nécessaire aujourd'hui qu'aux premiers jours de la Confédération. Les troubles peuvent être réprimés la plupart du temps par les forces policières locales. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les provinces n'ont invoqué le pouvoir de réquisition qu'à deux reprises, soit à l'occasion de la grève des policiers et des sapeurs pompiers de Montréal en 1969 et au moment de la Crise d'octobre en 1970.

*La Loi sur les mesures de guerre**

12. La Loi sur les mesures de guerre a été adoptée par le Parlement le 21 août 1914, lorsque éclata la Première Guerre mondiale. Adoptée sans opposition aucune après une demi-heure de débats à peine, elle prenait force de loi le lendemain après avoir reçu la sanction royale. Le gouvernement canadien s'était déjà rendu maître de vaisseaux ennemis et avait pris d'autres mesures que la loi devait sanctionner rétroactivement.

13. La Loi sur les mesures de guerre s'inspirait en grande partie de la *Defence of the Realm Act*[4], loi adoptée par le Royaume-Uni le 8 août 1914. Les pouvoirs extraordinaires accordés au gouvernement n'étaient pas mentionnés dans la loi. Le gouverneur en conseil était plutôt investi du pouvoir étendu de proclamer l'état d'urgence et d'adopter des règlements d'application. La Loi canadienne, plus exhaustive que la loi britannique, autorise le gouvernement à prendre des décrets et à établir des règlements jugés «nécessaires ou opportuns pour la sécurité, la défense, la paix, l'ordre et le bien-être du Canada». En vertu de la loi, l'état d'urgence peut être décrété par proclamation et tant qu'elle n'a pas été révoquée, la proclamation en question est la preuve concluante de l'existence d'un état de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelle ou appréhendée. Voici ce que prévoit l'article 2 à cet égard:

---

* Le commissaire Gilbert a déposé un rapport minoritaire relativement à certains aspects de cette question.

[4] (Imp.) 4 et 5 Geo. V, chapitre 29.

2. L'émission d'une proclamation par Sa Majesté, ou sous l'autorité du gouverneur en conseil, est une preuve concluante que l'état de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelle ou appréhendée, existe et a existé pendant toute période de temps y énoncée et qu'il continue jusqu'à ce que, par une proclamation ultérieure, il soit déclaré que l'état de guerre, d'invasion ou d'insurrection a pris fin.

14. En cas de violation des règlements, la loi canadienne prévoit des peines allant jusqu'à cinq ans d'emprisonnement, comparativement à trois mois en vertu de la loi britannique.

15. La loi britannique a expiré peu de temps après la fin de la Première Guerre mondiale, mais la loi canadienne n'a jamais été abrogée. De nouvelles mesures législatives sur les pouvoirs extraordinaires furent adoptées au Royaume-Uni juste avant qu'éclate la Seconde Guerre mondiale; elles restèrent en vigueur pendant toute la durée des hostilités[5]. La loi canadienne devait-elle, au départ, être permanente? Nous l'ignorons. Elle fait expressément mention des hostilités en cours, mais elle parle aussi de «guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelle ou appréhendée». Comme il n'y aurait pas eu lieu de parler d'«insurrection» si elle ne devait s'appliquer que durant la guerre, il semble bien que le gouvernement ait voulu donner un caractère permanent à la loi. Il se peut aussi que la portée de la loi ait été modifiée en cours d'étude. C'est ainsi que dans la résolution d'introduction, le lancement d'une proclamation était vu comme «une preuve concluante que l'état de guerre existe», alors que dans le projet de loi adopté quelques jours plus tard, cette proclamation était la «preuve concluante que l'état de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelle ou appréhendée existe».

16. On ignore comment les mots clés «insurrection, réelle ou appréhendée» qui n'apparaissaient pas dans la loi britannique, se sont retrouvés dans la loi canadienne. Ils ont probablement été empruntés à la Loi de la milice de 1904[6] dans laquelle l'expression «circonstances critiques, événement soudain, temps critique» signifiait «guerre, invasion, émeute ou insurrection, réelles ou appréhendées». Adoptée le même jour que la Loi sur les mesures de guerre, la Loi financière de 1914 reprenait exactement les mots de la Loi de la milice pour autoriser le gouvernement à lancer certaines proclamations (permettant, par exemple, l'imposition d'un moratoire sur les créances et l'adoption d'autres mesures visant à prévenir une ruée sur les institutions financières en cas de «guerre, invasion, émeute ou insurrection, réelles ou appréhendées . . . ». Dans la Loi sur les mesures de guerre, on a laissé tomber le mot «émeute».

17. Au cours de la Première Guerre mondiale, le gouvernement a adopté d'importants règlements sous l'empire de la Loi sur les mesures de guerre. Vers la fin de la guerre, un certain nombre d'organisations telles que les Travailleurs industriels du monde et le Syndicat des travailleurs russes furent déclarées illégales pour la durée des hostilités, par voie de décret pris en vertu de la loi. Le simple fait d'appartenir à ces associations ou même d'assister à leurs

---

[5] *Emergency Powers (Defence) Act*, 1939, 2 et 3 Geo. VI, chapitre 62.
[6] S.C. 1904, chapitre 23.

assemblées constituait un délit. C'est à la Royale gendarmerie à cheval du Nord-Ouest qu'incombait la responsabilité d'enquêter sur les activités de ces organisations illégales.

18. La Loi sur les mesures de guerre a été invoquée à l'occasion du second conflit mondial le 1er septembre 1939, neuf jours avant la déclaration de guerre. Les règlements avaient été établis par un comité interministériel permanent de la législation d'urgence, mis sur pied en 1938. Au cours de la guerre, un certain nombre d'organisations de façade devaient être déclarées illégales par décret. Une loi sur la trahison devait aussi être adoptée afin d'intenter des poursuites pour espionnage et autres affaires graves[7]. Après 1945, des lois transitoires spéciales furent adoptées jusqu'en 1951. A la suite du déclenchement de la guerre de Corée, on a adopté une Loi spéciale sur les pouvoirs d'urgence qui expira en 1954[8].

19. La Loi sur les mesures de guerre a été modifiée en 1960, au moment de l'adoption de la Déclaration canadienne des droits. C'est ainsi que l'article 6 prévoit maintenant qu'une proclamation invoquant les dispositions de la Loi «doit être présentée au Parlement immédiatement après sa publication ou, si le Parlement n'est pas alors en session, dans les quinze premiers jours où le Parlement siège par la suite». Il décrète en outre la tenue au Parlement d'un débat sur une motion signée par dix députés «demandant la révocation de la proclamation». Enfin, le paragraphe 6(5) prévoit que tout ce qui est fait sous l'empire de la loi «est censé ne pas constituer une suppression, une diminution ou une transgression d'une liberté ou d'un droit quelconque reconnu par la Déclaration canadienne des droits».

20. M. Pearson, qui était alors chef de l'Opposition, était d'avis que pour être efficace la Déclaration des droits devrait restreindre les pouvoirs de l'Exécutif même en cas d'urgence. A son avis, il devrait être expressément interdit au gouverneur en conseil de priver tout citoyen canadien de sa citoyenneté ou de bannir ou exiler tout citoyen canadien en quelque circonstance que ce soit. Il devait en outre proposer «que la loi limite le pouvoir absolu et arbitraire du gouvernement de détenir des personnes, même en temps de guerre» mais n'allait pas jusqu'à recommander que soit expressément défendue la détention sur simple mise en accusation, sans que soit prévu un procès à brève échéance. Ces propositions devaient être rejetées. Le premier ministre Diefenbaker fit remarquer que les modifications proposées par le gouvernement «assuraient un contrôle parlementaire qui n'existait pas auparavant sous le régime de la Loi sur les mesures de guerre». Il suggéra en outre de mettre sur pied un comité parlementaire pour juger de l'application de la Loi sur les mesures de guerre[9]. Ce comité n'a jamais vu le jour.

21. La Loi sur les mesures de guerre a été invoquée une troisième fois, à l'occasion de la Crise d'octobre 1970 qu'avaient précipitée l'enlèvement de l'attaché commercial britannique James Cross et l'enlèvement, puis le meurtre,

---

[7] S.C. 1940, chapitre 43.

[8] S.C. 1951, chapitre 5.

[9] Chambre des communes, *Débats*, 7 juillet 1960, p. 5948.

du ministre québécois Pierre Laporte. Cette crise offre la possibilité de juger des points forts et des points faibles de la loi. Elle nous a beaucoup renseignés sur la valeur du cadre juridique et sur l'état des préparatifs d'urgence du pays.

22. Le 16 octobre 1970 à quatre heures du matin, la Loi sur les mesures de guerre était invoquée par proclamation et le décret fixant les règlements d'application, signé par le gouverneur général. Plus tard dans la matinée, le premier ministre Trudeau déposait au Parlement les décrets pris sous l'empire de la Loi sur les mesures de guerre autorisant le lancement d'une proclamation qui déclarait l'existence d'un état d'insurrection appréhendée au Québec et autorisant certains règlements propres à assurer des pouvoirs extraordinaires. Publiés dans la *Gazette du Canada* à 11 heures, les règlements en question font l'objet d'un débat de deux jours à la Chambre des communes. Le 19 octobre, la Chambre entérine, par un vote de 190 à 16, la décision du gouvernement d'invoquer la Loi sur les mesures de guerre. La résolution adoptée à cet effet était rédigée en ces termes:

> Que la Chambre approuve le geste que pose le gouvernement en invoquant les pouvoirs de la Loi sur les mesures de guerre pour parer à l'état d'insurrection appréhendé dans la province de Québec, conformément à la communication du gouvernement du Québec et des autorités municipales de Montréal au premier ministre, et approuve en outre les ordres et règlements déposés aujourd'hui par le premier ministre, étant bien entendu que la proclamation invoquant les pouvoirs énoncés dans les règlements sera révoquée le 30 avril 1971 ou avant, à moins que la Chambre n'ait approuvé une résolution autorisant leur prolongement au-delà de la date spécifiée[10].

23. Les règlements en question déclaraient illégal le Front de Libération du Québec (FLQ) et toute autre association qui préconisait l'emploi de la force ou de moyens criminels pour réaliser au Canada un changement de gouvernement[11]. Se rendait ainsi coupable d'un délit punissable quiconque appartenait au FLQ, prônait ou favorisait ses objectifs ou politiques, transmettait ses communiqués, y contribuait financièrement, sollicitait des souscriptions pour son compte ou prêtait main-forte à ses membres. Les règlements accordaient aux agents de la paix (y compris les membres des forces armées) des pouvoirs étendus de perquisition, de saisie et d'arrestation. Un agent de la paix pouvait arrêter sans mandat une personne qu'il soupçonnait de se livrer ou d'être sur le point de se livrer à l'une quelconque des activités déclarées illégales. Les personnes appréhendées pouvaient être détenues pendant sept jours sans que des accusations soient portées.

24. La proclamation lancée en vertu de la Loi sur les mesures de guerre a été révoquée le 3 décembre 1970 avec l'adoption par le Parlement de la Loi concernant l'ordre public (mesures provisoires)[12]. Cette loi reprenait sous une forme légèrement différente les mêmes règlements déclarant illégaux le FLQ et les groupements qui préconisaient un changement de gouvernement par des méthodes identiques ou à peu près identiques, «en ce qui concerne la province

---

[10] *Ibid.*, 19 octobre 1970, p. 335.

[11] DORS/70-444; C.P. 1970-1808, 16 octobre 1970.

[12] S.C. 1970-1971-1972, chapitre 2.

de Québec ou le statut de celle-ci par rapport au Canada . . . à celui préconisé» par le FLQ. La période de détention était écourtée et la loi offrait certaines garanties quant au respect de la Déclaration canadienne des droits. Conformément à l'une de ses propres dispositions, la loi expira le 30 avril 1971.

25. Il ne nous appartient pas, de toute évidence, de juger s'il existait en 1970 des raisons suffisantes pour invoquer la Loi sur les mesures de guerre. Nous pouvons, en vertu de notre mandat, déterminer si la loi est satisfaisante, dans quelle mesure le gouvernement fédéral s'est renseigné auprès du Service de sécurité avant de décider d'invoquer la Loi et jusqu'à quel point la GRC s'est occupée, par la suite, de cette crise nationale.

26. Le rôle joué par le Service de sécurité dans la décision d'invoquer la Loi sur les mesures de guerre est quelque peu obscur. La décision a-t-elle été prise sur la foi des renseignements fournis par la GRC ou les faits pertinents étaient-ils du domaine public? Le 16 octobre 1970, le ministre de la Justice, M. John Turner, avait dit en Chambre que certains renseignements dont disposait le gouvernement ne pouvaient être rendus publics[13]. Le premier ministre affirma, cependant, le 23 octobre 1970 que la décision avait été prise à la lumière de faits connus du public:

> Premièrement, deux personnes très importantes au Canada avaient été enlevées et mises à rançon sous menace de mort. Deuxièmement, le gouvernement de la province de Québec et les dirigeants de la ville de Montréal ont prié le gouvernement fédéral d'autoriser le recours à des mesures exceptionnelles car, en leurs propres termes, une insurrection était appréhendée. Troisièmement, nous nous sommes rendu compte en examinant tous les faits dont les Canadiens sont maintenant au courant, de la confusion qui régnait dans la province de Québec à cet égard[14].

27. Dans les mois précédant octobre 1970, le Service de sécurité avait fourni au solliciteur général, au ministère des Affaires extérieures et au Bureau du Conseil privé des analyses sur les organisations subversives opérant au Québec, dont le FLQ. Il avait en outre recueilli lui-même de l'information sur les activités du FLQ et de ses partisans. Sur le plan des opérations, le Service de sécurité collaborait étroitement avec la Sûreté provinciale du Québec et la police de Montréal.

28. A la suite de la Crise d'octobre, des ministres ont exprimé l'avis que les renseignements fournis par la GRC sur le FLQ avaient laissé à désirer. Le Service de sécurité savait fort bien pourtant que le FLQ était une organisation terroriste compacte, capable de violence politique. Une tentative d'enlèvement avortée du consul et de l'attaché commercial d'Israël à Montréal avait été découverte à la suite d'une arrestation effectuée par la police de Montréal en février 1970. Un complot semblable ourdi en vue d'enlever le consul américain à Montréal avait été démasqué en juin, à la suite d'une descente effectuée par l'escouade mixte anti-terroriste. Les renseignements recueillis sur cet enlèvement raté avaient été transmis par le Service de sécurité au ministère des

---

[13] Chambre des communes, *Débats*, 16 octobre 1970, p. 212.
[14] *Ibid.*, 23 octobre 1970, p. 510.

Affaires extérieures et au Bureau du Conseil privé. D'après M. E.A. Côté, qui en sa qualité de solliciteur général adjoint avait été chargé par le premier ministre pendant la crise de rédiger un rapport spécial sur le FLQ, l'information de fond fournie par la GRC sur le FLQ avait été très utile, plus utile même que les renseignements de la Sûreté provinciale du Québec et de la police de Montréal. Le rapport d'ordre général préparé en juillet sur la subversion au Québec par le Service de sécurité à l'intention du comité interministériel de l'ordre public résumait bien la situation aux yeux de M. Côté (Vol. C76, pp. 10486 à 10495; vol. C77, p. 10532; vol. C79 p. 10846). Une fois la crise déclenchée par l'enlèvement de James Cross le 5 octobre, la GRC a pris contact chaque jour avec le solliciteur général et d'autres ministres pour les mettre au courant de ce qui se passait (Vol. C39, pp. 5221 à 5232). Il n'est pas étonnant qu'au cours de ces journées mouvementées, aucune analyse écrite de la situation n'ait été faite.

29. Le commissaire Higgitt a déclaré sous serment que le gouvernement n'a pas demandé à la Gendarmerie si, à son avis, une proclamation devait être lancée en vertu de la loi ou en d'autres mots s'il existait un état «d'insurrection appréhendée» dans la province de Québec. Selon son témoignage, la GRC se garda de recommander au gouvernement de lancer une proclamation en vertu de la loi et ne fut pas consultée à ce sujet. Elle devait aussi s'abstenir de tout commentaire sur le projet du gouvernement d'invoquer la Loi sur les mesures de guerre (vol. C39, pp. 5297 et 5305; vol. C40, pp. 5354 et 5355, 5375 à 5379; vol. C39, pp. 5336 à 5364; 5367 à 5368, 5376). Au début de novembre, on demanda au commissaire Higgitt si, à son avis, la Loi sur les mesures de guerre devait rester en vigueur. M. Higgitt nous a dit qu'il avait alors informé les ministres que, en ce qui concerne la GRC, les pouvoirs extraordinaires d'urgence n'étaient plus nécessaires (vol. C39, p. 5288).

30. Selon les dossiers du Service de sécurité, dans les jours qui ont précédé immédiatement le 15 octobre, le Service de sécurité à Montréal a collaboré avec la Sûreté provinciale du Québec à la préparation de listes de suspects. Selon le témoignage du surintendant Ferraris (qui était sous-inspecteur à l'époque) certains des renseignements ayant servi à la préparation des listes provenaient de la Direction générale de la GRC à Ottawa. Les listes parvinrent à Ottawa en fin d'après-midi le 15 octobre. Selon le témoignage du surintendant Ferraris, une liste plus courte, dressée par la police de Montréal, arriva à Ottawa dans la soirée (elle comptait 56 noms, si l'on en croit une note de la GRC rédigée vers la fin de 1970). Les personnes dont le nom apparaissait sur les listes préparées par la GRC avec le concours de la Sûreté provinciale du Québec avaient, selon les dossiers, pris part à des manifestations violentes ou préconisé l'usage de la violence, ou étaient soupçonnées d'activités terroristes (vol. C51, p. 6979 et 6980; vol. C39, pp. 5309 à 5314). Tard dans la soirée du 15 octobre, le sous-inspecteur Ferraris, accompagné d'un officier supérieur, porta les listes préparées par la GRC qui comptaient 158 noms, au total, à deux membres du Cabinet fédéral représentant le Québec, MM. Jean Marchand et Gérard Pelletier, qui en prirent connaissance. (On ignore si la liste dressée par la police de Montréal leur fut montrée). (Vol. C39, p. 5325; vol. C51, pp. 6982 et 6983). D'après le témoignage du surintendant

Ferraris, MM. Marchand et Pelletier n'apportèrent aucun changement à ces listes (vol. C51, pp. 6985 à 6987). Selon le commissaire Higgitt, la liste devait leur être montrée pour deux raisons: premièrement, les ministres en avaient décidé ainsi à l'une de leurs séances et, en second lieu, dans une situation explosive ayant des relents politiques les listes devaient être préparées avec le plus grand soin (vol. C39, pp. 5319 à 5327).

31. On a peu parlé dans le public du rôle joué par la GRC après la proclamation de la Loi sur les mesures de guerre. Les autorités policières de la province de Québec étaient responsables, au premier chef, des opérations policières (vol. C39, p. 5256; Vol. C51, p. 6939). La GRC prêta son concours aux forces policières de Québec, de Montréal et d'autres municipalités en fournissant des renseignements devant permettre d'identifier et de trouver les responsables des enlèvements. Des membres du Service de sécurité servirent aussi d'agents de liaison avec les centres d'intervention en cas de crise et des groupes de travail mis sur pied au sein du Bureau du Conseil privé, du ministère des Affaires extérieures et du ministère du Solliciteur général.

32. Les personnes dont le nom figurait sur les listes à l'origine ne furent pas les seules à être arrêtées. La majorité des arrestations furent faites par la Sûreté du Québec ou la police de Montréal. Selon la GRC, certains de ses membres prirent part aux arrestations mais n'agirent jamais seuls. Il y a eu des cas où des corps de police municipaux ont procédé à des arrestations sans même consulter la Sûreté du Québec ou la GRC. Dans les premières heures qui suivirent l'entrée en vigueur des règlements d'application de la Loi sur les mesures de guerre, la Sûreté du Québec, agissant de son propre chef (selon les dossiers de la GRC), appréhenda 140 personnes; le Service de sécurité possédait des dossiers sur 115 d'entre elles. Sur les 68 qui constituaient la plus grave menace à la sécurité, 54 avaient été arrêtées dès la mi-décembre. Des mandats avaient été accordés pour cinq des quatorze autres, soit pour les deux frères Rose, Francis Simard, Marc Charbonneau et Jacques Lanctôt.

33. M. James Cross devait être trouvé par la police et libéré par ses ravisseurs le 4 décembre 1970. Le 27 décembre, les frères Rose et Francis Simard étaient arrêtés pour le meurtre de Pierre Laporte. La tension baissa, mais dans l'esprit du Service de sécurité la crise subsistait. Même après l'expiration de la Loi concernant l'ordre public (mesures provisoires) en avril 1971, on continuait de recourir aux méthodes d'enquête indiquées en cas de crise. Voici à cet égard le témoignage rendu par deux membres du Service de sécurité qui ont été mêlés aux activités de la GRC au Québec au cours de cette période:

> Ainsi, dans notre esprit, la loi avait été abrogée, mais la situation restait inchangée, même que bon nombre des mesures auxquelles nous avions eu recours à cette occasion nous paraissaient toujours nécessaires jusqu'à un certain point. Cette opinion était répandue, notamment chez ceux d'entre nous qui effectuaient le travail.
>
> (Vol. 71, page 11393)

> ... On nous avait dit que M. Turner allait donner un caractère permanent à la Loi concernant l'ordre public, ce qui nous aurait permis d'agir à un niveau plus raisonnable, avec plus de pouvoirs tout en restant davantage

> dans les limites de la légalité, ... Ainsi, lorsque la Loi concernant l'ordre public fut abrogée en avril ... nous avons poursuivi nos opérations comme si le dépôt de la nouvelle loi n'était qu'une question de temps.
>
> (Vol. 92, page 14982)

De l'avis du commissaire Higgitt, la situation qui a régné durant la Crise d'octobre et un an ou deux après était loin d'être normale. C'était en fait «une guerre entre le Service de sécurité et les forces qui semaient la confusion et provoquaient des troubles et des désordres dans le pays» (vol. 87, p. 14346; vol. 85, pp. 13933 et 13934). Dans son témoignage, il a prétendu que la situation exigeait «des contre-mesures assez exceptionnelles» (vol. 85, p. 13934).

34. Le Service de sécurité, à qui on avait sévèrement reproché d'avoir mal renseigné le gouvernement sur le FLQ, intensifia ses opérations après la crise d'octobre. En 1977, le solliciteur général, l'hon. Francis Fox, exposa la situation en ces termes à la Chambre des communes:

> Néanmoins, au moment de la crise d'octobre 1970, on s'est immédiatement rendu compte que les renseignements sur les groupes responsables de la crise étaient tout à fait insuffisants. On ne savait pas au juste quels groupes partisans du séparatisme préconisaient ou utilisaient la violence ou des actes criminels, y compris le meurtre, pour obtenir les changements qu'ils souhaitaient. A ce moment-là, il était difficile de déterminer avec exactitude quels groupes respectaient la loi et les principes démocratiques. Pour combler les lacunes découvertes en octobre 1970, le Service de sécurité a modifié ses activités de façon à obtenir des renseignements sur les groupes et les organismes qu'on savait partisans de la cause séparatiste[15].

Certaines des opérations découlant du réalignement de l'activité opérationnelle après octobre 1970 sont au nombre des événements qui allaient entraîner la création de la présente commission.

B. LA RÉFORME LÉGISLATIVE

35. La Crise d'octobre a fait ressortir en particulier que pour invoquer les pouvoirs extraordinaires en cas de crise nationale interne, le gouvernement doit soit invoquer la Loi sur les mesures de guerre, soit faire adopter une loi spéciale par le Parlement. Il ne nous appartient pas de juger si le recours aux pouvoirs d'urgence était justifié en 1970. Mais nous nous demandons si une loi prévoyant des mesures moins sévères et offrant une protection accrue au titre des libertés et droits fondamentaux ne pourrait pas être invoquée en pareilles circonstances. Au printemps de 1971, un avant-projet de loi avait été rédigé relativement aux crises civiles et le gouvernement avait proposé de constituer un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes pour étudier la possibilité de le faire adopter. Le comité ne fut cependant pas formé et le projet de loi ne fut jamais déposé.

36. L'idée d'une loi qui remédierait à cette lacune et qui investirait l'Exécutif de certains pouvoirs en cas de crise autre que la guerre ou l'insurrection est séduisante à première vue. Cependant, nombreux sont les citoyens qui s'oppo-

---

[15] *Ibid.*, 28 octobre 1977, p. 394.

sent par principe à ces lois qui élargiraient le pouvoir du gouvernement d'adopter des mesures d'urgence sans l'autorisation préalable du Parlement[16].

37. Certains pays, comme le Royaume-Uni, n'ont pas de loi permanente applicable aux crises politiques civiles. La seule loi comparable à la nôtre au Royaume-Uni est l'*Emergency Powers Act* de 1920 qui autorise l'Exécutif à exercer des pouvoirs extraordinaires si des services essentiels, comme l'approvisionnement en produits alimentaires, en eau, en combustible ou en électricité, sont menacés[17]. Elle n'a été invoquée que par rapport à des crises suscitées par des conflits de travail. Les règlements d'application de la loi doivent être déposés immédiatement devant le Parlement et viennent à expiration une semaine plus tard, à moins d'être maintenus par une résolution des deux Chambres. Trois restrictions sont prévues: la conscription est interdite; le recours à la grève ne saurait constituer une infraction; et les procédures criminelles en vigueur ne peuvent être modifiées.

38. En 1974, au moment où l'IRA faisait déferler une vague de violence sur la Grande-Bretagne, le Parlement adopta *The Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act* qui ressemblait sous bien des aspects à la Loi concernant l'ordre public (mesures provisoires) adoptée par le Canada en décembre 1970. La loi britannique était de durée limitée; elle devait être reconduite à tous les six mois par le Parlement. En 1976, elle devint renouvelable une fois l'an à la suite d'une modification[18].

39. La loi sur les mesures de guerre s'applique à diverses situations de crise: «état de guerre, d'invasion ou d'insurrection réelle ou appréhendée». La décision du gouvernement d'invoquer la loi par proclamation constitue la preuve concluante qu'une situation d'urgence existe en vertu de la loi. Il s'agit là de pouvoirs étendus, mais les graves crises nationales comme la guerre ou l'insurrection peuvent très bien nécessiter une intervention immédiate de la part de l'Exécutif et les arguments invoqués à l'appui de l'abrogation de la Loi sur les mesures de guerre ne sont pas convaincants à notre avis. Nous n'en avons pas moins la certitude que des améliorations peuvent être apportées à la loi. Il en est question plus loin. Par contre, nous ne sommes pas convaincus que la nécessité de faire adopter une autre loi conférant au gouvernement des pouvoirs extraordinaires en cas de crise autre qu'un «état de guerre, d'invasion ou d'insurrection réelle ou appréhendée» ait été démontrée du point de vue de la sécurité nationale. Lorsque des crises moins graves éclatent ou sont appréhendées, le gouvernement devrait faire adopter une loi spéciale par le Parlement s'il désire disposer de pouvoirs extraordinaires.

Modification de la Loi sur les mesures de guerre

40. Voyons maintenant quelques-unes des réformes qui pourraient être apportées à la Loi sur les mesures de guerre.

---

[16] Voir le mémoire présenté par l'Association canadienne des libertés civiles, *Emergency Powers and the War Measures Act*, 3 octobre 1979.

[17] (Imp.) 10 et 11 Geo. V, chapitre 31.

[18] 1974, chapitre 56.

a) Le rôle du Parlement

41. Le paragraphe 6(2) de la Loi sur les mesures de guerre prévoit que la proclamation de l'état d'urgence doit être présentée au Parlement immédiatement après avoir été lancée ou, s'il ne siège pas à ce moment-là, dans les 15 premiers jours de la nouvelle session. Le Parlement pourra ensuite, après débat, décider de révoquer ou non la proclamation. A notre avis, l'article 6 devrait être modifié pour écourter la période au cours de laquelle l'état d'urgence peut être maintenu sans l'approbation du Parlement. Dans sa forme actuelle, la loi ne fixe pas de délai de convocation des Chambres si elles ne sont pas déjà en session. Si une proclamation invoquant la loi est lancée, le Parlement devrait être convoqué sans délai. Nous recommandons donc que si le Parlement n'est pas alors en session, il soit convoqué dans les sept jours de la proclamation pour juger du bien-fondé de la proclamation et des règlements et pour signifier son accord ou son refus. Nous sommes aussi d'avis que toute proclamation reste en vigueur pendant une période déterminée d'au plus douze mois. La reconduction pour toute période subséquente de douze mois serait subordonnée à l'approbation du Parlement.

42. Pour qu'un débat vraiment éclairé ait lieu sur la proclamation et les règlements, les parlementaires devraient être mis au courant des faits sur lesquels le gouvernement a fondé sa décision. Dans certains cas, le débat peut être public mais parfois la divulgation de certains renseignements n'est pas à conseiller. Il faut alors prendre d'autres dispositions pour informer la Chambre de la situation réelle. Une solution est de tenir une partie du débat à huis clos, comme il est arrivé pour d'autres questions durant la Seconde Guerre mondiale tant au Canada qu'au Royaume-Uni. Un autre moyen est de mettre au courant de la situation le chef de l'Opposition ou les chefs de tous les partis parlementaires reconnus. On pourrait aussi fournir l'information à un comité de la Chambre, qui pourrait ensuite rendre compte de ses conclusions. Le Comité parlementaire de la sécurité et des renseignements dont il a été question précédemment pourrait ici jouer un rôle utile.

b) Les règlements en cas de crise

43. Une fois une proclamation lancée, la Loi sur les mesures de guerre confère au gouvernement le pouvoir absolu de prendre les décrets et d'établir les règlements jugés nécessaires à «la sécurité, la défense, la paix, l'ordre et le bien-être du Canada». L'article 3 de la loi ajoute que sans «restreindre la généralité des termes qui précèdent» ces décrets et règlements de l'Exécutif peuvent s'appliquer aux éléments suivants:

a) la censure, le contrôle et la suppression de publications, écrits, cartes, plans, photographies, communications et moyens de communication;

b) l'arrestation, la détention, l'exclusion et l'expulsion;

c) le contrôle des havres, ports et eaux territoriales du Canada et des mouvements des navires;

d) les transports par terre, par air ou par eau et le contrôle du transport des personnes et des choses;

e) le commerce, l'exportation, l'importation, la production et la fabrication;

f) la prise de possession, le contrôle, la confiscation et la disposition de biens et de leur usage.

44. Jusqu'ici, les règlements d'application de la Loi sur les mesures de guerre n'ont jamais été rendus publics tant que l'état d'urgence n'avait pas été proclamé. Un projet de règlement intitulé «Règlement sur la sécurité interne» qui s'inspirait des anciens règlements concernant la défense du Canada a été élaboré en 1962 par un groupe interministériel, mais n'aurait jamais été soumis à l'approbation du Cabinet. Ce projet de règlement porte sur des questions comme le pouvoir du ministre de la Justice de rendre des ordonnances de détention, l'établissement d'un comité de révision chargé d'entendre les appels interjetés contre les ordonnances de détention, la protection des points névralgiques, la censure, les infractions reliées au sabotage, l'intrusion dans les communications, la possession d'armes à feu et les pouvoirs extraordinaires de perquisition et de saisie. En outre, le projet de règlement prévoit l'enregistrement des étrangers, autorise le gouverneur en conseil à déclarer une association ou un groupement illégal et habilite le ministre de la Justice à aménager des centres de détention et à les réglementer.

45. Dans l'intérêt des libertés civiles, il importe au plus haut point que les pouvoirs extraordinaires que prévoit le projet de règlement soient débattus en public avant qu'une crise n'éclate. Selon nous, il y aurait lieu de faire étudier ce projet de règlement par le Parlement. Ainsi, en cas de crise la confiance du public serait acquise au gouvernement s'il décrétait l'application totale ou partielle de ce règlement. Si, au moment où il invoque la Loi sur les mesures de guerre, le gouvernement estime que d'autres règlements non encore sanctionnés par le Parlement s'imposent, il doit les soumettre à l'approbation de ce dernier à la première occasion et, de toute façon, dans les 30 jours suivants, sans quoi ils seraient frappés de caducité.

c) Les droits fondamentaux

46. En 1960, l'Opposition, que dirigeait l'hon. L.B. Pearson, réclama la consécration légale de certains droits fondamentaux comme le droit à la citoyenneté, à quoi le gouvernement opposa un refus. Une disposition générale du paragraphe 6(5) prévoit plutôt que la Loi sur les mesures de guerre s'applique nonobstant la Déclaration canadienne des droits. Le premier ministre Diefenbaker avait suggéré que la question soit débattue par un comité spécial comptant des représentants de tous les partis. Comme nous l'avons dit, ce comité ne vit pas le jour. Vingt ans se sont écoulés et nous estimons que le temps est venu pour le Parlement de remettre la question à l'étude.

47. Nous ne sommes pas convaincus qu'une proclamation lancée en vertu de la Loi sur les mesures de guerre doive entraîner la suppression de toutes les libertés fondamentales reconnues dans la Déclaration canadienne des droits. La Loi de 1970 concernant l'ordre public (mesures provisoires), qui révoquait la proclamation d'octobre 1970, maintenait en vigueur certaines dispositions de la Déclaration canadienne des droits, soit le droit à une audition impartiale de la cause, le droit de retenir sans délai les services d'un avocat, la présomption d'innocence et le droit à un interprète. Ce sont là des droits essentiels au bon fonctionnement de notre système de justice et d'administration publique en temps de paix comme en temps de guerre et nous sommes d'avis qu'il n'y a pas lieu de soustraire intégralement la Loi sur les mesures de guerre à l'application

de la Déclaration canadienne des droits. La loi devrait spécifier les pouvoirs qui peuvent être exercés nonobstant la Déclaration canadienne des droits. Par exemple, si l'Exécutif a le pouvoir de rejeter une demande de liberté sous caution, la loi devrait le lui reconnaître expressément et nonobstant la Déclaration canadienne des droits.

48. De même, lorsqu'il étudiera les droits et libertés à préserver même en cas de crise, le Parlement devrait tenir compte de l'adhésion du Canada au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la possibilité d'une plainte internationale advenant une violation des dispositions de ce traité. L'article 4 de ce dernier porte, en effet, que si certains droits peuvent être supprimés dans le cas où «un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation», d'autres ne sauraient en aucun cas être sacrifiés, à savoir le droit à la vie; la protection contre des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; la protection contre l'esclavage, contre l'emprisonnement pour dette et contre la condamnation pour des actes qui ne constituaient pas des délits au moment où ils ont été commis; le droit de chaque individu à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique; et le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. A notre avis, ces droits sont inviolables et les règlements adoptés en vertu de la Loi sur les mesures de guerre ne doivent pas y porter atteinte.

49. Certains autres droits que ne mentionne pas expressément la Déclaration canadienne des droits devraient aussi pouvoir être exercés même en temps de crise. Faisant écho aux propos tenus par M. Pearson, l'Association canadienne des libertés civiles a exprimé l'avis que la Loi ne devrait pas permettre au gouvernement de dénaturaliser, d'expulser ou d'exiler un citoyen canadien[19]. Nous sommes d'accord. On se rappellera que, le 15 décembre 1945, divers décrets rendus sous le régime de la Loi sur les mesures de guerre permettaient au gouvernement d'expulser du Canada, dans certaines conditions, des ressortissants japonais habitant le Canada et des sujets britanniques soit de naissance, soit naturalisés, de «race japonaise». Les sujets britanniques de naissance ou naturalisés d'ascendance japonaise devaient perdre leur citoyenneté au moment de leur expulsion. La révocation de la citoyenneté n'est pas un des pouvoirs explicitement prévus à l'article 3 de la Loi sur les mesures de guerre, et, à notre avis, un tel pouvoir ne devrait pas exister. Le pouvoir d'exiler ou d'expulser un citoyen canadien ne devrait pas être prévu dans la Loi sur les mesures de guerre. Aucun Canadien d'origine japonaise n'a été expulsé ou dénaturalisé, mais, comme l'a fait remarquer le premier ministre Trudeau «que l'on ait songé à une telle éventualité ne manque pas d'effrayer»[20]. Si des libertés et des droits fondamentaux sont inscrits dans la Constitution, ceux qui ne pourront être supprimés, même en cas de crise nationale, devront être déterminés avec le plus grand soin.

50. Comme durant la Seconde Guerre mondiale, un Conseil de révision des détentions devrait être mis sur pied pour examiner les cas d'atteintes à la liberté individuelle attribuables à des mesures prises ou censées avoir été prises

---

[19] *Emergency Powers and the War Measures Act*, p. 10.

[20] Le premier ministre Trudeau, *Globe and Mail*, le 28 octobre 1968, p. 12.

en vertu de la Loi sur les mesures de guerre. De plus, un tribunal indépendant devrait être habilité à indemniser les personnes lésées dans leurs droits, sans raison valable, par l'application de la Loi d'urgence. Non seulement devrait-il y avoir compensation pour les biens perdus, mais aussi pour les atteintes à la liberté. Il conviendrait d'inscrire ces garanties dans la Loi sur les mesures de guerre plutôt que dans les règlements.

d) Les pouvoirs de perquisition, de saisie et d'arrestation

51. En vertu du Code criminel, un mandat de perquisition peut être décerné lorsqu'un juge de paix est convaincu qu'il existe «un motif raisonnable de croire que des preuves de la perpétration d'un crime se trouvent à un endroit précis» (article 443). Un agent de la paix peut arrêter un individu sans mandat lorsqu'il a «des motifs raisonnables et probables» de croire qu'il a commis ou est sur le point de commettre une infraction (article 450). Le règlement adopté au moment de la Crise d'octobre prévoyait qu'un agent de police peut «sans mandat entrer dans tout local . . . et y perquisitionner, lorsqu'il a des raisons de soupçonner» qu'il s'y trouve un membre du FLQ ou quelque chose qui peut contribuer à établir la preuve d'une infraction prévue par ledit règlement. Le projet de règlement sur la sécurité interne retenait, par contre, le critère plus connu des «motifs raisonnables de croire». Nous ne sommes pas convaincus que dans le contexte d'une crise politique des preuves fondées sur des «motifs raisonnables de soupçonner» soient tellement différentes de celles qui s'appuient sur des «motifs raisonnables de croire». Quoi qu'il en soit, il est bon de noter qu'aucune de ces deux expressions ne semble autoriser ce qui pourrait ressembler de près ou de loin à des perquisisions en masse opérées de porte en porte.

52. Un des préceptes fondamentaux de notre droit veut qu'une personne soit mise en accusation aussitôt que possible après avoir été arrêtée. Ainsi, sauf de rares exceptions le Code criminel prévoit qu'une personne détenue doit comparaître devant un juge de paix dans les vingt-quatre heures suivant son arrestation. La loi adoptée en Grande-Bretagne pour faire échec à l'IRA porte à 48 heures ce délai, qui peut même être prolongé de cinq jours par le ministre. En vertu des règlements adoptés au moment de la Crise d'octobre, des accusations devaient être portées dans les sept jours de l'arrestation, délai qui pouvait être prolongé jusqu'à 14 jours par le procureur général de la province. Quant à la Loi de 1970 concernant l'ordre public (mesures provisoires), elle prévoyait un délai de trois jours, lequel pouvait être prolongé de jusqu'à quatre jours par le procureur général de la province. Bien que le délai accordé par le Code criminel, nous le reconnaissons, puisse se révéler trop court en cas de crise, il ne faudrait pas que l'intervalle entre l'arrestation et la mise en accusation soit trop long. Selon nous, la Loi sur les mesures de guerre devrait être modifiée pour exiger que des accusations soient portées aussitôt que possible et, de toute façon, dans les sept jours suivant la date de l'arrestation.

53. Le paragraphe 3(2) de la Loi sur les mesures de guerre prévoit que les décrets et les règlements établis en vertu de la Loi sont appliqués par les «cours, fonctionnaires et autorités que le gouverneur en conseil peut prescrire, . . . ». Cette disposition pourrait être interprétée comme autorisant la création de

nouveaux tribunaux, que d'aucuns verraient peut-être comme de simples émanations du pouvoir exécutif. Selon nous, aucune autorisation de ce genre ne devrait être prévue et une modification de la loi devrait le préciser. Si, en raison du nombre d'accusations portées à la suite d'une affaire quelconque, les tribunaux de juridiction criminelle ne suffisent pas à la tâche, leur nombre devrait être accru ou d'autres tribunaux habilités à entendre l'excédent de ces causes.

e) Les organisations et associations illégales

54. Durant la crise d'octobre, les règlements ont déclaré le FLQ organisation illégale et quiconque en faisait partie commettait une infraction. Cette situation n'était pas sans précédents au Canada. Durant les deux guerres mondiales, un certain nombre d'organisations avaient été bannies et leurs membres frappés d'interdiction. Ce n'étaient pas nécessairement des organisations violentes. Par exemple, au cours de la Seconde Guerre mondiale, les Témoins de Jehovah furent déclarés organisation illégale en vertu des dispositions du Règlement concernant la défense du Canada[21].

55. Le projet de règlement sur la sécurité interne confère au gouverneur en conseil le pouvoir de déclarer illégale une organisation. Une disposition semblable autorise le ministre de la Justice à rendre une ordonnance de détention. Il importe toutefois de distinguer les personnes qui font simplement partie d'une organisation bannie de celles qui présentent aussi un danger et qui, dans l'intérêt national, doivent être détenues pour la durée de la crise. En principe, personne ne devrait être arrêté en temps de crise pour la seule raison qu'il est membre d'une organisation bannie même s'il est illégal d'en faire partie.

56. Durant la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement donna avis des organisations qui allaient être bannies, permettant ainsi aux intéressés de mettre un terme à leur affiliation ou à leur participation active à ces organisations. La loi frappant l'IRA d'interdiction, au Royaume-Uni, prévoit dans la même veine:

> Quiconque appartient à une organisation bannie n'est pas coupable d'une infraction en vertu de cet article du seul fait de son affiliation à cette organisation s'il prouve qu'il en est devenu membre du temps que l'organisation n'était pas bannie et qu'à aucun moment depuis qu'elle est frappée d'interdication il n'a participé à ses activités[22].

57. Les règlements adoptés le 16 octobre 1970 sont entrés en vigueur à quatre heures du matin. Certaines personnes furent arrêtées et accusées de faire partie du FLQ avant même d'avoir eu l'occasion de renoncer à leur qualité de membre de l'organisation. Suivant les directives que le sous-ministre adjoint de la Justice du Québec, M. Gérald Boisvert, adressa à certains procureurs, les règlements n'avaient pas d'effet rétroactif et, par conséquent, pour qu'une personne soit reconnue coupable, il fallait prouver son affiliation ou son appui

---

[21] Article 39 des Règlements concernant la défense du Canada (1942).

[22] 1974, chapitre 56, paragraphe 1*b*).

au FLQ le ou après le 16 octobre. Ces directives donnaient suite à la règle d'interprétation de la *common law*, selon laquelle une loi pénale n'a d'effet rétroactif que si elle en dispose ainsi et elles n'ont sans doute pas été étrangères au fait qu'en fin de compte cinq seulement des 467 personnes appréhendées en vertu de la Loi sur les mesures de guerre ont été poursuivies[23]. Si l'appartenance pure et simple à une organisation bannie constitue une infraction (à la différence de l'appui d'une organisation illégale), le règlement devrait accorder une période de grâce à ceux qui en faisaient partie avant que le règlement ne soit adopté, pour leur permettre de renoncer à leur affiliation. De fait, tout autre article du règlement frappant d'interdiction une conduite qui n'était pas jusque-là illégale et qui date d'avant l'adoption du règlement devrait prévoir la même période de grâce. La possession d'imprimés en fournit un exemple. Le principe de la non-rétroactivité des lois pénales est intégré à notre droit et devrait être appliqué même en cas de crise nationale.

NOUS RECOMMANDONS QU'une proclamation invoquant la Loi sur les mesures de guerre soit immédiatement débattue au Parlement ou, si ce dernier n'est pas en session, dans les sept jours de la proclamation. Le Parlement devrait être mis au courant des raisons qui ont incité le gouvernement à invoquer la loi, soit publiquement en Chambre ou au cours d'une séance à huis clos, soit de concert avec les chefs des partis d'opposition ou au moyen d'un rapport présenté au comité parlementaire mixte chargé de la sécurité et des renseignements.

(187)

NOUS RECOMMANDONS QUE la loi sur les mesures de guerre limite la durée d'application d'une proclamation lancée par le gouverneur en conseil à une période fixe d'au plus douze mois. Les prolongations d'au plus douze mois devraient à nouveau être soumises à l'approbation du Parlement.

(188)

NOUS RECOMMANDONS QUE soient rédigés d'avance les décrets et règlements devant entrer en vigueur lorsqu'est invoquée la Loi sur les mesures de guerre.

(189)

NOUS RECOMMANDONS QUE la Loi sur les mesures de guerre soit modifiée de façon à prévoir que ces décrets et règlements soient approuvés par le Parlement avant d'être mis en vigueur. Tout décret ou règlement qui n'aurait pas été approuvé avant l'état d'urgence doit être déposé immédiatement et expirer dans les 30 jours suivant son entrée en vigueur, à moins que le Parlement ne l'ait approuvé dans l'intervalle.

(190)

NOUS RECOMMANDONS QUE le paragraphe 6(5) de la Loi sur les mesures de guerre soit modifié de façon à prévoir que les pouvoirs qui doivent être autorisés, nonobstant la Déclaration canadienne des droits, soient expressément mentionnés dans la loi et approuvés par le Parlement.

(191)

NOUS RECOMMANDONS QUE l'alinéa 3(1)*b*) de la Loi sur les mesures de guerre soit modifié. L'Exécutif ne devrait pas avoir le pouvoir d'exiler ou d'expulser un citoyen canadien en temps de crise et le gouverneur en conseil ne devrait pas avoir celui de révoquer la citoyenneté canadienne.

(192)

NOUS RECOMMANDONS QUE la Loi sur les mesures de guerre prévoie la création *a*) d'un Conseil de révision des détentions chargé d'examiner le cas des personnes dont la liberté a été entravée par des mesures prises ou réputées avoir été prises en vertu de la Loi sur les mesures de guerre, et *b*) d'un Tribunal chargé d'indemniser les personnes dont les droits ont été lésés sans motif suffisant par l'application d'une loi d'urgence.

(193)

NOUS RECOMMANDONS QUE la Loi sur les mesures de guerre soit modifiée:

***a*) de façon à interdire la détention prolongée d'une personne après son arrestation sans qu'une accusation soit déposée contre elle; une accusation devrait être déposée le plus tôt possible et, de toute façon, dans les sept jours suivant l'arrestation;**

***b*) de façon à empêcher le gouverneur en conseil de créer de nouveaux tribunaux pour entendre les accusations portées en vertu de la Loi et des règlements;**

***c*) de façon à prévoir que si les tribunaux ordinaires de juridiction criminelle ne suffisent pas à la tâche à cause du grande nombre de causes résultant des accusations portées en vertu de la loi ou des règlements, le nombre de ces tribunaux soit accru ou que d'autres tribunaux soient habilités à entendre l'excédent de ces causes.**

(194)

NOUS RECOMMANDONS QUE la Loi sur les mesures de guerre soit modifiée de façon à prévoir qu'aucune personne ne soit arrêtée du seul fait d'une simple affiliation à une organisation illégale.

(195)

NOUS RECOMMANDONS QUE:

***a*) aucun règlement adopté sous l'empire de la Loi sur les mesures de guerre n'ait d'effet rétroactif;**

***b*) si les règlements frappent d'interdiction une conduite qui n'était pas jusque-là illégale et qui date d'avant leur adoption, une période de grâce raisonnable soit accordée pour permettre aux personnes concernées de se conformer aux règlements.**

(196)

NOUS RECOMMANDONS QU'en aucune circonstance la Loi sur les mesures de guerre ou quelque autre loi d'urgence ne supprime ou ne restreigne certains droits et libertés fondamentaux, comme ceux que prévoit la Loi concernant l'ordre public (mesures provisoires) ou l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, non plus que le droit des citoyens d'être ni privé de leur citoyenneté ni exilés.

(197)

C. L'INTERNEMENT

58. En guise de conclusion à notre étude de la Loi sur les mesures de guerre nous abordons maintenant la question de l'internement. L'une des grandes responsabilités de la GRC en matière de sécurité jusqu'ici a été d'élaborer des

plans dans l'éventualité de l'internement, en temps de crise nationale, de personnes considérées comme des risques pour la sécurité en raison de leur affiliation à des puissances hostiles ou de leur propension à la violence politique. Durant les deux guerres mondiales et durant la Crise d'octobre, la GRC a conseillé le gouvernement en matière d'internement. La Loi sur les mesures de guerre investit le gouverneur général en conseil du pouvoir d'adopter des règlements prévoyant «l'arrestation, la détention, l'exclusion et l'expulsion». Au cours de la Seconde Guerre mondiale, l'internement d'étrangers était assujetti aux dispositions du Règlement concernant la défense du Canada, adopté en application de la Loi sur les mesures de guerre. Comme nous l'avons mentionné, ce règlement a cédé la place au projet de Règlement sur la sécurité interne qui, s'il était adopté au moment de la proclamation de l'état d'urgence, habiliterait le gouverneur en conseil à déclarer illégal un groupe, un organisme, une association ou une société. Le règlement en question autoriserait aussi le ministre de la Justice à ordonner la détention d'un individu ou d'un groupe d'individus pour une période indéfinie.

59. En 1948, le commissaire de la GRC a mis sur pied un programme qui avait pour but de recenser les personnes dont on s'attendait qu'elles devraient être arrêtées promptement en cas de guerre avec l'Union soviétique. Un comité consultatif fut établi en 1950 pour examiner la liste des personnes à interner. La GRC fut chargée d'identifier ces personnes et de les grouper «par ordre d'importance et d'après le danger qu'elles feraient courir au pays en cas de nouvelle détérioration de la situation internationale». L'accent était mis non seulement sur ceux qui pourraient devoir allégeance à une puissance étrangère, mais aussi sur les membres susceptibles de jouer des rôles clés en matière d'espionnage ou de sabotage en cas de guerre.

60. De 1950 à 1965, le programme figurait en tête de liste parmi les priorités du Service de sécurité. Certains organismes faisaient l'objet d'une étroite surveillance et bon nombre de candidats à l'internement étaient filtrés dans le cadre du programme. La détente ayant amené le relâchement des tensions internationales, le programme a décliné peu à peu au point de tomber en veilleuse dans les années 70.

61. Au cours de la dernière décennie, le Canada a été privé d'un plan efficace permettant de neutraliser les éléments dangereux ou hostiles dans l'éventualité d'une crise d'un genre prévu par la Loi sur les mesures de guerre. Selon le Service de sécurité, il fallait instaurer un système semblable, mais qui engloberait les terroristes et autres «éléments subversifs» dangereux. A la vérité, les critères retenus aux fins du programme avaient été révisés en 1970 au sein de la Gendarmerie (sans l'autorisation du comité consultatif) et englobaient les terroristes et autres partisants de la violence. Un projet de réforme globale du système devait être élaboré par le Service de sécurité et soumis en 1973 à l'approbation du Comité consultatif de la sécurité. Comme il était évident que le programme était dépassé et que le comité consultatif des internements n'avait pas remporté le succès escompté, le projet fut bien accueilli. Mais les consultations interministérielles sur cet aspect de la planification des mesures d'urgence traînèrent en longueur. Les membres du Comité interministériel de

la sécurité et des renseignements (CISR) furent finalement saisis, le 3 novembre 1976, d'un mémoire sur le projet dans lequel il était recommandé que:

a) le comité consultatif soit dissous et le programme d'internement abandonné;

b) le Service de sécurité soit chargé de mettre sur pied et de maintenir un système d'identification et de récupération de l'information, ce système devant figurer dans le Livre de guerre de la GRC; et

c) les personnes soient recensées en fonction de la définition de l'expression «activité subversive» au paragraphe 16(3) de la Loi sur les secrets officiels.

62. Répondant par écrit, les membres du CISR souscrivirent dans l'ensemble aux recommandations même si, de l'avis des sous-ministres des Communications et de la Justice, un organisme autonome comme le comité consultatif devait être chargé d'approuver la liste des personnes recensées. Invité à nouveau à faire part des vues du Service de sécurité sur la question, le directeur général faisait tenir aux membres du CIRS, le 25 mars 1977, ses commentaires sur le système proposé. Il donnait à entendre que le processus d'identification des personnes et organisations serait placé sous la surveillance d'un comité de révision interne comprenant des représentants des ministères de la Justice et du solliciteur général. Même si l'on semble être tombé d'accord, le programme n'a pas été approuvé.

63. Au moment de la rédaction du présent rapport, le Service de sécurité était à dresser des listes de base à partir de nouveaux critères. Ces critères sont des plus larges. Autant que nous le sachions, le Service de sécurité n'a pas été autorisé par le gouvernement à dresser des listes en fonction des nouveaux critères. Le ministère du solliciteur général a été mis au courant de ce que fait le Service de sécurité, mais le gouvernement n'a approuvé ni les nouveaux critères ni l'ensemble du programme. Le gouvernement devrait se pencher sans tarder sur la question afin de pouvoir intervenir utilement en cas de crise et de veiller à ce que le Service de sécurité dresse ses «listes» uniquement en fonction des critères approuvés dont l'application est strictement surveillée.

64. Le programme d'internement offre un exemple frappant du piètre fonctionnement du système interministériel des prises de décisions en ce qui concerne la sécurité en temps de crise. Nous sommes troublés à l'idée que non seulement le Service de sécurité, mais tout l'appareil gouvernemental s'est révélé incapable de régler cet aspect de la planification des mesures d'urgence au cours des 15 dernières années. Le Service de sécurité a continué de s'intéresser à la question et a proposé un nouveau programme, mais apparemment il n'a pu obtenir de décision du Comité consultatif de la sécurité ou du Comité interministériel de la sécurité et des renseignements. Nous reconnaissons qu'en temps de paix la planification des mesures d'urgence passe au second plan, mais l'échec du système interministériel au cours des huit dernières années est à regretter puisqu'il prive le pays d'un plan valable d'internement des éléments hostiles ou dangereux dans l'éventualité d'une crise du genre envisagé par la Loi sur les mesures de guerre. Nul doute que la GRC pourrait, à brève échéance, fournir au gouvernement les noms de candidats probables à

l'internement — comme la chose est arrivée en octobre 1970 — mais cela ne suffit certainement pas. Le fonctionnaire qui, de 1964 à 1977, a eu la haute main sur les questions de sécurité a lui-même été tenu pour ainsi dire dans l'ignorance du programme. Dans son témoignage, il a déclaré sous serment qu'avant d'être interrogé à ce sujet vers la fin de 1980 à une de nos audiences, il n'avait pas été mis au courant des «éléments essentiels» du programme, ni ne savait-il que le Service de sécurité y voyait une des principales sources d'autorité pour certaines de ses enquêtes les plus délicates (vol. C116, pp. 15138 à 15140).

65. La question de savoir jusqu'à quel point le service de renseignements pour la sécurité, ou n'importe quel organisme gouvernemental, doit pousser ses préparatifs contre les éléments dangereux ou hostiles est sans doute fort controversée. Chose certaine, les méthodes à l'emporte-pièce pratiquées à la suite de la Seconde Guerre mondiale n'ont plus leur place de nos jours. Nous rejetons la thèse suivant laquelle le gouvernement canadien et son service de renseignements pour la sécurité devraient recueillir des renseignements afin que, si les hostilités éclatent avec l'Union soviétique, les personnes clés de toutes les organisations désignées puissent être internées. Même si toutes ces personnes pouvaient être considérées comme hostiles au Canada en cas de guerre, quelques-unes seulement seraient jugées dangereuses au point de mériter l'arrestation immédiate. Les rafles ne sont pas vues d'un très bon œil par bien des Canadiens qui ont connu les arrestations de ressortissants d'origine japonaise au cours de la Seconde Guerre mondiale et qui ont vécu la Crise d'octobre 1970. Il n'en demeure pas moins qu'en cas de crise du genre envisagé par la Loi sur les mesures de guerre, certaines personnes pouvant présenter un danger devront être internées. Mais auparavant, il faudra définir de façon aussi claire et restrictive que possible les critères prévus par la loi relativement à la mise aux arrêts, à l'inculpation et à l'emprisonnement (détention) et protéger autant que possible les droits civils des personnes en cause. Voilà pourquoi il nous paraît peu souhaitable qu'à côté des infractions permettant de procéder à des arrestations ou à des procès conformément aux traditions judiciaires, les règlements instituent un système de détention sur ordonnance d'un ministre ou du gouverneur en conseil. Les ordonnances de détention prolongée ne devraient être rendues que conformément aux procédures judiciaires admises devant les cours ordinaires de justice. Cette proposition, nous le savons bien, a sur le plan des procédures des ramifications qui doivent être examinées de près; nous songeons ici aux différentes questions de procédure que nous avons étudiées dans notre premier rapport relativement aux procès intentés en vertu de la Loi sur les secrets officiels. Les libertés civiles risquent moins d'être supprimées en temps de crise si les listes de personnes à arrêter sont dressées dans le calme et font l'objet d'un examen attentif de l'extérieur. Ces listes doivent évidemment être réduites au minimum et correspondre aux menaces de crise ou d'hostilités que perçoit le gouvernement.

Le comité consultatif des internements

66. Au moment où le programme a été lancé, il a été convenu que les preuves requises pour mettre le nom d'une personne sur la liste devaient pouvoir satisfaire tout comité indépendant institué par la suite pour réviser le pro-

gramme d'internement. C'est dans cet esprit qu'en 1950 le ministre de la Justice formait en marge de la GRC un comité connu sous le nom de Comité consultatif des internements. Certains points touchant l'origine du comité restent obscurs, mais il semble que l'idée en est venue du commissaire de la GRC, qui a d'ailleurs insisté pour que les membres de la Gendarmerie n'en fassent pas partie.

67. Le comité avait pour tâche principale de déterminer, à partir des preuves fournies par la GRC, si le nom de tel ou tel individu devait être porté sur la liste. Il a aussi été appelé à approuver une liste d'organisations «subversives» dont les membres étaient susceptibles d'internement. En temps de crise du genre envisagé par la Loi sur les mesures de guerre, ces organisations auraient pu être bannies comme illégales si le gouvernement au pouvoir avait donné son accord.

68. Le Comité consultatif des internements était formé du sous-ministre et de trois hauts fonctionnaires du ministère de la Justice ainsi que d'un conseiller juridique venant du secteur privé. Dans les années 50, le comité est resté à peu près inactif; le travail était exécuté par le conseiller juridique qui s'occupait, entre autres choses, d'approuver la liste des organisations subversives. Dès 1960, le comité, reconstitué, était devenu plus actif. En 1961 et en 1962, il se réunit à plusieurs reprises pour examiner les mémoires présentés par la GRC sur diverses organisations, revoir les critères d'internement et étudier la nature des preuves requises. Après cette recrudescence d'activité, le comité consultatif rentre dans l'oubli. Reconstitué en 1967, il tient une autre réunion qui sera la dernière.

69. Le Comité consultatif des internements ne peut être considéré comme un organe utile de l'appareil interministériel. Bien que formé par le ministre de la Justice et relevant apparemment de sa compétence, le comité n'intéressait vraiment pas le ministère. Selon Me D.S. Maxwell, c.r. qui, en 1968, est devenu sous-ministre de la Justice et président d'office du comité, le ministère n'y attachait pas beaucoup d'importance (vol. C66, pp. 9127 et 9132). C'est grâce à l'impulsion du commissaire de la GRC et, en 1961-1962, à l'intérêt du sous-ministre et d'un conseiller juridique qu'il avait été actif auparavant. Après 1969-1970, lorsque le programme fut lui-même mis en veilleuse, la GRC et le ministère de la Justice semblent s'être désinteressés du sort du comité et l'avoir laissé mourir de sa belle mort. Tant qu'il a existé, le Comité consultatif des internements n'a, à toutes fins pratiques, été comptable envers personne, ni n'a présenté de rapport.

70. En 1948, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, le commissaire de la GRC était d'avis qu'un point de vue indépendant quant à la preuve recueillie était indispensable au bon fonctionnement du processus d'internement si une crise devait survenir à l'avenir. Compte tenu de ce qui s'est passé au cours des 30 dernières années, force nous est d'admettre qu'il avait raison. De fait, un organe de révision indépendant est nécessaire pour superviser tous les aspects de la planification des mesures d'internement en cas de crise et non pas simplement pour exprimer une opinion juridique externe au sujet des preuves

recueillies dans les cas individuels. Au nombre des importantes questions de principe qui devraient être examinées par un tel organe, mentionnons les critères d'arrestation, la détermination des organisations qui peuvent se révéler illégales, les ressources utilisées par le service pour maintenir le programme à jour et — dernier élément mais non des moindres — les techniques employées pour recueillir des preuves sur les individus.

71. L'expérience a démontré que la solution ne réside pas dans un comité d'avocats du ministère de la Justice qui n'est comptable envers personne. Il y aurait lieu, semble-t-il, d'intégrer le comité projeté, qui pourrait s'appeler le Comité des arrestations en temps de crise, dans la structure des comités interministériels sous le Comité interministériel de la sécurité et des renseignements, ou, si l'on préfère, sous le Comité interministériel de la planification des mesures d'urgence. Il n'a pas besoin d'un grand nombre de membres, mais les ministères du solliciteur général et de la Justice devraient y être représentés. Quant à la question de savoir si le service de renseignements pour la sécurité doit y participer, nous sommes venus à la conclusion que pour assurer la continuité et les communications, l'un de ses cadres supérieurs devrait servir de conseiller au comité, sans pour autant prendre part à l'étude proprement dite des dossiers.

72. La mise en œuvre des procédures en matière d'arrestation et de planification des mesures d'urgence comporte un tel risque d'oppression que le programme doit être suivi de très près par le Comité interministériel chargé du programme spécial d'identification. Ce dernier devrait faire rapport chaque année au Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements sur l'état de la planification.

73. Le comité devra examiner le dossier de chacune des personnes dont l'arrestation est proposée. Inévitablement, vu l'aspect routinier du travail, l'étude des dossiers individuels sera probablement déléguée à un ou deux de ses membres avocats qui feront rapport au comité plénier de temps à autre. Même si, par le passé, le comité consultatif était la plupart du temps inactif, un grand nombre de dossiers individuels étaient examinés par le conseiller juridique externe. C'était effectivement ce dernier qui approuvait les inscriptions portées sur la liste. Il avait pour mission de déterminer si la documentation réunie justifiait le comité de conclure que telle ou telle personne occupait un poste clé dans une organisation désignée.

74. Lorsque le système a démarré, on a probablement cru que le comité consultatif approuverait tous les cas soumis. Mais il devint vite évident qu'un grand nombre de cas importants cotés «probables» ne seraient documentés de façon concluante qu'une fois l'état d'urgence proclamé et la police investie de pouvoirs extraordinaires de perquisition et de saisie. Les catégories «non approuvé» et «cas spécial» furent donc établies pour les cas cotés «probables». Comme l'a démontré la Crise d'octobre, le pouvoir de perquisitionner dans les locaux d'un individu coté subversif «probable» entrave presque autant la liberté que le pouvoir de détention ou d'internement. C'est pourquoi nous croyons que

le comité devrait examiner non seulement le cas des personnes pouvant être arrêtées, mais aussi celui des individus qui exigent un complément de preuves et qui, dans la fièvre d'une crise, seront soumis aux pouvoirs extraordinaires de perquisition et de saisie que les règlements accordent à la police en vertu de la Loi sur les mesures de guerre. Nous estimons, en outre, qu'un dossier devrait être tenu des décisions du comité et des raisons qui les ont motivées. Il faut regretter qu'une telle documentation n'ait pas été tenue dans le passé, car cela semble aller à l'encontre de l'objectif visé au départ par la création du comité.

Les critères d'arrestation

75. Les critères appliqués dans le passé étaient clairs et nets. Etait porté sur la liste le nom de toute personne qui faisait partie de certaines organisations vouées au renversement de notre système de gouvernement. La preuve apportée dans chaque cas devait prendre la forme soit (1) d'un document authentique, comme une liste de membres ou une coupure de journal annonçant l'élection d'un individu à une charge, soit (2) des témoignages concordants de deux sources humaines indépendantes et dignes de foi, soit (3) des témoignages de trois sources humaines qui, sans être nécessairement concordants, devait évidemment être reliées aux critères.

76. L'examen des dossiers par le conseiller juridique était plutôt automatique. Si un individu était un membre important, son nom était automatiquement porté sur la liste. Les critères ne prévoyaient pas de distinctions subtiles fondées sur la gravité du danger qu'un individu représentait pour la sécurité (sauf peut-être dans le cas de personnes «soupçonnées d'espionnage»). Il suffisait dans la plupart des cas de prouver que la personne en question occupait une charge ou détenait un poste, preuve assez facilement établie à l'aide des rapports de sources humaines, des listes de membres et des coupures de journaux. Le Service de sécurité évitait de se servir de renseignements obtenus de sources techniques à l'appui des dossiers communiqués au comité consultatif, ces sources étant jugées extrêmement délicates. A l'occasion, une preuve obtenue à l'aide de Contact 300 (nom de code des entrées subreptices) était présentée. Mais, en général, les preuves provenaient de rapports de sources humaines et de publications.

77. A l'avenir, les critères retenus aux fins du programme des arrestations devront être plus étroitement reliés aux menaces à la sécurité, et le processus de sélection devrait être beaucoup moins automatique. En temps normal, les listes ne devraient contenir que les noms de personnes dont il est prédit qu'elles constitueraient un grave danger pour la collectivité dans l'éventualité d'une guerre ou d'une crise nationale, par exemple, celles dont on a des motifs raisonnables de croire qu'elles seraient des espions, des terroristes ou des saboteurs ou qui le deviendraient probablement en temps de crise du genre envisagé par la Loi sur les mesures de guerre. Si cette approche est adoptée, les critères retenus pour les arrestations devraient être fonction de la définition statutaire des «menaces à la sécurité» que nous recommandons dans la Partie V. Cette approche exigera, en outre, la présentation au comité de preuves plus circonstanciées, y compris une évaluation du risque. Le service de renseignements pour la sécurité devrait aider les membres du comité à apprécier ces

preuves en leur révélant les méthodes dont il s'est servi pour recueillir les renseignements et le rapport annuel du comité devrait faire état de ces méthodes. En cas de crise imminente, il pourrait devenir nécessaire de demander au gouvernement l'autorisation d'élargir ces critères notamment à l'égard des figures dominantes d'organisations jugées sympathiques à des puissances susceptibles de devenir hostiles.

NOUS RECOMMANDONS QUE **le gouvernement avise immédiatement à la création d'un Programme spécial d'identification.**

(198)

NOUS RECOMMANDONS QUE **les mesures législatives ayant trait aux crises nationales interdisent l'adoption de règlements établissant un système de détention sur ordonnance d'un ministre ou du gouverneur en conseil. Toute détention devrait être consécutive à des formalités d'arrestation, de jugement et d'emprissonnement conformes aux procédures judiciaires traditionnelles.**

(199)

NOUS RECOMMANDONS QU'**un Comité des arrestations en temps de crise, extérieur au Service de renseignements pour la sécurité, contrôle attentivement, avant qu'une crise n'éclate, l'identification des personnes dangereuses qui devraient être arrêtées en cas de crises d'un genre envisagé par la Loi sur les mesures de guerre. Ce comité serait comptable au Comité interministériel de la sécurité et des renseignements ou au Comité interministériel de la planification des mesures d'urgence et compterait des représentants des ministères du solliciteur général et de la Justice, un membre du service de renseignements pour la sécurité agissant en qualité de conseiller. Le comité interministériel responsable rendrait compte chaque année du programme des arrestations au Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements.**

(200)

NOUS RECOMMANDONS QUE **les membres du comité examinent et consignent les décisions prises dans le cas de personnes dont l'arrestation ou l'assujettissement aux pouvoirs extraordinaires de perquisition et de saisie en temps de crise est proposé.**

(201)

NOUS RECOMMANDONS QUE **les membres du comité chargé d'examiner les cas individuels soient renseignés à fond sur les méthodes utilisées par le service de renseignements pour la sécurité pour obtenir les preuves à l'appui. Le rapport annuel présenté au Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements devrait traiter de ces preuves.**

(202)

NOUS RECOMMANDONS QUE **les listes de personnes à arrêter ne renferment que les noms d'individus dont on a des motifs raisonnables de croire qu'ils constitueraient une menace grave à la sécurité dans l'éventualité d'une crise d'un genre envisagé par la Loi sur les mesures de guerre, comme ceux dont on a des motifs raisonnables de croire qu'ils sont des espions, des terroristes ou des saboteurs ou qu'ils sont susceptibles de le devenir.**

(203)

D. LE RÔLE D'UN SERVICE DE RENSEIGNEMENTS POUR LA SÉCURITÉ EN TEMPS DE CRISE NATIONALE

78. Un service de renseignements pour la sécurité ne devrait avoir un rôle à jouer que dans les crises mettant en cause la sécurité du pays, soit en cas de guerre, d'insurrection, de grave violence politique, de terrorisme politique ou de sabotage. Les crises troublant l'ordre public comme les émeutes, le pillage, les combats de rue et autres formes violentes de désordres civils sont l'affaire des organismes chargés de faire respecter la loi. Le service de renseignements pour la sécurité n'a pas à intervenir, non plus, dans les états d'urgence provoqués par des désastres naturels ou des accidents majeurs.

79. Après la Crise d'octobre 1970, l'impression s'est répandue au sein du gouvernement fédéral qu'il fallait améliorer sensiblement la capacité de ses services de faire face aux situations d'urgence en temps de paix. Un groupe fut donc formé au Bureau du Conseil privé, sous la direction du lieutenant général Michael Dare du ministère de la Défense nationale, pour aviser aux moyens d'accroître la capacité du gouvernement fédéral de réagir avec diligence, intelligence et efficience à des crises de toutes sortes. Achevé en 1972, son rapport a été déposé à la Chambre des communes en mars 1974. Le groupe y proposait principalement d'adopter «un système complet, intégré à la structure fédérale qui confirmerait et officialiserait les attributions essentielles des ministères en cas de crise et qui assurerait au Cabinet de meilleurs moyens d'action pour intervenir[23]».

80. En octobre 1973, le Cabinet décida de mettre sur pied au sein du gouvernement un système coordonné de planification et de gestion d'urgence. Chaque ministère a reçu l'ordre de veiller aux préparatifs nécessaires au cas où il surviendrait une situation d'urgence dans son domaine de compétence. Des «ministres responsables au premier chef» ont été chargés d'assumer d'office la responsabilité de coordonner l'intervention fédérale en cas de crise. Le solliciteur général a été désigné comme responsable au premier chef des crises mettant en jeu la sécurité interne du Canada. Le rôle du service de renseignements pour la sécurité peut se révéler d'une importance extrême à cet égard pour aider le solliciteur général à assumer sa charge en cas de crise nationale. Nous examinons ci-après les différents rôles qu'il devrait jouer avant et durant la crise.

Les renseignements et avis à fournir

81. La collecte de renseignements est la première ligne de défense tant pour prévenir les crises que pour les surmonter. Lorsqu'elles surviennent, il est de la plus haute importance que le gouvernement dispose d'informations exactes, à jour et pertinentes sur l'identité, les moyens d'action, les desseins et les

---

[23] Rapport du groupe d'étude du temps de crise, *Le renforcement du dispositif d'intervention en cas de crise au sein de l'administration fédérale du Canada*, le 15 octobre 1972, p. 45.

méthodes de ceux qui fomentent la violence politique grave. La capacité d'intervention du gouvernement en temps de crise dépend dans une très large mesure des renseignements dont il dispose. Le principal rôle d'un service de sécurité est de renseigner les divers organes que le gouvernement a chargé de maîtriser la situation et les autorités responsables au premier chef de faire respecter la Loi. Le service devrait posséder la banque de données la plus complète du pays sur les organisations terroristes et subversives et connaître à fond non seulement les tactiques terroristes mais aussi l'efficacité des contre-mesures qui ont été utilisées au Canada et ailleurs pour y faire échec. Outre les renseignements obtenus de ses propres sources, il pourra probablement compter sur les rapports provenant des corps de police et d'autres services gouvernementaux. Le service de renseignements pour la sécurité devrait être en mesure de traiter tous les renseignements reçus et de fournir des appréciations au centre chargé de coordonner l'intervention gouvernementale.

82. Une autre responsabilité du service de renseignements pour la sécurité serait de sensibiliser le gouvernement aux situations de crise qui menacent la sécurité du Canada. S'il faillit à la tâche, il risque de voir le gouvernement lui retirer sa confiance. D'après certains faits portés à la connaissance de la commission, c'est ce qui serait arrivé à la Gendarmerie durant la Crise d'octobre, car au plus fort de la crise, au lieu de continuer à s'en remettre uniquement au Service de sécurité, le Cabinet a chargé plusieurs équipes spéciales d'évaluer les renseignements politiques qui lui parvenaient sur le FLQ (vol. C76, p. 10441).

83. Les rapports d'appréciation des probabilités de crise que prépare le service devraient être étudiés et par le solliciteur général et par le Comité consultatif des renseignements dont il est question à la Partie VIII. Le Bureau d'appréciation des renseignements (proposé à la Partie VIII) s'en servirait pour préparer les analyses stratégiques à long terme des menaces à la sécurité. Peut-être faudrait-il soumettre les rapports à des analyses plus poussées avant de les présenter au Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements. L'imminence du danger déterminerait à quel moment il conviendrait de soumettre les rapports à l'étude du Cabinet.

84. Lorsqu'une crise nationale menace la sécurité interne du pays, le gouvernement devrait chercher conseil auprès du responsable de l'organisation qui dispose du maximum d'expertise et de ressources en matière d'enquêtes de sécurité, soit le directeur général du service de renseignements. Le commissaire de la GRC, nous l'avons noté, était présent à des réunions de ministres au début de la Crise d'octobre et pourtant sur la question de savoir si, aux yeux de la GRC, il s'agissait d'une insurrection appréhendée son avis n'a été ni donné, ni sollicité. Le silence du commissaire Higgitt dans de telles situations n'est pas sans nous laisser quelque peu perplexes, ne serait-ce que parce que son silence a très bien pu être interprété comme une approbation. Même si la coordination des contre-mesures est confiée au ministère du solliciteur général lors d'une future crise, il ne faut pas qu'il y ait de rétience ou d'hésitation de la part du directeur général à communiquer l'appréciation de la situation par le service ni, de la part du gouvernement, à la solliciter.

Avis concernant les points névralgiques

85. Par points névralgiques, nous entendons les installations, telles les centrales électriques, les centres de télécommunications, les immeubles gouvernementaux et les réseaux de transport, suffisamment importantes pour que des précautions spéciales soient prises afin d'empêcher qu'elles soient mises hors d'état de fonctionner ou détruites en temps de crise. Le premier effort systématique de protection de ces points névralgiques remonte à 1948, alors qu'un comité interministériel a été chargé de tenir à jour une liste d'installations civiles névralgiques. Le ministère de la Défense nationale était chargé d'apprécier la vulnérabilité de ces points névralgiques à une attaque militaire, et la GRC, au sabotage. La vulnérabilité de chacun de ces points avait été évaluée en cas de guerre mais, durant la Crise d'octobre 1970, il est devenu évident que les critères d'identification des points névralgiques en temps du guerre ne conviennent plus tout à fait dans le cas d'une crise terroriste déclenchée en temps de paix. Une seconde liste de points névralgiques fut donc dressée par l'Organisation fédérale des mesures d'urgence avec le concours des gouvernements provinciaux pour recenser les installations vulnérables aux attaques d'insurgés en temps de paix. Plusieurs milliers de points y figurent comparativement aux quelque 800 points névralgiques à protéger en temps de guerre. Les deux listes n'ont pas été réunies et le Comité consultatif interministériel des points névralgiques est à les étudier. Le Service de sécurité n'a aucune responsabilité directe en ce qui concerne le programme des points névralgiques; cette responsabilité appartient à la Direction des services de protection de la GRC qui est représentée auprès du Comité consultatif interministériel. La protection effective des points névralgiques n'incombe pas, non plus, à la Gendarmerie, sauf pour veiller à ce que les installations fédérales les plus importantes du temps de guerre soient gardées.

86. Le rôle d'un service de renseignements pour la sécurité, tel que le définit la Partie V, ne comprend pas la sécurité préventive comme le recensement des besoins de protection des points névralgiques. Cette tâche revient, à vrai dire, au service de sécurité préventive du corps de police fédéral. De son côté, le service de renseignements pour la sécurité joue un rôle consultatif en ce sens qu'il doit communiquer au service de sécurité préventive tout renseignement sur les techniques de sabotage ou sur les tactiques terroristes de nature à influer sur les mesures de protection des points névralgiques. Le service de renseignements devrait également signaler au Comité consultatif des points névralgiques tout renseignement recueilli sur les nouvelles cibles des terroristes ou des saboteurs.

Avis concernant les media

87. La Crise d'octobre a fait ressortir le besoin de collaboration entre les forces de sécurité et de police, d'une part, et les media, d'autre part. Les communiqués du FLQ étaient divulgués par les media avant même que la police ait pu en prendre connaissance, et les media en voulaient à la police de ne pas les renseigner au jour le jour sur les opérations en cours.

88. A cause de la nature même du terrorisme, une certaine forme de censure pourrait se révéler nécessaire en cas d'incident terroriste. Un des principaux

objectifs du terroriste est d'obtenir le maximum de publicité pour sa cause. Mais dans une société démocratique un embargo sur les informations concernant un incident terroriste serait inacceptable, sinon intenable. De plus, les media ont besoin d'information; nier un incident risquerait de donner libre cours à de graves inexactitudes et à des rumeurs fantaisistes. Nous souscrivons à la solution qu'a proposée le juge Hope en Australie. Dans la *Protective Security Review*, il propose l'établissement de rapports utiles entre la presse et les responsables de l'action policière lorsqu'une crise se produit[24]. Des séances d'information devraient alors être organisées à l'intention des media pour établir des lignes directrices et ouvrir des voies de communication. On profiterait de ces séances d'information pour expliquer aux journalistes l'effet qu'une présentation irresponsable des faits peut avoir sur la sécurité. Le rôle du service de renseignements pour la sécurité ne serait pas d'organiser ces séances d'information ni même d'y assister. Il devrait pouvoir indiquer au gouvernement et à la police comment les comptes rendus des media peuvent nuire à l'enquête et aux contre-mesures.

NOUS RECOMMANDONS QUE **le service de renseignements pour la sécurité soit chargé de signaler au gouvernement les situations qui risquent de dégénérer en crises et de mettre en péril la sécurité interne du pays. Les rapports sur ces menaces devraient être examinés par le solliciteur général et le Comité consultatif des renseignements et servir au Bureau d'appréciation des renseignements pour préparer ses analyses stratégiques à long terme. Des rapports évaluant l'imminence et la gravité des menaces devraient être soumis au Cabinet en temps opportun.**

(204)

NOUS RECOMMANDONS QU'**en temps de crise nationale, le service de renseignements pour la sécurité contrôle toute l'information reçue tant de ses propres sources que d'autres organismes, et l'apprécie pour le compte du centre d'intervention mis sur pied à l'occasion de la crise pour coordonner l'action gouvernementale.**

(205)

NOUS RECOMMANDONS QU'**en temps de crise nationale, le gouvernement demande au directeur général du service de renseignements pour la sécurité de lui communiquer les renseignements utiles recueillis à l'occasion de ses enquêtes.**

(206)

NOUS RECOMMANDONS QUE **l'appréciation des besoins de sécurité des points névralgiques demeure la responsabilité du service de sécurité préventive du corps de police fédéral. Le rôle du service de renseignements pour la sécurité est de communiquer à qui de droit toute information pouvant aider à assurer la protection de ces points névralgiques.**

(207)

NOUS RECOMMANDONS QU'**en cas de crise nationale comportant du terrorisme ou de la violence politique, le service de renseignements pour la sécurité soit chargé d'indiquer au gouvernement et à la police les incidences qu'ont les comptes rendus des media sur la sécurité.**

(208)

---

[24] Australie, *Protective Security Review*, Canberra, Service des publications du gouvernement de l'Australie, 1979.

CHAPITRE 2

LA LOI SUR LES SECRETS OFFICIELS

1. La Loi sur les secrets officiels constitue l'un des textes législatifs les plus importants en ce qui concerne le travail du Service de sécurité[1]. Dans notre premier rapport intitulé «Sécurité et Information»[2], nous avons examiné la plupart des infractions relevant de cette loi et, au chapitre 4 de la Partie V du présent rapport, nous formulons des recommandations concernant les pouvoirs d'enquête spéciaux prévus par la loi. Nous voulons récapituler ici ces premières recommandations et étudier d'autres articles de la Loi sur les secrets officiels qui n'ont encore fait l'objet d'aucune proposition. En gros, comme l'indique notre premier rapport, nous recommandons d'abolir la Loi sur les secrets officiels et d'incorporer certaines de ses dispositions dans une nouvelle mesure législative. Le présent chapitre a donc pour objet de fournir au lecteur une vue d'ensemble de la façon dont notre Plan de sécurité pour l'avenir influera sur les diverses dispositions de la Loi sur les secrets officiels.

A. RÉSUMÉ DU PREMIER RAPPORT

Espionnage, fuites et infractions connexes

2. Envisagée sous n'importe quel angle, la Loi sur les secrets officiels est anachronique et devrait être sensiblement révisée, surtout en fonction des récentes propositions législatives sur l'accès à l'information. Elle a une portée telle que l'article 4 vise tout document officiel, classifié ou non, confié à un fonctionnaire ou à un entrepreneur de l'État. Communiquer toute information gouvernementale au public ou aux media sans autorisation constitue une infraction. A cet égard, la loi va à l'encontre des propositions concernant l'accès à l'information, lesquelles présument que les renseignements peuvent être révélés au public, sauf s'il est démontré que, pour des raisons valables, ils ne doivent pas être divulgués.

3. Dans notre premier rapport nous avons fait valoir que, vu les mesures envisagées pour favoriser une plus grande ouverture de la part du gouvernement, il est inopportun de prévoir dans une même loi une infraction grave, du point de vue de la sécurité nationale, comme l'espionnage (article 3) et une infraction englobant tous les cas de divulgation non autorisée d'informations gouvernementales (article 4). Nous étions donc d'avis que la Loi sur les secrets officiels devait être abrogée et remplacée par une nouvelle législation. Nous

---

[1] S.R.C. 1970, c. O-3, modifié par S.C. 1973-1974, c. 50.

[2] Ministère des Approvisionnements et Services, 1979.

recommandions d'insérer les infractions concernant l'espionnage dans le Code criminel ou dans une loi distincte. Enfin, nous soulignions le chevauchement qui existe entre l'alinéa 42(2)*b*) du Code criminel touchant la trahison et les dispositions relatives à l'espionnage qui figurent à l'article 3 de la Loi sur les secrets officiels. Nous avons donc recommandé, dans notre premier rapport:

> Que la Loi sur les secrets officiels soit abrogée et remplacée par une nouvelle mesure législative concernant l'espionnage, laquelle serait incorporée dans une nouvelle loi ou inscrite dans une même partie du Code criminel avec toutes les autres infractions relatives à la sécurité nationale.
>
> (Premier rapport, recommandation n° 27)

> Que toute nouvelle législation en matière d'espionnage réunisse en une même disposition les infractions concernant l'espionnage prévues à l'article 3(1) de la Loi sur les secrets officiels et à l'article 42(2)*b*) du Code criminel.
>
> (Premier rapport, recommandation n° 1)

4. Nous avons accordé une attention particulière à l'espionnage, que tous les pays rangent parmi les infractions les plus graves. S'en rend coupable, avons-nous dit, quiconque communique à une puissance étrangère, de propos délibéré ou au mépris absolu des conséquences, des renseignements dont la divulgation est de nature à nuire à la sécurité du pays. En outre, la personne serait reconnue coupable peu importe que l'information communiquée ne soit pas classifiée, si sa divulgation risquait de nuire à la sécurité du Canada. Nous donnions comme exemple la communication à un pays étranger de photographies et de données concernant des installations d'importance stratégique, tels que les barrages, les ports et les pipe-lines. Nous avons recommandé:

> Qu'en matière d'espionnage, seule la communication de renseignements à une puissance étrangère constitue une infraction.
>
> (Premier rapport, recommandation n° 2)

> Que la nouvelle mesure législative en matière d'espionnage définisse l'expression «puissance étrangère» de façon à y inclure tout groupe étranger qui n'est pas reconnu comme État indépendant.
>
> (Premier rapport, recommandation n° 3)

> Que la nouvelle mesure législative en matière d'espionnage vise non seulement le fait de divulguer les renseignements, mais aussi un acte posé manifestement dans ce dessein, peu importe que ces renseignements soient accessibles ou non au public, qu'ils proviennent de sources gouvernementales ou privées, si, effectivement, leur divulgation est, ou risque d'être, nuisible à la sécurité du Canada.
>
> (Premier rapport, recommandation n° 4)

> Que la peine maximale imposée pour espionnage soit l'emprisonnement à vie; toutefois, si les renseignements communiqués à une puissance étrangère sont accessibles au public, la peine maximale devrait être de six ans.
>
> (Premier rapport, recommandation n° 22)

Nous recommandions que la disposition relative au crime d'espionnage soit ainsi libellée:

> Nul ne doit:
>
> *a*) obtenir, recueillir, enregistrer ou publier quelque renseignement que ce soit dans le dessein de le communiquer à une puissance étrangère, ou

b) communiquer des renseignements à une puissance étrangère,

s'il sait que ladite puissance étrangère se servira ou pourrait se servir de ce renseignement à des fins préjudiciables à la sécurité du Canada, ou s'il manifeste une insouciance grossière à l'égard des conséquences de ses actes pour la sécurité du Canada.

(Premier rapport, recommandation nº 5)

5. Nous avons également formulé des recommandations concernant les infractions prévues dans la Loi sur les secrets officiels qui sont étroitement liées à l'espionnage. Nous recommandions de conserver les dispositions relatives à l'hébergement d'espions, mais en en restreignant la portée; d'inclure une nouvelle infraction concernant la possession d'instruments d'espionnage; et d'abroger le paragraphe de l'article 3 se rapportant à un «endroit prohibé» parce que, à notre avis, il est désuet et fait inutilement double emploi avec l'article du Code criminel relatif au sabotage. Nous avons recommandé:

Que les dispositions de l'article 3(1)*a*) de la Loi sur les secrets officiels relatives à un endroit prohibé soient abrogées et ne figurent pas dans les nouvelles mesures législatives.

(Premier rapport, recommandation nº 6)

Que l'article 8 de la Loi sur les secrets officiels relatif à l'hébergement soit maintenu mais que les nouvelles mesures législatives précisent bien qu'il ne s'applique qu'aux cas où l'accusé sait que la personne qu'il héberge a commis ou est sur le point de commettre une infraction aux dispositions concernant l'espionnage.

(Premier rapport, recommandation nº 7)

Que la possession d'instruments d'espionnage constitue une infraction en vertu de la nouvelle mesure législative. Cette disposition rendrait coupable d'une infraction quiconque serait trouvé en possession, sans excuse valable, d'instruments d'espionnage, y compris les fausses pièces d'identité.

(Premier rapport, recommandation nº 8)

6. Aux termes de l'article 4 de la Loi sur les secrets officiels, l'utilisation non autorisée de documents ou de renseignements officiels constitue une infraction dans presque tous les cas. Le caractère global de cet article a fait l'objet de critiques quasi unanimes. Dans notre premier rapport nous conseillions vivement de n'appliquer la responsabilité criminelle à l'égard de la divulgation non autorisée d'informations gouvernementales qu'à des catégories bien définies de renseignements. Nos recommandations n'ont donc porté que sur les deux domaines effectivement visés par notre mandat, soit la sécurité et le renseignement, et l'administration de la justice en matière criminelle. Nous les avons toutefois traités différemment l'un de l'autre, étant donné les risques plus graves que fait courir à l'État la divulgation d'informations portant sur des questions de sécurité et de renseignement.

7. C'est ainsi, qu'à notre avis, se rend coupable d'une infraction à la loi quiconque, pour quelque motif que ce soit, divulgue de l'information mise à sa disposition et portant sur des questions de sécurité et de renseignement. En outre, un tribunal ne devrait pas être lié par la cote de sécurité attribuée à un document par le gouvernement; il devrait pouvoir juger du bien-fondé de cette cote. Nous avons donc recommandé:

Que les nouvelles mesures législatives prévoient une infraction pour toute divulgation non autorisée d'informations gouvernementales portant sur des questions de sécurité et de renseignement.

(Premier rapport, recommandation nº 9)

Que les nouvelles mesures législatives habilitent le tribunal saisi d'une affaire portant sur la divulgation non autorisée d'informations gouvernementales ayant trait à des questions de sécurité et de renseignement à examiner le bien-fondé de la cote de sécurité attribuée à ces informations.

(Premier rapport, recommandation nº 10)

8. Toutefois, dans l'éventualité où une personne divulguerait des informations susceptibles de nuire à l'administration de la justice en matière criminelle, elle ne devrait pas être reconnue coupable, selon nous, si elle croyait agir dans l'intérêt public. Nous avons recommandé:

Que les nouvelles mesures législatives relatives à la divulgation non autorisée de renseignements gouvernementaux rendent coupable d'une infraction quiconque divulgue des informations gouvernementales touchant l'administration de la justice en matière criminelle dans les cas où une telle divulgation serait susceptible de nuire

a) aux enquêtes criminelles;

b) à l'obtention de renseignements sur les agissements d'organisations criminelles ou de particuliers;

c) à la sécurité des prisons ou des maisons d'éducation surveillée;

ou pourrait aider de quelque façon à la perpétration de crimes.

(Premier rapport, recommandation nº 11)

Que l'accusé puisse se défendre contre une telle accusation en prouvant qu'il croyait, et avait de bonnes raisons de croire, qu'il agissait dans l'intérêt public en divulguant de tels renseignements.

(Premier rapport, recommandation nº 12)

9. Enfin, nous avons recommandé que dans les deux catégories, — information relative à la sécurité et au renseignement et information touchant l'administration de la justice en matière criminelle, — une personne ne soit pas reconnue coupable si elle était autorisée, ou avait de bonnes raisons de se croire autorisée, à divulguer l'information. Nous avons recommandé:

Qu'il soit prévu dans les dispositions relatives à l'infraction découlant de la divulgation non autorisée d'informations gouvernementales ayant trait à des questions de sécurité et de renseignement ainsi qu'à l'administration de la justice en matière criminelle, qu'une personne ne pourra être reconnue coupable

a) si elle avait des motifs raisonnables de croire, et qu'elle croyait effectivement, qu'elle était autorisée à divulguer lesdites informations, ou

b) si elle y a été expressément ou implicitement autorisée.

(Premier rapport, recommandation nº 13)

10. Nous avons également étudié le cas de la personne, par exemple le rédacteur en chef d'un journal, qui reçoit de l'information gouvernementale, même si elle ne l'a pas sollicitée, et qui veut ensuite la publier, ou qui se contente simplement de la garder. L'information relative à la sécurité et au

renseignement, ainsi qu'à l'administration de la justice en matière criminelle telle qu'elle a été définie, ne doit pas se retrouver dans le domaine public, même si celui qui l'a publiée a agi de bonne foi. Dans la plupart des cas, la publication de tels renseignements causerait un tort énorme à notre pays. Nous en sommes venus à la conclusion qu'il est du devoir de tous les citoyens, y compris les journalistes, de renvoyer les documents renfermant de telles informations qui peuvent leur tomber sous la main. Nous avons recommandé:

> Que la communication d'informations gouvernementales relatives à des questions de sécurité et de renseignement ou à l'administration de la justice en matière criminelle par la personne qui a reçu ces informations, même si elle ne les a pas sollicitées, constitue un acte criminel.
>
> (Premier rapport, recommandation n° 14)

> Que ce soit une infraction de retenir des documents gouvernementaux intéressant des questions de sécurité et de renseignement ou l'administration de la justice en matière criminelle, même si la personne qui les a en sa possession ne les avait pas sollicités et si on ne lui a pas demandé de les renvoyer.
>
> (Premier rapport, recommandation n° 15)

11. Toutefois, nous ne croyons pas qu'il y ait lieu d'imputer une responsabilité criminelle à la négligence du fonctionnaire qui ne prend pas un soin raisonnable d'un renseignement secret du gouvernement, à moins que sa conduite ne témoigne d'une indifférence crasse à l'égard de la vie, de la sécurité ou des biens d'autrui. Nous avons recommandé:

> Que le fait de ne pas prendre raisonnablement soin d'informations gouvernementales relatives à des questions de sécurité et de renseignement ou à l'administration de la justice en matière criminelle ne soit pas considéré comme une infraction à moins que la personne qui fait preuve d'une telle incurie n'affiche une insouciance grossière à l'égard de la vie, de la sécurité ou des biens d'autrui.
>
> (Premier rapport, recommandation n° 16)

12. Les infractions relatives aux «fuites» sont très différentes de celles qui se rapportent à l'espionnage. Pour être reconnue coupable de «fuite», il n'est pas nécessaire que la personne ait eu l'intention d'aider une puissance étrangère; en outre, cette infraction est moins grave que l'espionnage. Nous avons donc recommandé:

> Que la divulgation non autorisée d'informations gouvernementales ayant trait à des questions de sécurité et de renseignement ainsi qu'à l'administration de la justice en matière criminelle soit punissable de six ans d'emprisonnement, au maximum.
>
> (Premier rapport, recommandation n° 23)

> Qu'une distinction bien nette soit établie entre, d'une part, les dispositions législatives concernant la divulgation non autorisée d'informations portant sur des questions de sécurité et de renseignement, ainsi que sur l'administration de la justice en matière criminelle et, d'autre part, les dispositions législatives concernant l'espionnage.
>
> (Premier rapport, recommandation n° 28)

Questions de procédure

13. Les critiques formulées récemment contre la Loi sur les secrets officiels à la suite des poursuites engagées contre le *Toronto Sun* et *Treu* portaient pour une bonne part, sur les avantages particuliers qui seraient conférés à la Couronne, notamment sur le droit de tenir des procès à huis clos. A notre avis, il devrait être possible de tenir en public une proportion beaucoup plus forte des procès intentés pour espionnage ou pour divulgation illicite d'informations gouvernementales, même dans les cas où l'accusé consent ou, comme dans l'affaire Treu, tout au moins ne s'oppose pas à ce que tout le procès se déroule à huis clos. Nous croyons qu'il devrait incomber nettement au juge instruisant la cause de ne tenir à huis clos que les parties du procès qui doivent être tenues confidentielles pour des motifs de sécurité nationale. Nous avons donné à entendre qu'il serait peut-être utile de tenir une séance à huis clos avant le procès afin de réduire la nécessité du recours à un procès à huis clos. Ainsi, nous avons recommandé:

> En ce qui a trait à l'article 14(2) de la Loi sur les secrets officiels, qui permet la tenue de procès à huis clos,
>
> *a)* que les dispositions du paragraphe 14(2) soient conservées et s'appliquent à toutes les infractions, qu'il s'agisse d'infractions prévues par les nouvelles mesures législatives ou au Code criminel, à l'égard desquelles la Couronne peut avoir à fournir des preuves dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité du Canada ou à la bonne administration de la justice en matière criminelle;
>
> *b)* que l'expression «nuisible à la sécurité du Canada ou à la bonne administration de la justice en matière criminelle» soit substituée à l'expression «nuisible aux intérêts de l'État»;
>
> *c)* que la dernière partie du paragraphe soit rédigée en ces termes: « ... mais, sous réserve des dispositions qui précèdent, le procès, y compris le prononcé de la sentence, doit se dérouler en public»; et
>
> *d)* que les mesures législatives prévoient des dispositions relatives à la tenue d'une conférence à huis clos avant le procès afin de traiter des questions de procédure se rapportant aux éléments de preuve dont le dépôt pourrait exiger le huis clos.
>
> (Premier rapport, recommandation nº 18)
>
> Qu'il soit prévu dans les nouvelles mesures législatives que les jurés présents lors d'audiences tenues à huis clos soient passibles des peines prévues pour infraction aux dispositions relatives à la divulgation non autorisée de renseignements gouvernementaux.
>
> (Premier rapport, recommandation nº 21)

14. Nous étions convaincus que, dans certains cas, il était nécessaire de prévoir des dispositions spéciales aux fins des poursuites engagées pour des infractions reliées à la sécurité nationale. Ainsi, nous avons reconnu la nécessité de conserver les dispositions de la Loi sur les secrets officiels suivant lesquelles il faut obtenir le consentement du procureur général pour intenter une poursuite (article 12), ou suivant lesquelles les infractions commises par des Canadiens outre-mer sont punissables en vertu de la loi (article 13). Nous avons également reconnu qu'il y a lieu de maintenir l'article 9, en vertu duquel

est coupable d'un délit quiconque tente de commettre une infraction, ou sollicite, incite ou cherche à induire une autre personne à commettre une infraction. Nous avons toutefois exprimé l'avis qu'il conviendrait d'abroger la partie de l'article 9 qui rend coupable d'une infraction quiconque «accomplit tout acte en vue de la perpétration d'une infraction» étant donné qu'elle déborde de beaucoup le cadre normal du droit criminel. Nous avons donc recommandé:

> Qu'il soit obligatoire d'obtenir le consentement du Procureur général du Canada avant que soient intentées des poursuites judiciaires pour espionnage, pour conspiration en vue de commettre des infractions à ce titre, ou pour la divulgation non autorisée des renseignements dont il est fait mention dans le présent rapport et qui émanent du gouvernement fédéral. De même, il devrait incomber au Procureur général du Canada de mener les poursuites.
>
> (Premier rapport, recommandation n° 17)

> Que soit supprimée l'infraction relative à l'accomplissement de tout acte en vue de la perpétration d'une infraction à la Loi sur les secrets officiels, mais que les autres infractions prévues à l'article 9 soient maintenues dans les nouvelles mesures législatives et qu'elles s'appliquent à l'espionnage et à la divulgation non autorisée d'informations gouvernementales se rapportant aux questions de sécurité et de renseignement, ainsi qu'à l'administration de la justice en matière criminelle.
>
> (Premier rapport, recommandation n° 25)

> Que soient conservées dans les nouvelles mesures législatives les dispositions des alinéas *a*) et *b*) de l'article 13 de la Loi sur les secrets officiels qui font tomber sous le coup de la loi les infractions commises à l'étranger.
>
> (Premier rapport, recommandation n° 26)

15. Notre façon générale d'envisager les questions de procédure nous amène à affirmer, cependant, qu'il ne convient pas que la Couronne soit plus favorisée que dans toute autre affaire criminelle ordinaire, sauf en cas de nécessité nettement démontrée. Il ne convient pas, avons-nous soutenu, que la Couronne ait un droit spécial d'examiner les membres du jury dans une affaire mettant en cause la sécurité ou que les diverses présomptions de la Loi sur les secrets officiels en faveur de la Couronne soient retenues. Il ne semble pas qu'elle ait eu à se prévaloir de ces présomptions dans les procès d'espionnage intentés jusqu'ici. Nous avons également recommandé que l'accusé soit jugé par voie de mise en accusation plutôt que par voie sommaire, pour lui conserver le droit d'opter pour un procès devant jury. Voici le libellé de nos recommandations à ce sujet:

> Que les infractions relatives à l'espionnage et à la divulgation non autorisée d'informations concernant des questions de sécurité et de renseignement ainsi que l'administration de la justice en matière criminelle soient obligatoirement jugées par voie de mise en accusation et non par voie sommaire.
>
> (Premier rapport, recommandation n° 19)

> Que, dans les causes relatives à la sécurité, la Couronne n'ait pas de droits spéciaux au-delà de ceux que prévoient le Code criminel et les lois provinciales, en ce qui concerne l'examen des membres du jury.
>
> (Premier rapport, recommandation n° 20)

Que les présomptions établies en faveur de la Couronne à l'article 3 de la Loi sur les secrets officiels ne soient pas maintenues dans les nouvelles mesures législatives.

(Premier rapport, recommandation nº 24)

B. POUVOIRS D'ENQUÊTE SPÉCIAUX

16. En ce qui concerne les enquêtes relatives à la sécurité, la Loi sur les secrets officiels prévoit les pouvoirs spéciaux suivants:

Article 7 — mandat autorisant la saisie de télégrammes

Article 10 — pouvoir d'arrestation sans mandat, en cas de soupçon raisonnable

Article 11 — mandat de perquisition et de saisie

Article 16 — mandat autorisant l'interception de communications.

Au chapitre 4 de la Partie V du présent rapport nous avons étudié longuement le recours à des mandats pour autoriser l'interception de communications électroniques et la saisie de télégrammes et d'autres communications. Nous avons également examiné le pouvoir d'entrer secrètement dans un lieu et d'y opérer une perquisition à la recherche de documents au cours d'une enquête de sécurité (entrées subreptices). S'il est donné suite à nos recommandations, tous ces pouvoirs spéciaux seront regroupés dans une même disposition de la Loi sur la sécurité nationale, et ne pourront être autorisés qu'au moyen d'un mandat délivré par un juge, après approbation du ministre. Comme nous le recommandons au chapitre 4 de la Partie V, ces mesures entraîneront l'abrogation des articles 7, 11 et 16 de la Loi sur les secrets officiels.

17. L'article 10 accorde à un agent de police le pouvoir spécial d'appréhender quiconque est «raisonnablement soupçonné» d'avoir commis ou d'être sur le point de commettre une infraction. En voici le libellé:

> Quiconque est pris sur le fait de commettre une infraction à la présente loi, ou est raisonnablement soupçonné d'avoir commis, d'avoir tenté de commettre ou d'être sur le point de commettre une telle infraction, peut être arrêté sans mandat et détenu par un gendarme ou un agent de police.

Autant que nous ayons pu le déterminer, la police n'a jamais eu à invoquer ce pouvoir spécial d'arrestation dans le cas d'infractions à la Loi sur les secrets officiels. Le Code criminel (article 450) accorde à un agent de police le droit de procéder à une arrestation dans ces circonstances s'il a des «motifs raisonnables et probables» de croire qu'une infraction a été commise ou est sur le point de l'être. A notre avis, le pouvoir d'arrestation prévu par le Code criminel devrait suffire dans le cas d'infractions portant atteinte à la sécurité, et l'article 10 aussi devrait être abrogé.

NOUS RECOMMANDONS QUE soit abrogé l'article 10 de la Loi sur les secrets officiels.

(209)

C. AUTRES QUESTIONS

18. Dans notre premier rapport nous ne nous sommes pas arrêtés aux articles 5 et 6 de la Loi sur les secrets officiels. En vertu de l'article 5, est coupable d'une infraction quiconque «dans le dessein d'avoir accès ou d'aider une autre personne à avoir accès à un endroit prohibé, ou pour toute autre fin nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État»

1. Porte un uniforme militaire ou de la police;
2. Fait une fausse déclaration, verbalement ou par écrit;
3. Forge un passeport, une passe ou un permis;
4. Se fait passer pour une personne autorisée à utiliser ou à avoir en sa possession un mot de passe ou un document officiel;
5. Utilise sans autorisation une matrice, un sceau ou un timbre officiels, les contrefait ou les vend.

En vertu de l'article 6, est coupable d'une infraction quiconque entrave ou contrecarre un agent de police ou un membre des forces armées qui monte la garde près d'un endroit prohibé. Dans notre premier rapport nous recommandions l'abrogation de la disposition de l'alinéa 3(1)*a*) de la loi se rapportant à un «endroit prohibé». Les dispositions des articles 5 et 6 ne devraient pas, non plus, être maintenues. Ces infractions tomberaient sous le coup soit de l'article traitant de l'espionnage en général, soit des dispositions du Code criminel interdisant la supposition de personne, le faux ou l'entrave à la justice. De fait, la mesure que nous avons recommandée dans notre premier rapport relativement à l'infraction d'espionnage est suffisamment large pour englober tous les genres de conduite qui sont d'ailleurs inutilement exposés en détail aux articles 3, 4, 5 et 6 de la Loi sur les secrets officiels. Sauf pour ce qui est des infractions dont il est expressément fait mention dans notre premier rapport, point n'est besoin de conserver ces articles dans la nouvelle mesure législative.

NOUS RECOMMANDONS QUE les articles 5 et 6 de la Loi sur les secrets officiels ne soient pas maintenus dans la nouvelle mesure législative concernant l'espionnage; si, comme le recommande le premier rapport (recommandation n° 5) une infraction générale d'espionnage est adoptée, il ne sera pas nécessaire de maintenir les autres infractions particulières relatives à l'espionnage, prévues aux articles 3, 4, 5 et 6 de la Loi sur les secrets officiels.

(210)

CHAPITRE 3

L'INGÉRENCE ÉTRANGÈRE

1. Dans notre premier rapport, intitulé «Sécurité et Information», nous avons signalé l'existence d'activités d'agents secrets étrangers qui, bien que préjudiciables à la sécurité du Canada, ne pourraient faire l'objet de poursuites en vertu des lois relatives à l'espionnage. De façon générale, ces activités peuvent être qualifiées de mesures actives d'ingérence étrangère. Au chapitre 3 de la Partie V du présent rapport, nous avons examiné ces activités et recommandé que, vu qu'elles constituent des initiatives d'ingérence dans notre processus démocratique de gouvernement ou des tentatives de manipulation de ce processus de la part de puissances étrangères utilisant des moyens secrets, elles devraient figurer au nombre des genres d'activités sur lesquels le service de renseignements pour la sécurité a un mandat statutaire de rassembler et de communiquer des renseignements. Dans le présent chapitre, nous examinons des propositions de mesures législatives destinées à limiter ou à interdire ce genre d'activités d'ingérence étrangère.

2. La proposition qui a retenu le plus l'attention au Canada est un projet de mesure législative exigeant l'inscription formelle des personnes faisant fonction au Canada d'agents de puissances étrangères. Le Canada connaît bien l'existence d'une telle mesure aux États-Unis, où elle est consacrée par la *Foreign Agents Registration Act*[1] et la *Voorhis Act*[2]; on pourrait soutenir que le même type d'inscription obligatoire au Canada faciliterait le travail du service de renseignements pour la sécurité en ce qu'elle contraindrait les agents étrangers à se faire connaître publiquement.

3. Les États-Unis avaient, dès 1917, adopté une loi qui a précédé l'actuelle *Foreign Agents Registration Act*, estimant qu'un gouvernement hôte avait le droit de connaître l'identité des personnes faisant fonction d'agents de puissances étrangères sur son territoire. La loi actuelle est entrée en vigueur en 1938; elle visait à contrer la croissance rapide de la propagande nazie et communiste aux États-Unis. Malgré de nombreuses modifications depuis 1938, l'objet fondamental de la loi demeure le même que celui qui était exposé dans la version révisée de 1942:

> Protéger la défense nationale, la sécurité interne et les relations étrangères des États-Unis en exigeant la divulgation publique des personnes se livrant à des activités de propagande et à d'autres activités pour des gouvernements étrangers, des partis politiques étrangers et d'autres commettants étrangers ou en leur nom, de manière que le gouvernement et le peuple des États-Unis

---

[1] 17 octobre 1940, ch. 645, All 62 Stat. 808.

[2] 17 octobre 1940, ch. 897, 54 Stat. 1201 (voir Titre 18, *2386).

soient informés de l'identité de ces personnes et puissent juger de leurs déclarations et de leurs actions à la lumière de leurs associations et de leurs activités.

Certains observateurs américains bien informés ont attribué à cette mesure législative une portée plus vaste. Par exemple, le sénateur Fulbright, longtemps président du Comité sénatorial des relations étrangères, a déclaré que l'inscription et la divulgation avaient, au départ, un objet plus vaste, soit de rendre publiques les identités de tous les parrains étrangers de campagnes de relations publiques ainsi que des commettants de groupes de pressions politiques, que leurs activités soient subversives ou non[3]. De toute façon, on a observé que dans ce domaine les Américains ont réduit leurs efforts de répression des activités classiques de subversion et de propagande pour insister davantage sur la divulgation des initiatives d'intérêts étrangers destinées à influer indûment sur les politiques et l'opinion publique américaines. Toutefois, la loi s'est révélée extrêmement difficile d'application au jour le jour et il s'en est suivi tout un train de mesures destinées à la raffiner afin de traduire les changements de préoccupations.

4. Dans les grandes lignes, la *Foreign Agents Registration Act* définit les catégories de personnes tenues de s'inscrire auprès du département de la Justice en tant qu'agents étrangers, précise les modalités d'inscription ainsi que de communication de leurs activités, prévoit des exemptions pour certain types d'agents, établit des exigences précises en matière de dépôt et d'étiquetage de la propagande politique diffusée par les agents inscrits, exige que tous les agents inscrits conservent des livres de comptes et d'autres registres de toutes leurs activités, exige que tous ces livres soient soumis à l'inspection des fonctionnaires chargés de l'application de la loi, prévoit l'inspection publique de toutes les déclarations d'inscriptions et impose des sanctions en cas de violation volontaire de la loi. Avec le temps, il a fallu prévoir un certain nombre d'exemptions de la loi pour régler des problèmes spéciaux, notamment ceux des avocats et d'autres personnes se livrant à l'exercice normal de leur profession. Le «rapiéçage» auquel cela a donné lieu a soulevé beaucoup d'incertitude quant aux types de personnes tenues de s'inscrire en vertu de la loi.

5. La *Voorhis Act*, adoptée en 1940, exige l'inscription et la divulgation détaillée des activités d'organisations sous contrôle étranger qui s'adonnent à une activité politique aux États-Unis ou dont les membres civils se livrent à une activité de type militaire aux États-Unis, et de toutes les organisations dont les objets comportent l'établissement, le contrôle, la conduite, la prise ou le renversement d'un gouvernement ou d'une subdivision d'un gouvernement par le recours ou la menace de recours à la force, à la violence ou à une action militaire. Ainsi, on a cherché à mettre au jour les activités d'organisations, soumises ou non à un contrôle étranger, qui cherchent à renverser un gouvernement par la force ou autrement.

6. Après avoir étudié le fonctionnement de ces régimes d'inscription aux États-Unis, nous pouvons conclure qu'il ne serait pas opportun que le gouvernement canadien présente une mesure législative semblable au Canada. Même si

[3] (1964-1965) 78 *Harvard Law Review*, 619 à la p. 621.

la mesure était adaptée à nos besoins particuliers, nous doutons que ses avantages puissent justifier le coût de l'élaboration et de l'application d'un tel régime au Canada. Quelques agents d'influence s'inscriraient et divulgueraient peut-être publiquement leurs áttaches. Sans compter qu'en délimitant les formes acceptables d'intervention étrangère dans les affaires du Canada, un tel régime constituerait une base plus nette pour la définition des activités inacceptables qui constituent un danger pour la sécurité. Mais nous doutons qu'il puisse avoir quelque utilité pour la détection des activités clandestines professionnelles d'agents d'ingérence étrangers. L'expérience des États-Unis nous enseigne que, bien que cela soit de nature à amener l'inscription d'une vaste gamme de personnes et d'organisations s'adonnant à des activités légitimes et surtout de caractère commercial, l'organisation ou l'agent véritablement secret ne se laisserait pas troubler par les exigences de la loi. Elles pourraient même le pousser plus loin dans ses activités clandestines et le forcer à recourir à des techniques plus subtiles et partant plus difficiles à déceler. Entre-temps, le gouvernement serait obligé d'établir, à grands frais, un appareil administratif qui ne pourrait vraisemblablement être efficace que grâce à la mise sur pied d'un service d'inspection chargé d'examiner les livres et les registres des représentants d'organisations étrangères au Canada. Nous croyons que les résultats d'un tel régime sont trop douteux pour qu'il vaille la peine de s'encombrer de ces difficultés d'application.

7. Dans notre premier rapport, nous avons dit qu'une autre solution à envisager serait l'adoption d'une disposition en vertu de laquelle quiconque agirait comme agent secret d'une puissance étrangère se rendrait coupable d'une infraction. Nous avons examiné cette possibilité, mais concluons qu'une disposition de ce genre dans le Code criminel serait extrêmement difficile d'application à moins qu'elle ne s'appuie sur un régime d'inscription permettant de divulguer publiquement les liens rattachant une personne ou une organisation à une puissance étrangère. Puisque nous avons rejeté un tel régime en le jugeant peu pratique, nous ne recommandons pas cette deuxième solution.

NOUS RECOMMANDONS QU'il ne soit pas adopté de loi exigeant l'inscription des agents étrangers ou rendant coupable d'une infraction quiconque est l'agent secret d'une puissance étrangère.

(211)

CHAPITRE 4

LA LÉGISLATION INTÉRESSANT LA SÉDITION

1. L'alinéa *c*) de notre mandat exige que nous fassions rapport quant à l'à-propos des lois du Canada dans la mesure où elles s'appliquent aux politiques et procédures régissant les activités de la GRC dans l'accomplissement de la tâche qui est sienne de protéger la sécurité du Canada. Parmi ces lois se rangent les dispositions du Code criminel qui définissent plusieurs infractions communément qualifiées de «sédition». Dans le présent chapitre, nous allons examiner la législation intéressant la sédition au Canada et faire les recommandations qui s'imposent.

2. Avant que le Cabinet ait cherché à définir les «Rôles, tâches et méthodes» du Service de sécurité de la GRC dans sa directive du 27 mars 1975, la législation en matière de sédition était une des pierres angulaires des pouvoirs du Service de sécurité. Par exemple, les participants au cours d'initiation à la sécurité et au renseignement qui a eu lieu en novembre 1970 ont pu voir, dans un document qui leur a été distribué, que leurs fonctions s'appuyaient «directement» sur le paragraphe 17(3) et sur les alinéas 18*a*) et *d*) de la Loi sur la GRC. L'alinéa 18*a*) se lit comme suit:

> 18. Il est du devoir des membres de la Gendarmerie qui sont agents de la paix, sous réserve des ordres du Commissaire,
>
> *a*) de remplir toutes les fonctions confiées aux agents de la paix en ce qui concerne le maintien de la paix, la lutte préventive contre le crime, les infractions aux lois du Canada...

Les mots «les lois du Canada» englobaient évidemment le Code criminel et la Loi sur les secrets officiels. On faisait aussi une analyse des dispositions du Code criminel en matière de sédition (pièce MC-17, n° 30).

3. La documentation remise aux participants définissait «sédition» de la manière suivante:

> Pratiques menées par des paroles, des actes ou des écrits pour troubler la tranquillité de l'État et amener des personnes à chercher à subvertir le gouvernement et les lois du pays. Il doit y avoir une intention d'inciter à la violence ou à la résistance ou au mépris de la loi en vue de troubler l'autorité constituée.

La dernière phrase est tirée textuellement de la décision du juge Kellock dans le principal jugement canadien sur la question, *Boucher* c. *Le Roi*[1]. La

[1] [1951] S.C.R. 265 à 301. Le juge Estey disait dans le même sens: «L'intention séditieuse doit être fondée sur une preuve d'incitation à la violence, au désordre public ou à une conduite illégale dirigée contre Sa Majesté ou l'institution du gouvernement».

première phrase est tirée textuellement d'une cause anglaise, dont le passage suivant était également cité dans le document distribué:

> De façon générale, les objets de la sédition sont de provoquer le mécontentement et l'insurrection, de susciter l'opposition au gouvernement et de jeter le mépris sur l'administration de la justice, et la tendance même de la sédition est d'inviter le peuple à l'insurrection et à la rébellion... la loi considère comme séditieuses toutes les pratiques qui ont pour objet de provoquer le mécontentement ou l'insatisfaction, de créer des troubles publics ou d'amener la guerre civile.[2]

La documentation décrit assez justement l'évolution de la loi. Nous en citons un large extrait car cette explication nuancée de la loi donnée aux membres de la GRC sur une question aussi importante fait honneur à la GRC.[3].

> Certaines décisions antérieures donnent à entendre que l'intention de susciter des sentiments de malveillance et d'hostilité entre différentes classes de sujets suffirait, par elle-même, pour établir une intention séditieuse. Cette proposition semble avoir été clairement rejetée par la Cour suprême dans la cause *Boucher*. A cet égard, le juge Rand déclarait:
>
> Aucune autorité moderne ne soutient que le simple fait de tendre à créer du mécontentement ou des sentiments diffamatoires entre sujets de Sa Majesté ou de la malveillance ou de l'hostilité entre groupes de sujets, sans tendre à inciter à une conduite illégale, constitue le crime et ce pour des raisons évidentes.
>
> Cette décision établit clairement que, pour être coupable de sédition, une personne doit avoir l'intention d'en inciter d'autres à la violence ou au désordre contre le gouvernement. La création de violence ou de troubles de quelque nature doit être évidente pour qu'elle traduise une intention séditieuse. Peu importe que les troubles se produisent bel et bien. Le nœud du problème, c'est de déterminer si les paroles mêmes traduisent l'intention d'inciter à la violence. On pourrait donc être reconnu coupable de sédition sur la simple preuve des paroles prononcées sans qu'il soit nécessaire qu'il y ait eu un autre acte manifeste.
>
> Il peut se poser une difficulté dans le cas de remarques particulièrement critiques dirigées contre le gouvernement. Le droit de l'individu de critiquer le gouvernement est un droit démocratique reconnu dans notre pays. Ce droit est souligné et protégé par l'article 61 du Code criminel, qui prévoit effectivement que nul n'est censé avoir une intention séditieuse du seul fait qu'il entend, de bonne foi, dénoncer l'erreur d'une politique ou d'une décision gouvernementale.
>
> Le problème consiste à faire la distinction entre les critiques de bonne foi à l'endroit du gouvernement et une véritable intention séditieuse. Le juge ou le jury doit déterminer quel était en fait l'objet réel de la déclaration. Les mots «intention séditieuse» impliquent-ils en eux-mêmes une incitation à la violence? Si oui, l'élément nécessaire de la sédition est

---

[2] *Regina* c. *Sullivan* (1868) 11 Cox C.C. 44, par le juge Fitzgerald.

[3] L'histoire de la sédition est retracée dans un document de recherche préparé pour la Commission, *Les aspects juridiques de la sécurité nationale*, par M.L. Friedland, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1979, pp. 19 à 27.

évident. Mais si l'objet réel était une critique honnête dirigée sans intention séditieuse contre une politique ou une décision gouvernementale, il n'y a pas d'infraction. Le premier magistrat lord Coleridge, dans *Rex* c. *Aldred*.[4], souligne cette distinction dans les termes suivants:

> Un homme peut légalement exprimer ses opinions sur toute question publique, quelque désagréables ou répugnantes qu'elles soient à condition, bien sûr, de s'abstenir de tout ce qui peut être caractérisé soit de blasphématoire soit de libelle obscène. Les affaires d'État, les questions de politique, même les questions de morale sont toutes à sa portée. Il peut exprimer son opinion librement, il peut l'étayer d'une argumentation, il peut chercher à faire partager ses vues par les autres. Les tribunaux et les jurys ne sont pas les juges de ces questions. Par exemple, s'il estime qu'un despotisme, une oligarchie, une république ou même l'absence totale de gouvernement constitue le meilleur moyen de conduire les affaires publiques, il a l'entière liberté de le dire. Il peut s'en prendre aux hommes politiques, il peut attaquer les gouvernements, il peut mettre en garde le pouvoir exécutif contre une ligne de conduite donnée, ou il peut lui reprocher de ne pas avoir adopté telle ou telle ligne de conduite; il peut chercher à démontrer que les rébellions, les insurrections, les outrages, les assassinats, et ainsi de suite sont la conséquence naturelle, la conséquence déplorable et inévitable de la politique qu'il combat. Tout cela lui est permis, parce que tout cela est inoffensif; mais par ailleurs, s'il fait usage d'un langage choisi pour provoquer des troubles publics ou inciter à des troubles publics, à savoir des rébellions, des insurrections, des assassinats, des outrages ou toute force ou violence physique de quelque nature que ce soit, alors, quels que soient ses motifs, quelle que soit son intention, il y aurait des éléments de preuve sur lesquels un jury pourrait, sur lesquels j'estime qu'un jury devrait, et sur lesquels un jury déciderait qu'il est coupable d'une publication séditieuse.

4. Nous n'avons rien à redire à ce texte destiné à la formation. Nous l'avons cité en partie pour étayer la thèse suivante:

a) Si prononcer de paroles séditeuses, publier un libelle séditieux et participer à une conspiration séditieuse[5] demeurent des infractions au Canada, alors la définition d'«intention séditieuse», qui est un élément essentiel de chacune de ces infractions[6] devrait figurer au Code criminel et non pas être laissée aux juges. Lors de l'adoption du Code criminel au Canada en 1892, le ministre de la Justice a renoncé à définir l'intention séditieuse, «laissant la définition de la sédition à la *common law*»[7]. Nous croyons que les positions adoptées par les juges de la Cour suprême du Canada dans la cause *Boucher* représentent ce que devrait être la loi et que l'importante réserve qui y est prévue, à savoir «une intention de violence» devrait entrer dans la définition statutaire des crimes de sédition. Sans une définition statutaire précise de l'infraction, on risque, en dépit de l'excellent ensei-

---

[4] (1904) 22 Cox C.C. 1.

[5] Les trois actes criminels prévus à l'article 62 du Code criminel.

[6] Code criminel, article 60.

[7] Sir John Thompson, Chambre des communes, *Débats*, 1892, vol. 2, col. 4344, cité dans Friedland, *Les aspects juridiques de la sécurité nationale*, p. 19.

gnement qui semble avoir été donné aux membres du Service de sécurité de la GRC, de voir la police et d'autres personnes donner à l'infraction un sens plus large que ne lui attribue la loi lorsqu'elles auront à décider de la portée de leurs enquêtes et de leurs perquisitions. Le libellé que nous proposons, si l'on doit maintenir les crimes de sédition, est le suivant: «l'intention d'inciter à la violence ou au désordre contre le gouvernement»[8].

b) Cependant, nous proposons une mesure encore plus radicale — la suppression dans le Code criminel, des crimes de sédition. Il nous semble en effet que la portée d'application des dispositions actuelles relatives à la sédition, y compris une condition qui nous vient des tribunaux, à savoir la preuve d'une intention d'inciter à la violence, se retrouve déjà dans d'autres infractions, que prévoit le Code. Nous voulons parler de conseils, d'incitation ou de conspiration tendant à la perpétration d'infractions contre la personne ou des biens ou à la participation à des émeutes ou à des attroupements illégaux. Préconiser la révolution, c'est inciter à la trahison, car la trahison comprend le recours «à la force ou à la violence en vue de renverser le gouvernement du Canada ou d'une province»[9]. Il n'y a donc pas lieu de maintenir les crimes de sédition dans le Code criminel.[10]

NOUS RECOMMANDONS QUE soient abrogées les dispositions du Code criminel qui concernent les crimes de sédition.

(212)

---

[8] Nous supprimons les autres mots employés dans l'affaire *Boucher*: «ou à la résistance ou au mépris de la loi en vue de troubler l'autorité constituée». Le maintien de ces mots dans la définition statutaire pourrait signifier que l'incitation à déclencher une grève illégale importante serait considérée comme séditieuse.

[9] Code criminel, alinéa 46(1)*d*).

[10] Le professeur Friedland soutient qu'on devrait envisager une nouvelle infraction globale, à savoir l'«insurrection armée»; voir son étude aux pages 17 et 18. Toutefois, on voit difficilement l'avantage de créer une nouvelle infraction si celles qui existent déjà suffisent à protéger l'État.

PARTIE X

PROPOSITIONS TENDANT À AMÉLIORER LA LÉGALITÉ, LA JUSTIFICATION ET LE CONTRÔLE DES FONCTIONS POLICIÈRES DE LA GRC

INTRODUCTION

CHAPITRE 1: Changements à apporter à l'intérieur de la GRC

CHAPITRE 2: Plaintes d'inconduite policière

CHAPITRE 3: Avis juridiques et orientation

CHAPITRE 4: La responsabilité ministérielle et la GRC

CHAPITRE 5: Quelques méthodes d'enquête criminelle et moyens de contrôle

INTRODUCTION

1. Dans la présente partie, nous examinons certaines politiques et procédures ayant trait aux fonctions policières de la GRC et nous formulons des recommandations à cet égard. Notre choix des politiques et procédures à examiner se fonde sur la partie de notre mandat qui nous enjoint de faire rapport des faits établis devant nous concernant des incidents au cours desquels des membres de la GRC ont participé à des gestes ou activités «non autorisés ou prévus par la loi», et deuxièmement, «... de faire les recommandations quant à toute action subséquente que de (notre) avis ... l'intérêt public rend nécessaire et opportune...». Nous avons interprété cette seconde partie comme nous enjoignant de proposer des mesures non seulement à l'égard des particuliers impliqués dans des incidents précis (un rapport distinct traite de la question), mais aussi des mesures générales en vue d'éviter la répétition de ces incidents. Ces mesures générales, qui font l'objet de la présente partie du rapport, s'intéressent uniquement à la légalité et à la justification du rôle policier de la GRC car, à cet égard, notre mandat ne nous oblige pas, comme c'était le cas pour le rôle de la GRC en matière de sécurité, à formuler des propositions générales s'étendant aux politiques et procédures et à leur mise en œuvre.

2. La présente partie se divise en cinq chapitres. Dans le premier, nous examinons les changements qu'il conviendrait d'apporter à l'intérieur même de la GRC pour rehausser la légalité et la justification de son rôle. Nous nous inspirons ici de la règle de droit et envisageons le rôle de l'agent de la paix à la lumière de ce principe. Au chapitre 2, nous formulons des recommandations concernant la procédure de la GRC quant au traitement des griefs. Plusieurs des activités sur lesquelles nous avons fait enquête ont fait ressortir d'importantes failles dans les réactions de la Gendarmerie aux allégations de mauvaise conduite de la part de ses membres. Au chapitre 3, nous examinons le système élaboré à la GRC en matière de conseils juridiques dans lequel, selon ce que nous avons constaté, des lacunes sérieuses ont existé par le passé. Au chapitre 4, nous étudions les rapports que la Gendarmerie entretient avec le solliciteur général et son adjoint. Nous croyons qu'un grand nombre des problèmes dont souffre la Gendarmerie et que nous avons examinés découlent, en partie, de l'imprécision des rôles attribués au ministre, à son adjoint et au commissaire de la GRC, et d'une mauvaise conception des voies hiérarchiques. Nous tenterons, dans ce chapitre, de clarifier ces rôles et d'établir les relations sur une base légale afin que le solliciteur général puisse diriger et contrôler la GRC comme il se doit. Enfin, au chapitre 5, nous élaborons des recommandations en ce qui concerne les questions juridiques qui se rapportent aux fonctions policières de la GRC, questions que nous avons déjà abordées à la Partie III et qui comprennent des sujets comme les entrées subreptices, l'écoute électronique, l'ouverture du courrier, l'accès à des renseignements confidentiels et les interrogatoires. Ce chapitre correspond au chapitre 4 de la Partie V dans lequel nous avons examiné des questions semblables dans l'optique du service de renseignements pour la sécurité.

CHAPITRE 1

CHANGEMENTS À APPORTER À L'INTÉRIEUR DE LA GRC

A. PRINCIPES FONDAMENTAUX

3. L'égalité de tous devant la loi[1] est une des conséquences généralement reconnues de la règle de droit qui est le fondement même de notre société démocratique. Il s'ensuit que les titulaires des hautes charges tout comme les simples citoyens ont le devoir d'obéir à la loi[2]. Cette règle s'applique à tout le monde et les policiers n'en sont pas dispensés. On s'attend que les membres de la GRC, qui sont des agents de la paix dont le devoir est de préserver la paix de la Reine[3] et d'assurer la protection des citoyens, se conduisent de façon à ne pas enfreindre la loi.

4. Même si le Parlement a jugé bon de leur conférer des pouvoirs spéciaux, par exemple, le pouvoir d'arrestation, les agents de la paix ne doivent pas se méprendre et agir comme si ce qui constitue une infraction dans le cas d'un autre citoyen ne l'est pas dans le cas d'un policier au cours d'une enquête criminelle ou pour protéger la sécurité nationale. Et pourtant nous avons constaté qu'une telle méprise existe parmi les membres de la GRC, qui ont tendance à la justifier par l'absence d'intention criminelle. Dans la première partie du chapitre, nous examinerons les principes de droit et leur application au rôle de la police et nous évaluerons la validité des moyens de défense dont peuvent se prévaloir les agents de la paix accusés d'avoir commis un crime dans l'exercice de leurs fonctions.

5. Certes, nous l'avons déjà signalé, la loi confère à un agent de la paix certains pouvoirs que n'a pas l'homme de la rue. Ainsi, le paragraphe 450(1) du Code criminel lui permet d'arrêter sans mandat «une personne qui a commis un acte criminel ou qui, d'après ce qu'il croit pour des motifs raisonnables et probables, a commis ou est sur le point de commettre un acte criminel», ou

---

[1] A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (10e édition), Londres, Macmillan, 1959, p. 202.

[2] E.C.S. Wade et G. Godfrey Phillips, *Constitutional and Administrative Law* (9e édition), Londres, Longman, 1977, p. 87.

[3] «Tous les constables, à quelque niveau qu'ils soient, et les autres agents ont, de façon générale, le devoir de faire régner la paix du roi dans leurs divers districts . . . »: Blackstone's *Commentaries on the Laws of England* (1809) Vol. I, 15e édition, chapitre 9, cité par le juge Zalev dans l'affaire *R.* c. *Walker* (1979) 48 C.C.C. (2e) 126 à 138. Voir également *Reg.* v. *Dytham* (1979) 3 Weekly L.R. 467 (Eng. C.A.).

«qu'il trouve en train de commettre une infraction criminelle» ou lorsqu'il «a des motifs raisonnables et probables de croire qu'un mandat d'arrestation est exécutoire dans les limites de la juridiction territoriale dans laquelle est trouvée cette personne». En général, un simple citoyen ne peut pas arrêter une autre personne dans ces circonstances. Cette disposition vise à protéger l'agent de la paix contre la responsabilité civile en cas d'arrestation arbitraire lorsque, comme la société très souvent l'exige, il agit d'après des renseignements fournis par d'autres.

6. Les dossiers que nous avons examinés aussi bien que les témoignages que nous avons recueillis font état de la défense fondée sur «l'absence d'intention» de commettre un crime, souvent avancée par la GRC. Cette défense est peut-être valable contre une accusation d'«introduction par effraction avec l'intention de commettre un acte criminel» dans les locaux, mais il est peu probable qu'elle le soit contre d'autres accusations criminelles où la question n'est pas de savoir si l'accusé avait l'«intention» de commettre un crime, mais plutôt s'il avait dans un sens plus général une «conscience coupable». (Nous avons déjà étudié cette question en détail au premier chapitre de la Partie IV). L'impression qui s'est répandue dans la GRC résulte en grande partie d'une formation de base insuffisante en droit pénal.

7. Un autre moyen de défense invoqué est celui de la «nécessité» qui se fonde probablement sur le paragraphe 7(3) du Code criminel:

> 7. (3) Chaque règle et chaque principe de la *common law* qui font d'une circonstance une justification ou une excuse d'un acte, ou un moyen de défense contre une inculpation, demeurent en vigueur et s'appliquent à l'égard des procédures pour une infraction visée par la présente loi ou toute autre loi du Parlement du Canada . . .

Cette disposition permet à un policier et à un citoyen ordinaire de se défendre de toute responsabilité au criminel ou d'être responsable d'une infraction en vertu de toute autre loi fédérale, mais elle ne s'applique probablement qu'aux cas d'urgence. Dans l'affaire *Morgentaler* c. *La Reine*[4], le juge Dickson a déclaré au nom de la majorité de la Cour suprême du Canada que si la défense de nécessité existe,

> elle ne peut faire plus que justifier la désobéissance dans des situations urgentes de danger imminent et évident lorsque l'obéissance à la loi est démonstrativement impossible.

Selon le juge, la situation doit non seulement être extrêmement urgente, mais le tort évité doit être «beaucoup plus grand que celui qu'a causé la conduite du défendeur». Prenons, par exemple, un cas mentionné devant nous dans le témoignage de la GRC. A première vue, un agent de la paix viole une loi ou un règlement fédéral s'il ne revêt pas un gilet de sauvetage à bord d'un canot automobile lorsqu'il tente de sauver une personne qui se noie. La défense de la nécessité l'empêcherait probablement d'être condamné sauf, évidemment, si le gilet de sauvetage était à portée de la main et que l'agent de la paix ait tout simplement décidé de ne pas le porter. Par conséquent, cet exemple qu'on nous

[4] (1975) 70 C.C.C. (2e) 449.

a présenté comme un cas où un policier est obligé de violer la loi pour protéger l'intérêt public, n'a aucune valeur.

8. Selon une disposition précise du paragraphe 25(1) du Code, «quiconque», y compris un agent de la paix,

> est, par la loi, obligé ou autorisé à faire quoi que ce soit dans l'application ou l'exécution de la loi
>
> *a*) à titre de particulier,
>
> *b*) à titre d'agent de la paix ou de fonctionnaire public,
>
> *c*) pour venir en aide à un agent de la paix ou à un fonctionnaire public, ou
>
> *d*) en raison de ses fonctions,
>
> est, s'il agit en s'appuyant sur des motifs raisonnables et probables, fondé à accomplir ce qu'il lui est enjoint ou permis de faire et fondé à employer la force nécessaire pour cette fin.

Comme la loi — exprimée par le serment qu'il prête — l'oblige à faire respecter la loi, l'agent de la paix est protégé contre toute responsabilité au criminel et au civil s'il emploie la force à cette fin, pourvu qu'il n'utilise que la force raisonnablement nécessaire dans les circonstances.

9. L'article 27 du Code, qui s'applique à tous, y compris les agents de la paix, porte que «toute personne est fondée à employer la force raisonnablement nécessaire pour empêcher la perpétration d'une infraction pour laquelle, si elle était commise, la personne qui la commet pourrait être arrêtée sans mandat, et 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 pour empêcher l'accomplissement de tout acte qui, à son avis, basé sur des motifs raisonnables et probables, constituerait une infraction».

10. Prises ensembles, les dispositions des articles 25 et 27 permettent à un policier, pourvu qu'il agisse raisonnablement, d'accomplir les actes que la société attend de lui. Elles lui assurent une protection contre toute responsabilité au criminel et au civil si, par exemple, il s'introduit dans un endroit en brisant une porte pour empêcher la perpétration d'un crime imminent accompagné de violence grave.

11. Ce bref exposé de la loi se rapportant aux pouvoirs d'un agent de la paix devrait suffire à démontrer que, même si la loi exige davantage d'un policier que d'un simple citoyen, elle lui fournit, par contre, des protections précises qui lui permettront dans de nombreux cas de faire son devoir sans crainte de poursuites ou d'action civile, pourvu qu'il se conduise raisonnablement.

12. Néanmoins il lui sera parfois impossible de faire respecter une loi pleinement sans en enfreindre une autre. Dans ce cas, le policier ne doit pas violer la loi. Il ne pourra justifier la perpétration d'une infraction en prétextant qu'il a agi dans l'intérêt public ou pour le bien public dans la lutte contre le crime. Sa conduite doit être au-dessus de tout reproche et il doit donner l'exemple de l'obéissance à la loi. Aucune équivoque n'est permise pas plus dans la ligne de conduite établie à l'intention du corps policier que dans son application sur le terrain.

13. Un corps policier devrait chercher à faire modifier une loi ou un règlement qui, sur le plan fédéral, provincial ou municipal, fait obstacle à la pleine et entière application d'une autre loi. Il ne doit pas saper les fondements de la loi en permettant à ses membres de la violer ou en les y encourageant, sous prétexte qu'il s'agit d'une quasi-violation. Il ne doit pas, non plus, permettre à ses membres d'encourager d'autres personnes à collaborer en tant que «bons citoyens», à une telle infraction.

14. Nous avons beaucoup entendu parler des quasi-violations de la loi. Il n'y a rien de tel. La violation d'une loi est une infraction, quelque noble que soit le motif du policier qui la commet. Même si un juge peut fort bien tenir compte du désintéressement du policier pour réduire une peine qui, autrement, serait sévère, cette possibilité de clémence ne doit pas servir de base à une ligne de conduite qui tolère de tels abus.

15. On imagine aisément le sentiment de frustration que ressentent les membres d'un corps policier comme la GRC s'ils éprouvent de la difficulté à persuader les gouvernements et les législateurs de modifier la loi selon leurs vœux pour en faciliter l'application. La GRC, nous l'avons constaté, n'a pas le don de faire valoir ses arguments en vue d'une modification législative. Cela est peut-être dû à son inaptitude pour la pensée et la présentation analytiques ou encore à son incompréhension du processus gouvernemental ou de la nécessité de savoir présenter le besoin et la solution envisagée avec clarté et franchise. Il ne faut pas s'attendre que le gouvernement aille au-devant des coups et demande à la GRC de préciser ses besoins ou de présenter ses arguments de façon plus convaincante. Par contre, nous admettons que, pour résoudre certains des problèmes juridiques analysés dans le présent rapport, il faudra un effort concerté et réel de la part des gouvernements fédéral et provinciaux, car ils ont chacun leur part de responsabilité constitutionnelle en ce qui concerne le respect de la loi en général et le travail de la GRC en particulier. Le régime fédéral ne facilite guère la solution de ces problèmes.

16. Jusqu'ici nous avons parlé des infractions, mais un agent de police doit également éviter de se rendre coupable d'actes qui, sans être des infractions, constituent des délits civils. Par exemple, même si l'entrée dans des locaux et la perquisition subreptice sans mandat ne constituent pas un crime et, dans la plupart des provinces, ne violent aucune loi provinciale, elles sont considérées comme une violation de propriété (*trespass*) dans les provinces de *common law* et peuvent constituer un délit dans le Québec. C'est en vertu du droit concernant le «trespass» que les perquisitions autorisées par le mandat général d'un fonctionnaire de l'État ont été jugées inacceptables en Angleterre il y a 200 ans. Les observations que renferment les célèbres jugements de l'époque (voir le chapitre 2 de la Partie III) valent également pour rendre telle conduite de la part d'un agent de la paix «illégale» ou «illicite» au sens civil et cela suffit pour qu'un corps policier interdise une telle pratique d'enquête.

17. Un récent jugement de la plus haute cour d'Angleterre, la Chambre des Lords, démontre à l'envi combien est acceptée de nos jours la doctrine selon laquelle une conduite délictueuse de la part de policiers est inacceptable même si elle ne constitue pas une infraction criminelle, ni même une infraction en

vertu d'une loi quelconque. Dans l'affaire *Morris* v. *Beardmore*[5], une accusation portée par la police a été rejetée parce que la preuve avait été obtenue par la police au moyen d'un *trespass*. Voici ce qu'a déclaré lord Diplock à ce sujet:

> A mon avis, pour qu'un constable puisse exiger valablement d'une personne qu'elle subisse le test de l'alcooltest, il doit, au moment où il l'exige, agir selon la loi envers cette personne. Or, il n'agit pas selon la loi envers elle si en se trouvant sur la propriété de la personne il commet le délit de *trespass* car (la loi) ne l'y autorise pas[6].

Et lord Edmund-Davies a dit ce qui suit:

> ... même si la loi a accordé certains pouvoirs spéciaux aux policiers, ils ne peuvent les exercer qu'en vertu de l'autorisation qui leur est ainsi conférée et dans l'exercice de leurs fonctions. Un policier comme tel — en uniforme ou non — ne possède pas de pouvoirs ou d'autorisations autres que ceux du simple citoyen dans les occasions ou par rapport aux questions qui n'ont rien à voir avec ses fonctions.
>
> Je dois respectueusement dire à Vos Seigneuries que j'estime impensable qu'un policier soit réputé agir dans l'exercice de ses fonctions lorsqu'il n'agit pas selon la loi, que ce soit le droit pénal ou simplement le droit civil qu'il enfreint. Ainsi, lorsque le Parlement a décrété que, dans les circonstances prévues à l'article 8, «un constable en uniforme» a le pouvoir de prendre certaines mesures concernant les automobilistes, il l'a fait dans le contexte global de la disposition législative, c'est-à-dire que les pouvoirs ont été conférés à un constable non seulement en uniforme, mais agissant dans l'exercice de ses fonctions[7].

Plus loin il mentionne que:

> ... si l'on s'aperçoit que la police qui doit donner l'exemple fait fi de la loi et que pourtant l'on estime qu'elle exerce légalement les pouvoirs que lui accordent une loi du Parlement, il en découlera inévitablement une diminution du respect de la loi et des agents chargés de l'appliquer[8].

18. La ligne de conduite de la GRC doit en toute occasion et sans équivoque exiger le respect de la loi. Si l'on estime qu'une lacune de la loi constitue un obstacle sérieux à la bonne exécution des tâches que le gouvernement et le Parlement ont confiées à la GRC, il convient de le signaler en toute franchise au gouvernement et non pas y voir une difficulté à surmonter soit en fermant les yeux sur les infractions à la loi, soit en faisant des démarches équivoques auprès du gouvernement.

19. Il ressort de nos enquêtes que certains des problèmes juridiques de la GRC auraient dû être discernés beaucoup plus tôt et, une fois mis à jour, portés à l'attention du gouvernement pour qu'il puisse émettre une opinion juridique et, au besoin, apporter des modifications législatives. Trop souvent, quand la haute direction de la Gendarmerie a discerné un problème juridique, elle l'a caché au gouvernement de crainte qu'il émette une opinion juridique ayant pour effet d'interdire l'utilisation d'une technique d'enquête.

---

[5] [1980] 3 Weekly L.R. 283.
[6] *Ibid.*, p. 289.
[7] *Ibid.*, p. 291.
[8] *Ibid.*, p. 294.

20. Non seulement la GRC doit-elle reconnaître sans réserve la transcendance de la règle de droit dans ses propres opérations, mais il est essentiel que tous les corps policiers acceptent en parole et en fait la prépondérance du gouvernement civil. Et pourtant certaines allusions subtiles nous ont permis de déceler dans certains milieux de la GRC une mentalité selon laquelle le commissaire a des responsabilités envers la loi seulement et non pas envers le gouvernement. C'est l'impression que l'on a lorsque des membres de la Gendarmerie invoquent manifestement à l'appui de leur thèse l'affaire *R.* v. *Metropolitan Police Commissioner, Ex parte Blackburn*[9] (citée et étudiée au chapitre 4 de la présente partie). Dans le rapport de la *Royal Commission on the Dismissal of Harold Hubert Salisbury from the office of Commissioner of Police*, publié en 1978[10], Mme le juge Roma Mitchell, de la Cour suprême de l'État de l'Australie-Méridionale, a analysé la portée de cette décision. Elle a constaté que l'ancien commissaire Salisbury avait induit le gouvernement de l'État en erreur dans les communications qu'il lui a adressées sur la nature et l'étendue des activités de la *Police Special Branch*, et que dans les circonstances la décision de le destituer était justifiable. Mme le juge Mitchell mentionne dans son rapport que, peu avant sa destitution, M. Salisbury aurait fait ce qui suit:

> Au cours de l'entrevue qu'il a eue avec le premier ministre de l'État, le 13 janvier 1978, M. Salisbury a dit que selon lui les services spéciaux des corps policiers ont des devoirs envers la Couronne, envers la loi et non envers un parti politique quelconque ou un gouvernement élu. Dans son témoignage, il a de nouveau confirmé que telle était sa conviction en disant «A mon avis, la police a des devoirs uniquement envers la loi. Elle est responsable envers la Couronne, et non envers un gouvernement élu, un homme politique ou qui que ce soit.» Dans la mesure où elle semble divorcer le devoir envers la Couronne d'un devoir envers le gouvernement élu, cette déclaration trahit une incompréhension évidente du régime constitutionnel de l'Australie-Méridionale voire du Royaume-Uni. Je crois comprendre, selon son témoignage, qu'il n'admettait pas avoir l'obligation générale de fournir au gouvernement les renseignements que celui-ci lui demandait, mais qu'il estimait avisé de lui communiquer les renseignements qui, selon lui, pouvaient être connus de façon générale[11].

Mme le juge Mitchell ajoute:

> Il va sans dire que le premier devoir du commissaire de police comme de tout citoyen est envers la loi. Dans *R.* v. *The Commissioner of Police of the Metropolis: ex parte Blackburn*, lord Denning M.R. a fait remarquer qu'un commissaire de police «est comptable à la loi et à la loi seule». Il s'agissait, dans le contexte, du pouvoir discrétionnaire d'instituer des poursuites. Aucun gouvernement ne peut décemment ordonner à un policier de poursuivre ou de ne pas poursuivre une personne ou une catégorie de personnes, encore qu'il soit arrivé qu'à la suite de pourparlers entre le pouvoir exécutif et la police, il y ait eu augmentation ou réduction des

[9] [1968] 2 Q.B. 118; 1968 1 All E.R. 763.

[10] *Royal Commission Report on the Dismissal of Harold Hubert Salisbury*, (Australie-Méridionale), 1978.

[11] *Ibid.*, p. 19.

poursuites pour certains genres d'infractions. Ce qui ne signifie pas que le commissaire de police est tenu, de quelque façon que ce soit, de suivre les instructions du gouvernement en matière de poursuites. Il ne doit pas l'être. Il existe bien d'autres fonctions policières où l'intervention du gouvernement serait impensable. Il est plus facile de donner des exemples que de formuler une définition des circonstances dans lesquelles le commissaire de police devrait être seul responsable des opérations du corps policier.

Il y a une grande différence entre accorder au commissaire de police le droit de prendre des décisions quant à la conduite du corps policier, et refuser au gouvernement élu le droit de savoir ce qui se passe au sein du corps policier[12].

Nous reviendrons sur cette question au chapitre 4 de la présente partie. Qu'il suffise de dire pour le moment que lorsque le gouvernement lui demande des renseignements sur son fonctionnement, la GRC doit répondre de façon directe et sans équivoque en énonçant clairement les réserves que peuvent appeler les renseignements communiqués. Mais ce n'est pas tout de répondre franchement sans rien cacher. La police sait que le gouvernement peut difficilement dresser la liste de toutes les questions qui exigent son attention; voilà pourquoi elle le saisit de toutes ces questions, même de celles qu'elle serait portée à considérer comme étant de «gestion interne».

B. LES PRATIQUES EN MATIÈRE DE GESTION ET DE PERSONNEL

21. Il n'entre pas dans notre mandat d'étudier les pratiques de gestion et de personnel de la GRC en ce qui concerne ses fonctions policières comme nous l'avons fait dans la Partie VI pour le Service de sécurité. Nous n'avons pas été chargés d'examiner le rôle que la Gendarmerie devrait jouer en tant que corps policier national et, à notre avis, sans un tel examen, une étude des questions de gestion et de personnel serait mal fondée. Même si nous devions supposer que la GRC sera maintenue dans son rôle actuel, ce n'est qu'en portant une attention particulière à l'efficacité autant qu'aux questions de légalité et de justification que nous pourrions examiner de façon exhaustive les méthodes de la Gendarmerie dans le domaine de la police. Nous estimons que ce n'est pas seulement en proposant une meilleure formation juridique pour ses membres ou en leur demandant de ne pas obéir aux ordres illégaux qu'on parviendra à introduire des améliorations durables dans les méthodes de la GRC. Les questions de légalité et de justification sont directement reliées aux traditions de la Gendarmerie: son style de gestion qui met l'accent sur l'obéissance; ses procédures disciplinaires; les règles nombreuses et précises qui régissent la conduite des membres au travail ou ailleurs; la prime à la loyauté; la formation initiale qui tente de façonner chaque membre à l'image de la Gendarmerie; l'insularité de la GRC. A notre avis, ce n'est qu'en fonction de l'efficacité qu'il convient d'étudier ces particularités.

[12] *Ibid.*, p. 20.

22. Mais même si l'étude des questions de gestion et de personnel se rapportant aux fonctions policières de la GRC n'entre pas dans le cadre de notre mandat, ce serait faire preuve de négligence que d'en faire abstraction complètement. Selon nous, les questions de légalité et de justification sont étroitement liées aux méthodes de gestion et de personnel. En outre, nous soupçonnons fort le secteur des enquêtes criminelles d'être atteint de certaines des faiblesses que nous avons diagnostiquées dans le Service de sécurité: aptitude peu poussée à l'analyse des questions juridiques et des politiques; déficiences graves dans l'art de la gestion; manque de continuité et de connaissances, dans certains domaines clés, attribuable à un plan de carrière d'inspiration généraliste. D'ailleurs, d'aucuns ont prétendu que le régime de gestion et de personnel que nous recommandons à l'intention du service de renseignements pour la sécurité conviendrait à certains des secteurs de la Gendarmerie, notamment aux sous-directions chargées des crimes économiques, des renseignements sur la criminalité et des infractions reliées aux drogues. Nous conseillons donc au gouvernement d'aviser à la possibilité d'entreprendre sur le rôle policier de la GRC une étude qui traiterait au moins des sujets suivants:

— le rôle du corps policier national du Canada;

— les qualités qu'on souhaite voir chez le commissaire de la GRC et chez ses principaux collaborateurs;

— les grandes orientations en matière de personnel: recrutement, formation et perfectionnement, plans de carrière et classification;

— la structure organisationnelle de la Gendarmerie;

— la façon d'envisager la gestion et le processus décisionnel.

Les objectifs de cette étude devraient être d'augmenter l'efficacité de la Gendarmerie et de faire en sorte que ses membres aient une conduite légale et irrépréhensible.

CHAPITRE 2

PLAINTES D'INCONDUITE POLICIÈRE

1. «Qui devrait surveiller la police?» C'est là une des questions les plus difficiles qui se posent aux responsables de l'application de la loi dans une démocratie libérale. On doit donner suite promptement et avec équité à toute allégation d'inconduite policière pour protéger les droits des citoyens et ceux de la police, et pour conserver à la police la confiance et le respect des citoyens. En outre, un mécanisme efficace de traitement des plaintes peut constituer un puissant outil de gestion pour un corps policier, en ce qu'il lui permet d'isoler des problèmes comme les mauvaises pratiques de recrutement et de formation ou des procédures d'enquête mal adaptées. Comme nous l'avons signalé au chapitre 2 de la Partie VI, le problème de l'inconduite policière — du moins en ce qu'il touche la GRC — est autre chose qu'une simple question de «méchants» qui commettent des «mauvaises» actions. Nous n'enquêtions pas sur des actes de corruption policière, c'est-à-dire sur une conduite illégale ou répréhensible de la part de policiers en mal d'avancement. Au contraire, les faits dont nous sommes saisis nous démontrent que les causes d'inconduite policière sont complexes et découlent autant, sinon plus, des lacunes de nos systèmes de droit, de la gestion et des relations gouvernementales que de faiblesses humaines. Pourvu qu'on les traite de façon appropriée, les plaintes sont un excellent moyen d'isoler et de corriger ces défauts des systèmes.

2. Comme dans le cas de la surveillance d'un service de renseignements pour la sécurité, un système efficace de surveillance de la police suppose un judicieux dosage de plusieurs approches. Dans certains cas, surtout là où la plainte est relativement anodine — par exemple, une plainte d'impolitesse de la part d'un agent de police — la meilleure approche peut consister à mettre le plaignant et l'agent en présence l'un de l'autre pour voir s'il y a moyen de régler l'affaire à l'amiable. Dans d'autres cas, la GRC elle-même devrait faire enquête. Dans les cas où il est allégué que la police a commis un acte illégal, la question doit être déférée au procureur général compétent. Enfin, nous croyons qu'il faut un organisme externe de révision pour contrôler la façon dont la GRC traite les plaintes et, dans certains cas, pour mener sa propre enquête. De fait, la principale recommandation du présent chapitre portera sur l'établissement du Bureau de l'inspecteur des pratiques policières, dont les fonctions et les rôles, sauf quelques exceptions importantes, seront les mêmes que ceux du Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement, dont nous avons parlé au chapitre 2 de la Partie VIII.

3. En plus de la création d'un organisme externe de révision, nous ferons des recommandations sur trois autres points pour améliorer la façon dont la GRC traite les plaintes. Tout d'abord, nous recommanderons des moyens d'améliorer

l'acheminement des plaintes d'inconduite policière de la part du grand public, du pouvoir judiciaire et des membres de la GRC. Ensuite, nous ferons des propositions visant à améliorer la façon dont sont traitées les plaintes une fois reçues par la GRC ou par un autre organisme gouvernemental. Enfin, nous examinerons le rôle que les provinces devraient jouer dans le système de plaintes relatives à la GRC.

4. Avant de passer à chacun de ces points, nous devrions faire remarquer qu'une récente commission royale d'enquête a étudié les procédures de la GRC en matière de plaintes. Le rapport de la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada[1] (présidée par Son Honneur le juge René Marin et ci-après appelée la «commission Marin») publié au début de 1976, recommandait une série de modifications à la manière dont sont traitées les plaintes du public contre la GRC. Depuis, la GRC a donné suite à bon nombre de ces propositions. Ce rapport facilite considérablement notre tâche car nous sommes d'accord sur un certain nombre des recommandations de la commission Marin. Néanmoins, il y a certains domaines où nous divergeons d'opinion et c'est pourquoi nous avons élaboré nos propres propositions sur certains points fondamentaux.

A. PROCÉDURES EXISTANTES DE TRAITEMENT DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC

5. Les procédures existantes prévoient que c'est la Gendarmerie elle-même qui reçoit les plaintes et qui les règle après enquête. A l'exception de certaines commissions de police provinciales dont la constitutionnalité des pouvoirs sur la GRC est présentement mise en doute (ce sur quoi nous reviendrons plus loin dans le présent chapitre), il n'existe pas d'autorité étrangère à la Gendarmerie qui surveille, de façon régulière et systématique, le traitement des plaintes du public contre la Gendarmerie. L'étude des plaintes du public et les procédures disciplinaires internes sont du ressort des commandants divisionnaires. Les questions de discipline interne peuvent faire l'objet d'appels au commissaire, dont les décisions sont finales.

6. Lorsque la GRC reçoit une plainte, elle fait une enquête préliminaire au niveau local. La plupart des plaintes semblent se régler de façon satisfaisante et sans formalités par des explications ou des excuses. Le quartier général de la GRC ne tient pas de dossiers des plaintes réglées sans formalités. Toutefois, la politique de la Gendarmerie impose, à titre de mesure d'efficacité des divisions, que ces dernières établissent des rapports sur la nature et la fréquence des plaintes. A la discrétion du quartier général et du commandant de chaque division, la GRC examine en outre tous les commentaires défavorables rapportés par la presse ou contenus dans des décisions judiciaires et y fait enquête. La GRC nous a dit qu'elle mène une enquête dans les cas où le ministre fédéral ou provincial compétent peut s'attendre d'être interpellé.

[1] Information Canada, Ottawa 1976.

7. Lorsque la GRC juge qu'une question est grave, ou si le traitement sans formalités ne donne pas satisfaction au plaignant, une enquête formelle est confiée à un sous-officier d'expérience ou à un officier au niveau local ou encore à un service spécial des enquêtes internes de la GRC appelé la Section des plaintes et des enquêtes internes (SPEI). La plupart des divisions par tout le Canada ont une section des enquêtes internes, qu'elles peuvent envoyer selon les besoins dans les petits détachements. Les sections SPEI font enquête sur les cas les plus graves, dont ceux où des membres de la GRC normalement chargés des enquêtes de service (ou des enquêtes criminelles dans les secteurs où la GRC a des responsabilités générales d'application de la loi) sont personnellement impliqués dans l'affaire ou y ont un intérêt personnel, de même que dans les cas où il est question de corruption et dans ceux qui semblent intéresser particulièrement le public.

8. Si un plaignant allègue une conduite illégale de la part d'un membre de la GRC dans un secteur où la GRC a des responsabilités générales d'application de la loi, la Gendarmerie mène une enquête criminelle. La GRC renvoie alors la question aux autorités provinciales responsables des poursuites, qui déterminent s'il y a lieu de porter des accusations au criminel. Dans d'autres cas, la GRC renvoie la question au corps policier qui a les responsabilités générales d'application de la loi, pour enquête et renvoi aux autorités responsables des poursuites. L'une des recommandations de la commission Marin concernant les plaintes du public proposait que ces enquêtes criminelles soient menées par des enquêteurs expérimentés de la GRC détachés auprès du procureur général d'une province et travaillant sous sa direction. Cette recommandation est restée sans suite. La GRC et le comité interministériel de révision qui a étudié le rapport étaient d'avis que ces enquêtes devaient être menées par des membres expérimentés de la GRC sous la direction du commissaire. Les procureurs généraux des provinces n'ont jamais demandé que des officiers soient mis à leur disposition et il ne semble pas exister de mécanisme administratif pour appliquer cette recommandation. Nous y revenons plus loin dans le présent chapitre.

9. Dans les cas d'allégations de conduite illégale, la GRC peut aussi entreprendre une enquête interne. Elle peut alors faire peser lourd dans la balance les faits ressortis de l'enquête criminelle pour décider des mesures disciplinaires appropriées. Cette façon de procéder est contraire à deux recommandations de la commission Marin, qui ne permettraient pas l'utilisation des rapports d'enquête criminelle ni le recours aux mêmes enquêteurs pour les fins des mesures disciplinaires subséquentes.

10. Les enquêtes internes de la GRC sur des plaintes ne visent pas qu'à établir le bien-fondé de la plainte et à proposer des mesures de redressement. Elles donnent aussi l'occasion à la Gendarmerie de revoir les programmes de formation, les ordres permanents du commissaire et les directives de la GRC. Quand un incident laisse supposer que les procédures de formation ou de fonctionnement ont pu être en partie la cause du problème, on étudie la possibilité de les modifier.

11. Selon la GRC, chaque fois qu'elle reçoit une plainte par l'entremise du procureur général d'une province, et dans les cas où l'affaire est suffisamment

grave pour qu'on juge probable que la presse ou le public pose des questions au procureur général, la GRC renseigne le bureau du procureur général sur le déroulement et le résultat final de l'enquête. (Nous avons examiné des cas où cette procédure n'a pas été suivie; nous les exposerons dans un rapport subséquent). Quant au plaignant, on lui fait savoir si sa plainte a été maintenue et, dans certains cas, soit lorsqu'il y a eu des dommages à la propriété, il touche une compensation sur un fonds d'indemnisation à titre gracieux. On lui fait toujours savoir si un membre de la GRC a fait l'objet de mesures disciplinaires, sans toutefois en divulguer la nature.

12. En décembre 1978, la GRC a créé, au sein de sa Sous-direction des affaires internes de la Direction générale, un service appelé la Section des plaintes, qu'elle a chargé de recevoir les plaintes et de les transmettre à la région appropriée. La Section des plaintes ne reçoit pas les détails de toutes les plaintes, mais elle vient de commencer à recevoir de chaque division des données statistiques sur les plaintes et leur règlement. Au cours de la période de six mois terminée le 30 septembre 1979, la Section des plaintes à noté que 1 042 plaintes ont été déposées contre la GRC, dont 576 ont été réglées à l'amiable. Un total de 281 plaintes ont été maintenues. Lorsque le personnel de la GRC au niveau de la division décide qu'une plainte n'est pas établie, le quartier général n'a pour l'instant aucun moyen de revoir le cas. Jusqu'à maintenant, les seules autorités étrangères à la GRC qui ont revu des enquêtes internes sur des plaintes sont les procureurs généraux des provinces contractantes ou les commissions de police provinciales. On leur donne accès aux dossiers d'enquête pour leur permettre de vérifier que les plaintes ont été traitées avec justice. Dans certains cas isolés, des commissions d'enquête provinciales, créées spécialement à cette fin, ont étudié des allégations spécifiques d'inconduite. Jusqu'à récemment, on faisait savoir aux plaignants dans certaines provinces que, s'ils n'étaient pas satisfaits de la suite donnée à leur plainte, ils pouvaient en appeler devant la commission de police provinciale. Toutefois, comme nous l'expliquerons plus loin dans le présent chapitre, le pouvoir constitutionnel des commissions de police provinciales de revoir les plaintes contre des membres de la GRC est à l'heure actuelle sérieusement mis en doute.

13. Nous avons conclu que les procédures actuelles de règlement des plaintes du public contre la GRC assurent dans une certaine mesure le règlement équitable d'une plainte et l'utilisation des plaintes comme outil de gestion corrective pour améliorer les politiques et les procédures régissant les opérations de la GRC. Toutefois, selon notre expérience des audiences formelles et d'après les résultats de nos recherches sur la façon dont d'autres juridictions traitent ces affaires, nous croyons que des améliorations sont possibles. Nous décrirons les principales lacunes du système actuel et ferons des propositions pour les corriger.

B. DÉPÔT DES PLAINTES

14. Il nous apparaît clairement qu'une faible minorité des cas d'inconduite policière sont signalés par la «victime» des méfaits allégués. Cela nous préoccupe grandement. Dans la présente section, nous recommanderons l'adoption

de mesures destinées à faciliter le dépôt des plaintes par les citoyens qui sont lésés. Nous allons également examiner deux autres sources d'information sur l'inconduite policière — le pouvoir judiciaire et les membres de la GRC — et formuler également des recommandations pour faciliter le dépôt des plaintes provenant de ces sources.

Plaintes du public

15. Nous avons constaté que l'inconduite de la GRC ne donne pas nécessairement lieu à une plainte du public. Notre conseiller juridique a révisé un échantillon de neuf cas de prétendue inconduite de la GRC, et il a constaté que la soi-disant victime s'est plainte directement à la Gendarmerie dans un seul cas. Dans deux autres cas, l'avocat du plaignant éventuel a écrit à la GRC des années après l'événement, une fois réglés les appels au criminel. Dans les autres cas, la GRC a procédé à une enquête à la suite d'une publicité adverse.

16. Il y a diverses raisons pour lesquelles la «victime» d'inconduite policière alléguée peut ne pas se plaindre à la police. Tout d'abord, la «victime» s'adonne souvent elle-même à des activités suspectes et s'exposerait à être soumise à de constantes enquêtes policières. Les faits accessoires pourraient également être pertinents dans les accusations portées contre elle. En deuxième lieu, certains individus peuvent craindre, surtout s'il y a eu altercation physique, qu'une plainte contre un agent de police ne leur vaille plus tard des représailles de la police. En troisième lieu, les groupes minoritaires peuvent ne pas croire à l'impartialité de la police. En quatrième lieu, même lorsque l'incident vient à la connaissance d'un avocat, il peut parfois servir d'atout dans la négociation de plaidoyers et ne jamais être divulgué publiquement. En outre, les avocats hésitent souvent à soulever la question d'irrégularité policière ailleurs que dans les causes criminelles impliquant leur client, tant que l'affaire n'est pas définitivement classée. En cinquième lieu, la crainte, motivée ou non, d'avoir à acquitter des frais juridiques élevés peut dissuader certaines personnes de déposer des plaintes. Enfin, la «victime» peut bien ne pas être consciente de l'inconduite policière. Par exemple, il arrivera qu'un policier s'introduise chez elle sans qu'elle le sache. De même, la victime peut être au courant d'un acte répréhensible, sans avoir la moindre idée que c'est la police qui en est l'auteur.

17. Dans les cas où la «victime» est consciente de la possibilité d'inconduite policière, il importe, selon nous, qu'il y ait des corps publics autres que la GRC auprès de qui elle puisse porter plainte. Par conséquent, nous proposons que les commissions de police provinciales continuent à recevoir les plaintes contre la GRC. Ces commissions devraient transmettre les allégations à la GRC. Si la demande leur en est faite, elles ne devraient pas révéler à la GRC le nom du plaignant. Une autre possibilité à laquelle on pourrait recourir à la place du dépôt direct des plaintes auprès de la GRC serait de communiquer formellement les allégations à un nouvel organisme fédéral de révision, le Bureau de l'inspecteur des pratiques policières. Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire que cet organisme établisse des bureaux dans chaque région pour recevoir des plaintes. Les bureaux locaux du ministère fédéral de la Justice devraient s'en charger en son nom. Des copies des plaintes reçues par l'organisme fédéral de révision ou en son nom seraient transmises à la GRC. Encore une fois, si cela

lui est demandé, l'inspecteur ne devrait pas révéler à la GRC le nom du plaignant.

18. Le solliciteur général, la Gendarmerie, l'inspecteur des pratiques policières et les commissions de police provinciales devraient faire une large publicité à ces deux autres moyens de porter plainte sans s'adresser directement à la GRC. En particulier, les organismes qui s'occupent des groupes minoritaires devraient être sensibilisés au droit de se plaindre de la conduite de la GRC auprès de l'inspecteur des pratiques policières et des commissions de police provinciales, ainsi qu'au droit à l'anonymat. Selon les recommandations de la commission Marin, le public devrait être informé de la nécessité de porter plainte aussitôt que possible après l'incident car

> ... avec le temps, les éléments de preuve disparaissent, les souvenirs s'embrouillent, les membres de la Gendarmerie sont mutés et les faits deviennent de plus en plus difficiles à reconstituer[2].

Plaintes du pouvoir judiciaire

19. Les membres du pouvoir judiciaire sont en mesure d'assurer une révision continue, quoique non systématique, de la conduite policière dans le cadre du processus du procès criminel. Nous voulons parler des cas où des juges sont mis au fait d'actes possibles d'inconduite policière à l'occasion de procès au criminel. Quelles mesures devraient-ils prendre? Au chapitre 5 de la Partie X, nous traitons de l'efficacité du pouvoir discrétionnaire qu'ont les juges de rejeter des éléments de preuve obtenus illégalement afin de réprimer les méthodes irrégulières qu'utilise la police dans la conduite de ses enquêtes. Nous y concluons que la possibilité de pénaliser la poursuite n'est pas une solution satisfaisante lorsqu'un juge découvre un cas d'inconduite policière. Il faut trouver un moyen de porter la question à l'attention des autorités compétentes pour qu'elles prennent les mesures qui s'imposent.

20. Faute d'une procédure établie, les réactions du pouvoir judiciaire à l'égard de l'inconduite policière ont été variables et parfois inéquitables. A l'heure actuelle, quand un cas d'inconduite policière est soulevé devant un tribunal criminel, il arrive que le juge réprimande l'agent de police impliqué pour sa conduite apparemment répréhensible. Tout compréhensible que soit le désir des juges de faire voir leur préoccupation devant un cas apparent d'inconduite policière, il arrive parfois que le tribunal ne connaisse pas tous les faits et que l'agent de police impliqué n'ait pas l'occasion de présenter sa cause.

21. Nous croyons que les tribunaux devraient établir des procédures permettant aux juges d'envoyer un rapport officiel au commissaire de la GRC lorsqu'ils soupçonnent de l'inconduite policière. La culpabilité des agents de police doit être déterminée au bon endroit, c'est-à-dire là où, après enquête poussée, l'agent de police se voit donner une juste chance de se faire entendre. Il nous semblerait que la meilleure approche consisterait à informer les juges des moyens dont ils disposent pour déposer des plaintes ou des allégations, et de

[2] *Ibid.*, p. 84.

les encourager à utiliser ces voies. Au chapitre 5 de la présente partie de notre rapport, dans une section concernant l'interrogation des suspects, nous ferons une recommandation connexe visant l'établissement des procédures pour s'assurer que la GRC soit informée des raisons invoquées par les juges pour refuser en preuve des confessions en raison de pratiques policières douteuses portées à l'attention de la direction de la GRC.

Inconduite signalée par des membres de la GRC

22. Même si l'on supprime une partie ou la totalité des causes qui font présentement obstacle au dépôt d'une plainte contre la GRC, les plaintes et les critiques du public ne seront toujours que des sources occasionnelles d'information sur l'inconduite policière. Il restera peut-être des cas graves de conduite illégale ou irrégulière de la part de membres de la GRC dont personne à l'extérieur de la Gendarmerie n'aura jamais connaissance, ou alors qui, pour une raison ou pour une autre, ne seront pas signalées aux autorités compétentes. Dans ces cas, les déclarations d'autres membres de la GRC qui sont au courant des illégalités ou des irrégularités sont la seule façon dont les incidents peuvent être dévoilés. Ce genre de rapports constitue de la dénonciation. Nous faisons deux propositions visant à encourager les membres de la GRC à signaler les cas d'inconduite. La première consiste à mettre sur pied un organisme clairement désigné à l'extérieur de la GRC auquel les membres peuvent signaler les actes répréhensibles d'une manière qui protège leur anonymat et mette les dénonciateurs à l'abri de représailles. La deuxième vise la reconnaissance explicite, dans la loi régissant la GRC, du devoir d'un membre de la GRC de signaler les cas d'inconduite au sein de la Gendarmerie. Nous nous étendons ci-après sur chacune de ces propositions.

23. Les membres de la GRC devraient normalement porter les actes répréhensibles à l'attention de leurs supérieurs immédiats ou des unités désignées au sein de la Gendarmerie qui sont chargées de faire enquête sur les cas d'inconduite. Cependant, il peut y avoir des situations où un membre de la GRC, ayant connaissance d'un cas de conduite illégale ou répréhensible, ne croit pas que la Gendarmerie puisse traiter la question de la manière qui s'impose. Par exemple, un cas de conduite répréhensible peut avoir ses racines dans des politiques et des procédures qui ont reçu l'approbation d'officiers supérieurs de la GRC. (Nous avons déjà vu des preuves de plus d'une situation du genre.) Ou encore le membre peut soupçonner que ses supérieurs ont pris part ou acquiescé à l'inconduite. Ou le membre peut avoir reçu un ordre qu'il juge illégal ou irrégulier. Enfin, le membre peut avoir fait une allégation selon la procédure interne et être insatisfait de la réponse de la Gendarmerie. Dans chacun de ces cas, le membre peut avoir peur de tomber en disgrâce s'il maintient son allégation au sein de la Gendarmerie. Ces cas devraient être rares, mais il doit y avoir moyen pour les membres de la GRC de faire part de leurs allégations à une autorité étrangère à la Gendarmerie. Nous recommandons que l'inspecteur des pratiques policières soit l'autorité extérieure chargée de recevoir ces allégations. Il ferait enquête sur ces allégations et garantirait l'anonymat de leurs auteurs, s'ils le désiraient, et il veillerait à ce que ces derniers ne soient pas punis ou que leur carrière n'en souffre pas. Cette

recommandation ressemble à une autre que nous avons faite relativement au service de renseignements pour la sécurité au chapitre 2 de la Partie VI et elle prévoit, pour les allégations des membres, un mécanisme qui est une solution de rechange aux forums publics que constituent la presse et le Parlement.

24. Notre seconde recommandation est que le Parlement devrait exiger plus explicitement que les membres de la GRC révèlent les méfaits d'autres membres de la Gendarmerie. Nous croyons que les membres de la GRC devraient avoir l'obligation statutaire de signaler les cas de conduite illégale ou répréhensible de la part d'autres membres de la GRC lorsqu'ils en ont la preuve ou la connaissance. L'article 25 du Règlement de la Gendarmerie royale du Canada statue que:

> Tout officier et toute personne chargée d'un poste a le devoir et la responsabilité de veiller à ce qu'en tout temps les membres de la Gendarmerie obéissent rigoureusement à la loi, se conforment aux règles définissant la discipline à observer et remplissent leurs fonctions convenablement[3].

Ce règlement n'oblige pas les membres de la GRC à signaler les méfaits. Il oblige plutôt les supérieurs à s'assurer que leurs subalternes obéissent à la loi. Une autre disposition statutaire qu'il y a lieu de mentionner est l'alinéa 25*o*) de l'actuelle Loi sur la GRC[4], qui prévoit que tout membre de la Gendarmerie qui «se conduit de façon scandaleuse, infâme, honteuse, impie ou immorale» est coupable d'une infraction majeure ressortissant au service. Il peut être possible de donner à cette disposition une portée assez grande pour qu'elle englobe l'omission d'un membre de la GRC de divulguer des actes illégaux ou irréguliers dont il aurait connaissance et qui auraient été commis par d'autres membres; mais pour autant que nous sachions elle n'a jamais eu cette portée dans le passé. Le bill C-50, modifiant la Loi concernant la Gendarmerie royale du Canada, qui a été présenté en avril 1978 et est resté en plan au *Feuilleton*, contenait un article qui va dans le sens de notre recommandation:

> 37. Il incombe à chaque membre
>
> *e*) de voir à ce que les actes malhonnêtes ou illégaux des membres ne soient pas cachés ou ne se répètent pas.

En adoptant une telle disposition, le Parlement indiquera clairement aux membres de la Gendarmerie que la règle de droit doit primer dans toute l'action de la GRC. La loyauté envers la Gendarmerie ou envers ses membres doit passer au second rang.

25. En faisant ces deux recommandations destinées à encourager, voire à obliger, les membres de la Gendarmerie à signaler les cas d'inconduite de la part d'autres membres, nous reconnaissons qu'il ne suffirait peut-être pas qu'elles soient adoptées par le gouvernement. C'est l'expérience qui nous dicte cette conclusion. En décembre 1977, le commissaire Simmonds a fait savoir aux membres de la Gendarmerie qu'ils avaient le «droit» de comparaître devant

---

[3] C.P. 1960-379.

[4] S.R.C. 1970, c. R-9.

notre commission afin de porter des témoignages qui pourraient l'aider dans ses délibérations. Il promettait en outre que le fait de comparaître ne donnerait pas «lieu à des mesures disciplinaires». Un an plus tard, dans le «Pony Express» — le bulletin de nouvelles de la GRC — nous invitions les membres de la Gendarmerie à nous communiquer volontairement des faits pertinents au mandat de la commission sans y être officiellement invités. Malgré ces messages, pas un seul membre actif de la Gendarmerie n'est venu *directement* nous fournir volontairement des renseignements sur des incidents ou des pratiques qui auraient pu être illégaux. Nous savons que c'est beaucoup attendre d'un membre qu'il vienne volontairement nous voir lorsque sa propre conduite est en cause. Toutefois, certaines pratiques répréhensibles étaient largement connues et il est intéressant de noter que pas un seul ne s'est avancé pour nous en parler, même lorsque sa propre conduite n'était pas mise en cause.

26. Au cours de l'une de nos audiences formelles, un officier supérieur de la GRC, qui a servi dans le Service de sécurité et du côté des enquêtes criminelles, nous a donné une idée des normes qui, dans un corps de police, tendraient à dissuader les membres de divulguer des activités répréhensibles qui se passent au sein de leur organisation. En cherchant à expliquer la raison pour laquelle il n'était pas au courant d'une certaine activité répréhensible à laquelle s'étaient livrées plusieurs de ses propres subalternes, il a déclaré:

> . . . J'avais toutes les raisons de croire à ce moment-là que j'avais prévu dans l'organisation et dans les procédures et les moyens de communication de cette section — je parle ici des moyens formels de communication entre personnes — tellement de sauvegardes qu'il était absolument impossible que ce genre de chose se produise. En cherchant une explication après coup, je me suis reporté à un texte que j'ai apporté pour le cas où il pourrait intéresser la commission . . . un extrait de l'ouvrage de — je pense qu'il s'agit d'un sociologue — sur les cultures policières. Il explique que lorsqu'un groupe de ce genre renferme des mécréants, la tradition policière, l'esprit de corps et le secret professionnel veulent que, à condition que ces types ne violent pas ces codes, à condition qu'ils ne se portent pas de coups bas les uns aux autres, veulent, dis-je, que les groupes policiers tolèrent l'existence dans leurs rangs d'individus de ce genre . . . Un certain nombre de personnes de la section le savaient, mais elles savaient intuitivement que la dernière chose à faire était de laisser ces faits venir à la connaissance d'une personne qui devrait prendre des mesures . . .
>
> (Vol. C106, pp. 13703 et 13704.)

L'officier supérieur a poursuivi en citant des passages de l'extrait[5] qu'il avait apporté. En voici un passage pertinent à l'objet du présent chapitre:

> Les partenaires d'une même équipe ne se parlent pas en présence de personnes étrangères à l'équipe, les employés de la ligne hiérarchique ne parlent pas de leurs collègues en présence d'officiers supérieurs . . . et, bien sûr, pas un membre du service ne parle avec des étrangers de quoi que ce soit qui se rattache, même de loin, au travail de la police. Il est évident que

[5] Egon Bittner, *The Functions of the Police in Modern Society*, Chevy Chase, Maryland, National Institute of Mental Health, 1970.

la règle du silence n'est pas uniforme à tous ces niveaux. Ainsi, des choses qu'il ne saurait être question de mentionner à des étrangers peuvent être sujet de conversations légères entre collègues. Mais cela ne traduit qu'une gradation du secret. Dans un sens plus large, les services de police logent un réseau de partage de secrets d'une complexité colossale, allié à un refus systématique de communiquer de l'information.

(Vol. C106, pp. 13705 et 13706.)

En réponse à une question où on lui demandait si les passages cités reflétaient bien ce qu'il avait observé dans la GRC, le témoin a déclaré:

Oui, monsieur. De fait, quand je suis tombé sur ce livre, j'ai été estomaqué par les perceptions que l'auteur, n'ayant pas été agent de police, pouvait communiquer. Puis j'ai découvert qu'en fait, comme bien de ses praticiens, il était . . . allé travailler directement dans des corps policiers pour acquérir ses connaissances.

(Vol. C106, p. 13708.)

27. Il importe peu que nous commentions à ce stade-ci le bien-fondé de la thèse de cet officier supérieur. Mais ce que son témoignage nous dit, c'est que la divulgation, par des membres de la GRC, d'actes répréhensibles commis au sein de la Gendarmerie est une question complexe étroitement liée au style de gestion et aux politiques de personnel présentement en vigueur dans la GRC. En réfléchissant à cette relation, nous sommes encore plus convaincus d'une proposition que nous avions faite dans un chapitre précédent — soit que le solliciteur général devrait revoir la structure de l'organisation de la GRC et ses politiques en matière de gestion et de personnel, dans le double dessein d'accroître l'efficacité de la Gendarmerie et de diminuer le danger que des membres commettent des actions illégales ou des irrégularités dans l'exercice de leurs fonctions.

NOUS RECOMMANDONS QUE le gouvernement fédéral crée le Bureau de l'inspecteur des pratiques policières, organisme de révision chargé de vérifier comment la GRC traite les plaintes et, dans certaines circonstances, d'entreprendre lui-même des enquêtes sur les plaintes.

(213)

NOUS RECOMMANDONS QUE, comme solution de rechange au dépôt de plaintes directement auprès de la GRC,

***a*) les commissions de police provinciales continuent à recevoir des plaintes contre la GRC, et à en envoyer copie à la GRC sans révéler le nom du plaignant si tel est le désir du plaignant;**

***b*) l'inspecteur des pratiques policières et les bureaux locaux du ministère fédéral de la Justice reçoivent les plaintes contre la GRC et en envoient copie à la GRC sans révéler le nom du plaignant si tel est le désir du plaignant.**

Ces moyens, autres que l'envoi d'une plainte directement à la GRC, devraient faire l'objet d'une large publicité de la part du solliciteur général, de la Gendarmerie, du Bureau de l'inspecteur des pratiques policières et des commissions de police provinciales.

(214)

NOUS RECOMMANDONS QUE le gouvernement fédéral demande aux tribunaux d'établir des procédures permettant aux juges d'envoyer un rapport formel au commissaire de la GRC sur les cas d'inconduite policière soupçonnée.

(215)

NOUS RECOMMANDONS QUE l'inspecteur des pratiques policières soit autorisé à recevoir des allégations de membres de la GRC à propos d'activités répréhensibles ou illégales de la part d'autres membres de la Gendarmerie.

(216)

NOUS RECOMMANDONS QUE l'inspecteur des pratiques policières s'efforce de garder secrète l'identité des membres de la GRC qui communiquent des incidents d'activité illégale ou répréhensible de la GRC.

(217)

NOUS RECOMMANDONS QU'il soit interdit aux officiers de la GRC d'user de représailles contre un membre sous leurs ordres pour la seule raison que le membre a déposé, ou est soupçonné d'avoir déposé, une allégation de conduite illégale ou répréhensible de la GRC auprès du Bureau de l'inspecteur des pratiques policières.

(218)

NOUS RECOMMANDONS QUE les membres de la GRC aient l'obligation statutaire spécifique de signaler à leurs supérieurs tout élément de preuve de conduite illégale ou répréhensible de la part de membres de la Gendarmerie. S'ils ont un motif de croire qu'il serait malavisé de communiquer de tels éléments de preuve à leurs supérieurs, ils devraient avoir l'obligation statutaire de les communiquer à l'inspecteur des pratiques policières.

(219)

C. ENQUÊTES SUR LES ALLÉGATIONS D'INCONDUITE

28. Qui doit enquêter sur les allégations d'inconduite de la part de la GRC? C'est là une question délicate qu'il faut étudier à la lumière de la nature de l'allégation (l'inconduite alléguée est-elle illégale ou tout simplement répréhensible?), de l'efficacité de l'enquête, du moral de la Gendarmerie, de la confiance du public envers la Gendarmerie et l'administration de la justice, et du partage constitutionnel des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Nous croyons que ce sont les circonstances qui doivent dicter le choix de la forme d'enquête. Nous voyons une première distinction entre, d'une part, les plaintes qui allèguent ou divulguent la perpétration d'un délit en vertu des lois fédérales ou provinciales et, d'autre part, celles qui portent sur une irrégularité mais ne comportent aucune allégation d'illégalité. Nous traiterons tout d'abord de cette deuxième catégorie d'allégations.

Plaintes de conduite répréhensible de la GRC

29. Comme nous l'avons vu plus haut, la GRC charge maintenant des unités spéciales d'enquêter sur les plaintes contre des membres de la Gendarmerie. Est-ce suffisant, ou faudrait-il prévoir une enquête par des enquêteurs hors

GRC? Nous sommes persuadés que dans la plupart des cas les enquêtes de la GRC sur les allégations contre ses propres membres sont justes et poussées. Cependant, il y a aussi d'autres raisons qui commandent que se soit la GRC qui fasse enquête sur ses membres dans la majorité des cas. D'abord, comme nous l'avons expliqué au début du présent chapitre, un grand nombre de plaintes peuvent être traitées sans formalités entre le plaignant et le membre de la GRC en cause, ce qui écarte la nécessité d'une coûteuse enquête. En deuxième lieu, en confiant à des «étrangers» la responsabilité entière des enquêtes sur l'inconduite on saperait le sens de responsabilité au sein de la GRC pour ce qui est du démasquage et de la prévention de comportements répréhensibles dans ses rangs. Troisièmement, nous croyons que les enquêteurs de la GRC obtiendront généralement une meilleure collaboration que celle que les membres de la Gendarmerie accorderaient à des «étrangers». Pour toutes ces raisons, les commentaires ci-après d'un auteur américain à propos du FBI s'appliquent à la GRC:

> Pendant plus de trente ans, le FBI a réuni des preuves pour les fins de poursuites fédérales contre des agents locaux d'application de la loi, pour corruption, brutalité policière et d'autres crimes. Or, il est en train d'apprendre qu'il doit parfois faire enquête sur ses propres troupes. Tous les services d'application de la loi doivent faire face à ce problème; et il n'y a pas de réponse facile. Mais prétendre que le FBI est incapable de faire enquête sur lui-même est aussi peu réaliste que de soutenir, comme on l'a toujours fait, que le FBI n'a pas besoin d'être soumis à des enquêtes[6].

30. Nous avons, cependant, deux soucis qui nous portent à dire que, dans des circonstances particulières, il peut être opportun de confier l'enquête sur les allégations d'inconduite au Bureau de l'inspecteur des pratiques policières. Le premier est le besoin de conserver la confiance du public lors du règlement d'allégations d'inconduite policière. Parfois, dans des cas controversés ou très graves, le public n'aurait pas l'assurance qu'il attend de l'exhaustivité et de l'impartialité totale de l'enquête si elle était confiée à la police elle-même. Le deuxième, c'est que, dans certains cas où il existe des tensions ou de la méfiance entre la GRC et la collectivité qu'elle sert, les plaignants ou les témoins n'accorderont peut-être pas leur entière collaboration aux enquêteurs. Sans cette collaboration, l'enquête sera de piètre qualité et, partant, la plainte ne sera pas réglée de façon satisfaisante.

31. Pour ces raisons, nous adoptons l'approche générale proposée par la Commission de réforme du droit de l'Australie dans son rapport supplémentaire de 1978 intitulé «Complaints Against the Police»[7]. La Commission de réforme du droit de l'Australie estime que l'ombudsman australien devrait avoir le pouvoir de réserve d'entreprendre, à sa discrétion, une enquête indépendante sur les plaintes du public contre la police. Il exercerait ce pouvoir dans l'une ou l'autre des quatre circonstances suivantes:

---

[6] John T. Elliff, *The Reform of F.B.I. Intelligence Operations*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1979, p. 174.

[7] Le service des publications du gouvernement australien, Canberra, 1978.

(1) la plainte met en cause un membre du corps policier qui est à un niveau hiérarchique supérieur à tous les membres du service des enquêtes internes;

(2) la plainte met en cause un membre du service des enquêtes internes;

(3) la plainte a trait à une question sur laquelle l'ombudsman a déjà fait enquête; ou

(4) l'ombudsman est d'avis que l'intérêt public commande qu'il fasse lui-même enquête sur la plainte.

32. Nous croyons qu'il est particulièrement important que l'inspecteur des pratiques policières ait le pouvoir discrétionnaire résiduel qui est compris dans la quatrième condition. Il doit pouvoir se servir de son jugement pour décider s'il y a lieu de mener une enquête indépendante et à quel moment il faut le faire. Ainsi, lorsqu'un citoyen n'est pas satisfait de la suite que la GRC a donnée à sa plainte et qu'il porte son allégation à l'attention de l'inspecteur, ce dernier décidera s'il y a lieu de poursuivre l'enquête. La révision ne serait pas automatique. En outre, nous croyons que le solliciteur général devrait avoir le pouvoir d'exiger que l'inspecteur fasse enquête sur une allégation donnée.

33. En plus de son rôle d'enquête, le Bureau de l'inspecteur des pratiques policières aurait une deuxième fonction — soit celle de contrôler les enquêtes de la GRC sur les plaintes et d'évaluer les procédures de traitement des plaintes de la GRC. Pour remplir efficacement ce rôle, l'inspecteur devrait recevoir des copies de toutes les plaintes écrites d'inconduite de la GRC ainsi que des rapports de la GRC sur les résultats de ses enquêtes sur ces plaintes. Comme l'a fait remarquer un auteur américain:

> Obtenir l'information d'entrée et de sortie (relativement à une plainte) est l'un des moyens de contrôle les plus puissants dont on dispose vis-à-vis d'une organisation. Quiconque possède ces renseignements a la possibilité de déterminer où se situent les problèmes. Le pouvoir qui découle de renseignements globaux est considérable. Les tendances qui ressortent des questions entourant la plainte et son traitement fournissent d'utiles données pour changer l'organisation[8].

Dans le cadre de ce rôle de révision et d'évaluation, l'inspecteur des pratiques policières devrait avoir le pouvoir de faire enquête, à sa discrétion ou à la demande du solliciteur général, sur tout aspect des opérations et de l'administration de la GRC qui peut avoir trait à un comportement répréhensible de la part de membres de la GRC, ainsi que le pouvoir d'en faire la révision. Cette proposition découle de notre conviction que les plaintes peuvent constituer un outil de gestion important pour isoler les problèmes systémiques qui peuvent être à l'origine de comportements irréguliers, voire illégaux.

Allégations de conduite illégale de la part de membres de la GRC

34. Les allégations de conduite illégale de la part de membres de la GRC donnent normalement lieu à deux enquêtes au moins. La première enquête, dite

---

[8] Albert Reiss, *The Police and the Public*, 1971, pp. 193 à 197, cité par John Elliff dans *The Reform of F.B.I. Intelligence Operations*, p. 177.

primaire, est une enquête policière sur la violation alléguée d'une loi fédérale ou provinciale. Cette enquête policière se fait sous la direction ultime du procureur général fédéral ou provincial (ordinairement provincial), de manière que les autorités compétentes puissent voir s'il y a matière à poursuite. La deuxième enquête est l'enquête interne menée par la GRC. Elle se fait sous l'autorité du commissaire de la Gendarmerie, et a pour objet de déterminer si le membre a violé les normes de conduite de la GRC. Elle peut donner lieu à des mesures disciplinaires ou à d'autres mesures correctives de la part de la Gendarmerie.

35. Il se pose d'importantes questions quant au choix du moment où doivent se faire ces enquêtes et quant à savoir qui doit les mener. Le partage des pouvoirs constitutionnels en matière d'application de la loi n'est pas de nature à simplifier ces questions. Nous allons d'abord examiner la question des enquêtes policières sur les allégations d'infractions aux lois fédérales et provinciales par des membres de la GRC. Nous parlerons ensuite de l'enquête interne de la GRC et de sa relation avec l'enquête policière pour les fins de la poursuite.

36. Tout comme la commission Marin, nous jugeons de la plus haute importance que les enquêtes sur les soupçons de conduite illégale de la part de membres de la GRC soient, dans toute la mesure du possible, de même nature que les enquêtes policières ordinaires sur des allégations touchant de simples citoyens. Nous voulons dire qu'il ne doit pas être fait de traitement particulier à un membre de la GRC. La règle générale devrait être que les détails de toutes les allégations de conduite illégale de la GRC reçus par la Gendarmerie, les commissions de police provinciales, ou l'inspecteur des pratiques policières sont transmis pour enquête à l'organisme compétent d'application de la loi et, en même temps, aux autorités responsables des poursuites. Nous appuyons la mise en garde de la commission Marin: il ne faut pas s'abstenir d'intenter des poursuites en se disant que les procédures de discipline interne de la GRC seront suffisantes. Les procédures de discipline interne ne remplacent pas les poursuites en vertu d'une loi fédérale ou provinciale.

37. Sans que ce soit toujours le cas, un grand nombre des allégations d'infractions aux lois fédérales et provinciales de la part de la GRC sont dans des secteurs de juridiction où c'est la GRC elle-même qui serait normalement chargée de l'enquête. Dans la plupart des cas, les enquêteurs de la GRC sont en mesure de mener une enquête approfondie et impartiale, avec l'entière confiance du public. Il reste que les problèmes qui peuvent se poser, de temps à autre, quand un corps policier enquête sur des allégations de conduite répréhensible de la part de ses propres membres peuvent également se poser lorsqu'il s'agit d'une allégation de conduite criminelle, surtout si l'incident a été violent. Ainsi, les enquêteurs de la GRC pourraient avoir de la difficulté à obtenir des éléments de preuve si les plaignants et les témoins hésitent à collaborer avec des enquêteurs portant le même uniforme policier que l'éventuel «accusé». De même, l'apparence de justice peut être parfois compromise si l'on voit que c'est la GRC qui est chargée de l'enquête sur l'infraction alléguée.

38. Nous avons recommandé plus haut que l'enquête sur les plaintes de conduite répréhensible déposées contre la GRC soit, dans certains cas, confiée

à des membres d'un organisme extérieur; or, nous estimons, pour les mêmes raisons, qu'il serait préférable de confier à des membres d'un corps policier autre que la GRC certaines enquêtes policières sur des actes criminels allégués ou sur d'autres allégations d'infractions à la loi. Les procureurs généraux compétents pourraient donc, dans certains cas, ordonner à des membres d'un autre corps policier municipal ou provincial d'enquêter sur une allégation d'inconduite criminelle déposée contre un membre de la GRC. Si l'on doit recourir souvent à des enquêteurs de l'extérieur, il sera peut-être nécessaire d'établir des mécanismes administratifs particuliers. Une autre possibilité serait de nommer une commission provinciale d'enquête pour des problèmes spéciaux relatifs aux enquêtes. Nous ne saurions trop insister sur l'importance d'une enquête approfondie et impartiale sur toute allégation d'inconduite criminelle de la part de membres de la GRC. Les procureurs de la poursuite ont besoin d'un dossier d'enquête complet et exact pour décider s'il y a lieu ou non d'intenter des poursuites et, de façon générale, pour décider de la meilleure façon de procéder. Par conséquent, nous estimons qu'il vaut mieux prévoir la possibilité de faire intervenir des enquêteurs de l'extérieur dans certaines circonstances que de s'en tenir à la recommandation de la commission Marin selon laquelle des enquêteurs de la GRC seraient détachés auprès d'un procureur général. La procédure que nous proposons est semblable à une procédure qui est de pratique courante en Angleterre.

39. Presque toutes les enquêtes policières sur des infractions soupçonnées devraient s'accompagner d'enquêtes internes de la GRC pour les fins des mesures disciplinaires et d'autres mesures correctives. Nous proposons que, chaque fois que la GRC est le corps policier chargé de l'enquête criminelle, une unité spéciale distincte soit aussi chargée de faire enquête pour les fins internes (autres que de poursuites). Ces enquêtes parallèles auraient des buts différents et les équipes d'enquêteurs, bien que composées toutes deux de membres de la GRC, répondraient à des autorités différentes pour les fins de l'enquête. Alors que les membres de la GRC enquêtant sur l'infraction alléguée à la loi seraient ultimement soumis à l'autorité et aux instructions du procureur général compétent, les membres de l'unité interne spéciale seraient sous la direction du commissaire de la Gendarmerie.

40. Pour ce qui est du choix du moment de l'enquête interne, il est évident que l'enquête criminelle, quel que soit le corps policier qui en est chargé, doit avoir priorité. Cela signifie que, normalement, l'enquête interne ne commencerait pas avant que l'enquête criminelle soit à peu près terminée, à moins que des circonstances exceptionnelles ne motivent une enquête interne immédiate. De même, l'inspecteur des pratiques policières, comme nous l'avons vu plus haut, devrait avoir le pouvoir, dans certaines circonstances, de mener une enquête indépendante sur toute allégation d'inconduite, y compris les allégations d'actes criminels. Si l'inspecteur décide de mener une enquête, l'enquête criminelle doit avoir la priorité, mais la GRC devrait interrompre son enquête interne pour fins de discipline. Enfin, l'inspecteur devrait transmettre à la GRC et aux autorités compétentes chargées des poursuites tout autre fait nouveau et pertinent qui viendrait à sa connaissance.

41. Enfin, nous aimerions soulever à ce propos la recommandation de la commission Marin selon laquelle la GRC ne devrait pas utiliser les dossiers d'enquêtes criminelles à des fins de discipline. La commission Marin estimait que ce serait porter atteinte aux droits des membres que de fonder des enquêtes disciplinaires internes sur des rapports d'enquête qui ont été préparés sous la direction des procureurs de la poursuite et qui ne contiennent pas suffisamment d'éléments de preuve pour permettre de porter des accusations au criminel. Selon nous, l'utilisation de ces dossiers par la GRC ne porte pas atteinte aux droits des membres. En effet, les rapports d'enquête qui font ressortir qu'une poursuite n'est pas indiquée peut contenir des éléments de disculpation qu'une enquête interne pourrait ne pas mettre en lumière. Nous croyons qu'il est de la plus haute importance que la GRC obtienne le plus de renseignements possible dans le cours de ses enquêtes internes, non seulement pour assurer qu'il soit donné une suite équitable à l'allégation contre les membres concernés, mais aussi pour mieux évaluer l'efficacité des politiques et des procédures de la GRC.

NOUS RECOMMANDONS QUE **la GRC garde la responsabilité première d'enquêter sur les allégations de conduite répréhensible, par opposition à la conduite illégale, déposées contre ses membres.**

(220)

NOUS RECOMMANDONS QUE **l'inspecteur des pratiques policières ait le pouvoir d'entreprendre une enquête sur une allégation d'inconduite de la GRC quand**

a) **la plainte met en cause un membre de la GRC qui est à un niveau hiérarchique supérieur à celui de tous les membres du service des enquêtes internes;**

b) **la plainte met en cause un membre du service des enquêtes internes;**

c) **la plainte a trait à une affaire sur laquelle l'inspecteur enquête déjà;**

d) **l'inspecteur est d'avis que l'intérêt public commande qu'il fasse enquête sur la plainte; ou**

e) **le solliciteur général demande à l'inspecteur d'entreprendre une telle enquête.**

(221)

NOUS RECOMMANDONS QUE **l'inspecteur des pratiques policières ait le pouvoir de contrôler les enquêtes de la GRC sur les plaintes et d'évaluer les procédures de la GRC en matière de traitement des plaintes. L'inspecteur devrait recevoir copie de toutes les plaintes officielles d'inconduite de la GRC ainsi que des rapports de la GRC sur les résultats de ses enquêtes.**

(222)

NOUS RECOMMANDONS QUE, **dans le cadre de son rôle de contrôle et d'évaluation, l'inspecteur des pratiques policières fasse enquête, de sa propre initiative ou à la demande du solliciteur général, sur tout aspect des opérations et de l'administration de la GRC, et qu'il puisse de même en faire la révision, dans la mesure où ces questions peuvent avoir contribué à un comportement répréhensible de la part de membres de la GRC.**

(223)

NOUS RECOMMANDONS QUE **des copies de toutes les allégations de conduite illégale de la part de membres de la GRC qui sont déposées auprès**

de l'un ou l'autre des organismes autorisés à recevoir les allégations soient transmises pour enquête à l'organisme approprié d'application de la loi et, en même temps, aux autorités chargées des poursuites.

(224)

NOUS RECOMMANDONS QUE **le solliciteur général mette en oeuvre les mécanismes administratifs nécessaires pour permettre aux procureurs généraux des provinces d'ordonner, à leur discrétion, à des membres de corps policiers municipaux ou provinciaux de faire enquête sur les allégations d'inconduite criminelle déposées contre un membre de la GRC.**

(225)

NOUS RECOMMANDONS QUE **chaque fois que la GRC est le corps policier qui entreprend une enquête sur une allégation d'infraction commise par l'un de ses membres, un service des enquêtes spéciales distinct se voie chargé de faire enquête sur la question pour les fins internes (autres que pour les fins de poursuites).**

(226)

NOUS RECOMMANDONS QU'**il ne soit pas entrepris d'enquête interne de la GRC sur une allégation de conduite illégale avant que l'enquête policière normale soit à peu près terminée, à moins que des circonstances exceptionnelles ne motivent une enquête interne immédiate.**

(227)

NOUS RECOMMANDONS QUE

a) **le Bureau de l'inspecteur des pratiques policières ait le pouvoir de faire enquête sur les allégations de conduite illégale;**

b) **toute enquête criminelle ait priorité sur l'enquête de l'inspecteur;**

c) **la GRC interrompe toute enquête interne qu'elle mène à des fins disciplinaires; et**

d) **tout fait pertinent découvert par l'inspecteur pendant son enquête soit communiqué au procureur de la poursuite compétent.**

(228)

NOUS RECOMMANDONS QUE **la GRC continue à utiliser les dossiers d'enquêtes criminelles dans ses enquêtes internes.**

(229)

D. LE RÈGLEMENT D'ALLÉGATIONS D'INCONDUITE

42. Dans la présente section, nous traiterons du règlement d'allégations d'irrégularités autres que des actes illégaux. Il appartient évidemment aux autorités chargées des poursuites et aux tribunaux de déterminer si un membre de la GRC a commis une infraction à la loi. Quant à la GRC, il lui incombe de mener une enquête approfondie et impartiale sur ces infractions si elle est le corps policier qui fait enquête sur l'allégation. Autrement, elle doit collaborer entièrement avec le corps policier qui mène l'enquête.

43. Nous avons deux grands soucis relativement au règlement des allégations de conduite répréhensible déposées contre la GRC. Le premier est qu'il soit donné une suite juste et efficace à l'allégation particulière. Le second, c'est que le rapport sur l'incident serve d'outil de correction pour la gestion, c'est-à-dire qu'il fasse l'objet d'un examen destiné à améliorer la qualité de la gestion et du

fonctionnement de la GRC. Nous allons nous arrêter à chacune de ces deux questions.

Le règlement de plaintes particulières

44. Une question controversée dans bien des milieux est de savoir si les enquêtes relatives aux allégations d'inconduite policière devraient être confiées à un corps indépendant de la police ou si c'est la police elle-même qui doit se charger de déterminer le bien-fondé d'une plainte et de prendre les mesures disciplinaires appropriées. D'aucuns soutiennent, par exemple, que la seule façon d'arriver à un résultat qui soit équitable et qui paraisse équitable aux yeux du public, c'est de faire constater l'inconduite policière par une personne ou un corps indépendant de la police. D'autres estiment que la police elle-même devrait avoir l'entière responsabilité de décider du bien-fondé de la plainte et des mesures subséquentes à prendre à l'endroit du plaignant.

45. Notre position sur cette question difficile, à savoir qui doit déterminer le bien-fondé de la plainte, est conforme à nos vues sur la responsabilité de faire enquête sur les plaintes. Nous croyons que c'est à la GRC que, dans la grande majorité des cas, il doit appartenir de statuer sur les plaintes. Après son enquête sur la plainte, la GRC devrait faire savoir au plaignant si elle a trouvé que l'allégation était fondée, sans fondement ou non prouvée. La GRC devrait également faire savoir au plaignant que, s'il n'est pas satisfait de la façon dont elle a traité sa plainte, il peut en appeler au solliciteur général, qui tranchera en dernière instance. A cet égard, nous nous dissocions d'un point de vue que défendent avec acharnement la GRC et d'autres corps policiers, à savoir que le chef de la Gendarmerie doit être la dernière instance en matière de plaintes. Le bill C-50, dont nous avons parlé plus tôt, présenté en 1978 mais non adopté, maintenait l'approche traditionnelle. Mais nous estimons que le public ne peut pas avoir confiance dans la procédure de plaintes si l'ultime décision appartient à la Gendarmerie, dont la conduite est mise en cause. Nous soulignons avec insistance que nous n'avons pas adopté la position extrême de ceux qui préconisent que l'enquête et la décision sur les plaintes doivent être confiées à un corps étranger à la Gendarmerie. En cas d'appel d'un plaignant, le solliciteur général pourra, avant de prendre sa décision, demander l'avis de l'inspecteur des pratiques policières sur la qualité et la rigueur de l'enquête de la GRC. Le solliciteur général devrait également pouvoir demander à l'inspecteur de rouvrir l'enquête s'il le juge à propos. Si le Bureau de l'inspecteur des pratiques policières a fait la première enquête, la GRC ne devrait pas être appelée à décider du bien-fondé de la plainte. Plutôt, l'inspecteur des pratiques policières devrait communiquer les résultats de son enquête directement au solliciteur général, qui devrait trancher la question et communiquer sa décision directement au plaignant.

46. En plus de la présentation, par le plaignant, de son appel d'une décision de la GRC devant le solliciteur général, l'inspecteur des pratiques policières, dans le cadre de son rôle de contrôle des procédures de traitement des plaintes de la GRC, devrait également porter à l'attention du solliciteur général tout cas spécifique qui, à son avis, n'a pas fait l'objet du traitement ou de la décision appropriés de la part de la GRC. Nous croyons que c'est là un des rôles

essentiels de l'inspecteur. Il peut y avoir des cas, par exemple, où le plaignant est anonyme ou tout simplement un témoin désintéressé de l'inconduite alléguée. Dans les deux cas, il y a lieu qu'un organisme de révision s'assure que la plainte est traitée de façon équitable et efficace.

Mesures correctives au sein de la GRC

47. Un autre aspect important du règlement des plaintes d'inconduite a trait à la GRC elle-même et aux membres impliqués dans l'activité qui a donné lieu à la plainte. Au chapitre 2 de la Partie VI, nous avons déjà dit notre accord sur l'évaluation que la commission Marin a faite des procédures disciplinaires de la GRC. Cette commission a trouvé que les procédures sont trop formelles, le contrôle trop centralisé, les droits des membres mal définis et l'exercice des pouvoirs disciplinaires trop arbitraire. Tout comme la commission Marin, nous croyons que le redressement de comportements irréguliers doit se faire d'abord et avant tout par des mesures correctives plutôt que par des sanctions contre les individus. De plus, les mesures correctives ne doivent pas viser seulement ni essentiellement les individus. Plutôt, les comportements irréguliers peuvent être le symtôme de défauts de certaines pratiques de l'organisation, comme l'insuffisance des régimes de supervision et la piètre qualité des programmes de formation. Lorsque les mesures correctives visent un individu, l'essentiel, à notre point de vue, c'est d'éviter un processus d'affrontement hautement formalisé. Il faut mettre l'accent sur l'élaboration constructive de solutions conjointes aux problèmes plutôt que sur les sanctions.

48. Parce que nous sommes d'accord sur les principes généraux adoptés par la commission Marin à propos des questions de discipline, nous avons décidé de ne pas consacrer plus de temps et de ressources à l'étude de cette question. Par conséquent, nous ne faisons pas de recommandations sur les procédures disciplinaires de la GRC, sauf sur une question à laquelle la commission Marin ne s'est pas arrêtée. Nous croyons qu'il ne faut pas nécessairement informer le plaignant de la nature de la punition imposée à un membre de la GRC par suite d'une plainte. Plutôt, la Gendarmerie devrait dire au plaignant qu'elle reconnaît l'erreur, qu'elle présente ses excuses pour l'inconduite de son membre, qu'elle a pris des mesures pour s'assurer que la chose ne se répète pas et que, dans les cas où le plaignant a subi des dommages ou une perte, elle lui fera un paiement à titre gracieux. En outre, dans le cadre de ses responsabilités de contrôle des procédures de traitement des plaintes, le Bureau de l'inspecteur des pratiques policières devrait faire un examen périodique de l'à-propos des mesures disciplinaires prises par la Gendarmerie à l'égard d'une conduite répréhensible touchant des personnes à l'extérieur de la GRC et devrait faire rapport de son étude. Nous ne pensons pas que ce pouvoir général de révision soit de nature à saper l'autorité du commissaire de la GRC. Nous ne proposons pas que l'inspecteur des pratiques policières ait le pouvoir de renverser les décisions du commissaire sur ces questions.

NOUS RECOMMANDONS QUE la GRC fasse savoir au plaignant si elle a jugé l'allégation fondée, sans fondement ou non prouvée.

(230)

NOUS RECOMMANDONS QUE le plaignant ait le droit d'en appeler au solliciteur général s'il n'est pas satisfait de la façon dont la GRC a traité sa plainte.

(231)

NOUS RECOMMANDONS QUE, sur demande, l'inspecteur des pratiques policières donne un avis au solliciteur général quant à la qualité et à la rigueur de toute enquête sur une plainte menée par la GRC. L'inspecteur des pratiques policières devrait également rouvrir l'enquête sur une plainte à la demande du solliciteur général.

(232)

NOUS RECOMMANDONS QUE l'inspecteur des pratiques policières communique directement au solliciteur général les résultats des enquêtes de son bureau sur les plaintes alléguant inconduite.

(233)

NOUS RECOMMANDONS QUE l'inspecteur des pratiques policières, dans le cadre de son rôle de contrôle des procédures de traitement des plaintes de la GRC, porte à l'attention du solliciteur général toute plainte spécifique qui, de l'avis de l'inspecteur, n'a pas été traitée d'une manière appropriée par la GRC.

(234)

NOUS RECOMMANDONS QUE le plaignant ne soit pas nécessairement informé de la punition imposée à un membre de la GRC par suite d'une plainte. Plutôt, la Gendarmerie devrait dire au plaignant qu'elle reconnaît l'erreur, qu'elle présente ses excuses pour l'inconduite de son membre, qu'elle a pris des mesures pour s'assurer que la chose ne se répète pas et que, dans les cas où le plaignant a subi des dommages ou une perte, elle lui fera un paiement à titre gracieux.

(235)

NOUS RECOMMANDONS QUE l'inspecteur des pratiques policières fasse un examen périodique de l'à-propos des mesures disciplinaires prises par la GRC suite à des cas de conduite répréhensible de la part de membres, lorsque ces cas ont des répercussions sur le public, et qu'il fasse rapport de son examen.

(236)

E. LE BUREAU DE L'INSPECTEUR DES PRATIQUES POLICIÈRES

49. Notre principale recommandation du présent chapitre vise la création d'un organisme de révision externe, que nous avons nommé le Bureau de l'inspecteur des pratiques policières. Nous avons déjà, à plusieurs reprises, parlé du besoin d'un tel organisme. En somme, il aurait deux fonctions fondamentales: d'abord, il aurait le pouvoir, dans des circonstances exceptionnelles, de faire enquête sur des plaintes alléguant des méfaits de la GRC et de faire des recommandations au solliciteur général; deuxièmement, il devrait exercer un contrôle suivi des enquêtes de la GRC sur les allégations d'inconduite et évaluer les procédures de traitment des plaintes de la GRC. Les fonctions, les responsabilités et les ressources humaines que nous recomman-

dons pour le Bureau de l'inspecteur des pratiques policières sont sensiblement les mêmes que celles du Bureau de la responsabilité professionnelle qui vient d'être créé au sein du département du Procureur général des États-Unis[9]. Le système que nous proposons attribue à la GRC la responsabilité première des enquêtes sur les plaintes et du règlement des plaintes. Nous croyons que cela est nécessaire si la Gendarmerie doit prendre au sérieux le besoin d'adapter continuellement ses mécanismes pour réduire la possibilité d'inconduite future et si elle doit garder la responsabilité de l'application d'une norme acceptable de conduite pour ses membres. L'inspecteur des pratiques policières servirait en quelque sorte de soupape de sûreté dans ce système. Nous avons vu, dans les témoignages reçus au cours des audiences, que la GRC ne mène pas toujours convenablement les enquêtes qu'elle fait sur elle-même et, à notre avis, il faut prendre avec un grain de sel le point de vue selon lequel la GRC n'a pas besoin de l'intervention d'«étrangers» pour s'occuper de certaines plaintes portées contre elle. Nous croyons en outre qu'un organisme de l'extérieur peut être un centre important pour le dépôt des plaintes d'inconduite de la part de la GRC, particulièrement dans les cas où quelqu'un, de l'intérieur ou de l'extérieur de l'organisation, pourrait avoir peur de représailles s'il déposait la plainte directement auprès de la Gendarmerie.

50. Notre recommandation relative à un organisme de révision externe est semblable à celle de la commission Marin, dont l'une des recommandations centrales portait sur l'établissement d'un «ombudsman de la police fédérale». La commission Marin préférait un ombudsman spécialisé dans les questions policières, étant donné que cette personne acquerrait vite une connaissance détaillée et intime de la Gendarmerie et de ses membres, ce qui lui permettrait de dissiper les craintes exprimées par les membres de la GRC, pour qui un «étranger» ne pourrait pas comprendre les problèmes particuliers auxquels la GRC doit faire face. Cette proposition centrale n'a pas été pleinement acceptée par le gouvernement de l'époque. Plutôt, en 1978, le bill C-43 proposait la création d'une fonction d'ombudsman chargé de surveiller tous les ministères et organismes du gouvernement fédéral, et non pas seulement la GRC. Le projet de loi est resté en plan au *Feuilleton* de cette année-là.

51. Nous croyons que la proposition de la commission Marin à l'égard d'un ombudsman spécialiste de la police demeure fondamentalement valable. La fonction policière est intrinsèquement différente des autres fonctions administratives de la Fonction publique fédérale et les problèmes qui se posent entre les membres du public et la GRC ont un caractère tout à fait particulier. Au contraire de la plupart des fonctionnaires fédéraux, les membres de la GRC exercent des pouvoirs d'arrestation et de perquisition et saisie. A l'occasion, ils sont obligés d'avoir recours à la force physique dans l'exercice de leurs fonctions, d'où certaines plaintes. Les membres de la GRC, de par la nature

[9] Le Bureau de la responsabilité professionnelle a été créé le 9 décembre 1975 par le procureur général Edward H. Levi. Son objet est de surveiller la «conduite des employés du ministère qui peut être contraire à la loi, aux règlements ou ordonnances du ministère, ou aux normes de conduite applicables», et, au besoin, d'y faire enquête. 28 C.F.R. Section 0.38 *et seq.* (1976).

même de leurs tâches, sont plus susceptibles que tout autre fonctionnaire fédéral (peut-être à l'exception des membres du service de renseignements pour la sécurité) de porter atteinte aux droits et aux libertés fondamentales, surtout à ceux qui ont trait à l'application régulière de la loi. Par conséquent, les problèmes auxquels font face les membres de la GRC dans l'exercice de leurs fonctions sont bien différents de ceux qui se posent à la plupart des autres fonctionnaires fédéraux. Nous voyons donc la nécessité d'une révision constante de l'activité policière par un organisme externe qui peut acquérir une compréhension intime des problèmes que comporte le travail de la police.

52. Tout en appuyant la proposition de la commission Marin relativement à la création d'un organisme externe et spécialisé de révision pour la GRC, et peut-être pour d'autres corps policiers fédéraux, nous croyons que l'institution de l'ombudsman ne suffirait pas à répondre aux besoins que nous avons signalés. Nous estimons que le travail d'un organisme de révision externe devrait dépasser le rôle traditionnel de l'ombudsman, qui consiste à réagir aux plaintes individuelles, et qu'il devrait supposer une révision *constante* de la pertinence des pratiques de la GRC. Ces questions, selon nous, devraient entrer dans le mandat d'un organisme externe chargé non seulement de revoir la façon dont la GRC dispose des plaintes, mais aussi d'isoler les problèmes au sein de la GRC qui peuvent avoir contribué aux incidents en question.

53. Il y a une deuxième raison pour laquelle nous préférons le Bureau de l'inspecteur des pratiques policières à l'ombudsman de la police que propose la commission Marin. Un ombudsman est habituellement un fonctionnaire du Parlement, donc indépendant de tout ministère. Nous croyons qu'il y a des avantages réels à placer au contraire le Bureau de l'inspecteur des pratiques policières au sein du ministère du solliciteur général. Tout d'abord, les témoignages que nous avons entendus à propos de diverses allégations d'inconduite de la GRC — par exemple, l'incident du North Star Inn et l'entrée subreptice dans les locaux de l'APLQ — donnent à croire qu'il aurait été très opportun qu'un solliciteur général dispose de moyens commodes de lancer une enquête sur la GRC à l'aide d'enquêteurs rattachés à son bureau mais n'appartenant pas à la Gendarmerie. Deuxièmement, la présence de l'inspecteur des pratiques policières au sein du ministère du solliciteur général donnera au ministre et à son sous-ministre une autre source d'information et de conseils sur le traitement des plaintes par la GRC. Il ressort clairement des témoignages que nous avons entendus que les anciens solliciteurs généraux en savaient trop peu sur la GRC et qu'ils n'avaient même pas les moyens suffisants d'en découvrir assez pour poser les bonnes questions. L'inspecteur des pratiques policières devrait permettre de combler cette lacune.

54. En faisant cette recommandation, nous sommes conscients de ce que nous nous éloignons de l'organisation que nous avons recommandée au chapitre 2 de la Partie VIII relativement au Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement, c'est-à-dire un organisme ayant des fonctions semblables à celles de l'inspecteur des pratiques policières. C'est que nous voyons une différence fondamentale dans le type de rapports qu'un corps policier et un service de renseignements pour la sécurité doivent avoir avec le gouvernement. On risque beaucoup moins que dans le cas du service de renseignements pour la sécurité

que le solliciteur général soit lui-même partie à l'inconduite de la GRC en raison de la quasi-indépendance dont la police devrait jouir dans la conduite de ses enquêtes et les arrestations auxquelles elle procède. (Nous reviendrons sur ce thème au chapitre 4 de la présente partie de notre rapport). Par contre, en vertu du système que nous proposons pour la direction du service de renseignements pour la sécurité, le solliciteur général participerait activement aux décisions à prendre par le service relativement aux «cibles» et, par conséquent, serait plus exposé à devenir partie à des méfaits.

55. Il reste que nous pouvons imaginer des situations où le solliciteur général pourrait abuser du Bureau de l'inspecteur des pratiques policières. Nous croyons qu'il y a plusieurs façons de structurer la fonction d'inspecteur pour écarter la possibilité de ce genre d'abus. En particulier, nous proposons que l'inspecteur soit nommé par décret du conseil pour un mandat fixe de cinq ans, qu'il ne puisse servir pour plus de dix ans et qu'il ne puisse être destitué que pour «un motif suffisant». (Notre définition de «motif suffisant» au chapitre 2 de la Partie VI, comprend l'incapacité mentale ou physique, les écarts de conduite, la faillite ou l'insolvabilité, ou la non-observation des dispositions de la loi créant la fonction de directeur général.) Par ailleurs, la loi établissant son service devrait donner à l'inspecteur le pouvoir d'entreprendre toute enquête qu'il juge nécessaire à l'exécution de son mandat. Ainsi, le solliciteur général ne devrait pas pouvoir empêcher l'inspecteur de faire enquête sur une affaire où le solliciteur général pourrait être lui-même impliqué. Enfin, il devrait être compris que l'inspecteur aurait accès au premier ministre pour toute question où l'intégrité du solliciteur général est en cause. Nous croyons qu'en donnant cette structure au Bureau de l'inspecteur des pratiques policières on peut le faire relever du ministère du solliciteur général tout en lui conservant un statut de quasi-indépendance à l'égard du ministre et de ses fonctionnaires.

56. Le Bureau de l'inspecteur des pratiques policières devrait être doté d'un petit personnel ayant de l'expérience dans le domaine de l'administration de la police ou de la justice pénale. L'inspecteur devrait être un avocat membre du Barreau depuis au moins 10 ans. Les membres permanents du personnel devraient faire porter leur action essentiellement sur le rôle de contrôle et de révision que nous avons défini plus haut. En matière d'enquêtes, leur rôle devrait se limiter à la recherche préliminaire de renseignements pour déterminer la nécessité d'une enquête. Quand l'inspecteur décide d'entreprendre une enquête spéciale, il devrait obtenir, en détachement, des enquêteurs de police expérimentés de différents corps policiers, ainsi que d'autres experts, au besoin. Ces dispositions assureraient que l'inspecteur n'entreprendra pas d'enquêtes à la seule fin d'occuper du personnel permanent. Chose plus importante encore, l'inspecteur et ses adjoints n'auront pas d'intérêts importants dans les résultats des enquêtes menées par des enquêteurs détachés et, par conséquent, les conseils qu'ils fourniront au solliciteur général s'en trouveront d'autant plus fiables.

57. Un dernier aspect du Bureau de l'inspecteur des pratiques policières concerne la présentation de rapports. L'inspecteur devrait communiquer régulièrement au solliciteur général les résultats des enquêtes de conséquence et il

devrait lui présenter un rapport annuel sur les activités importantes de son Bureau, en y incluant des recommandations de changements aux politiques et pratiques de la GRC et en y faisant état de la réaction de la Gendarmerie à ces recommandations. Ce rapport annuel devrait en outre être déposé au Parlement.

NOUS RECOMMANDONS QUE le Bureau de l'inspecteur des pratiques policières soit établi au sein du ministère du solliciteur général et que l'inspecteur relève directement du solliciteur général.

(237)

NOUS RECOMMANDONS QUE la nomination de l'inspecteur des pratiques policières se fasse par décret du conseil et que les conditions d'emploi ci-après soient précisées dans la loi créant la fonction:

a) **l'inspecteur devrait être sujet à destitution seulement pour «un motif suffisant»;**

b) **les «motifs suffisants» comprennent l'incapacité mentale ou physique; les écarts de conduite; la faillite ou l'insolvabilité; ou la non-observation des dispositions de la loi créant le Bureau de l'inspecteur des pratiques policières;**

c) **l'inspecteur devrait être nommé pour un mandat de cinq ans;**

d) **nul inspecteur ne devrait servir pour plus de dix ans.**

(238)

NOUS RECOMMANDONS QUE l'inspecteur des pratiques policières ait accès au premier ministre pour des questions concernant des écarts de conduite de la part du solliciteur général dans l'exécution de ses fonctions relatives à la GRC.

(239)

NOUS RECOMMANDONS QUE l'inspecteur des pratiques policières soit un avocat membre du Barreau depuis au moins 10 ans et qu'il dispose d'un petit personnel ayant de l'expérience dans le domaine de l'administration de la police ou de la justice pénale.

(240)

NOUS RECOMMANDONS QUE l'inspecteur des pratiques policières ait le pouvoir d'obtenir, en détachement, des enquêteurs d'expérience et d'autres spécialistes pour mener des enquêtes, lorsqu'il y a lieu, sur des cas d'inconduite de la part de membres de la GRC.

(241)

NOUS RECOMMANDONS QUE l'inspecteur des pratiques policières communique régulièrement au solliciteur général les résultats de ses enquêtes et qu'il lui présente un rapport annuel sur les activités importantes de son Bureau. Le solliciteur général devrait déposer ce rapport au Parlement.

(242)

F. LE RÔLE DES PROVINCES

58. Avant de chercher à définir le rôle des provinces dans le règlement des allégations contre la GRC, nous allons examiner brièvement ce qui se passe présentement devant les tribunaux et définir notre perception des limites

actuelles du pouvoir des provinces sur la GRC et son rôle de police sous contrat. Le fondement du pouvoir des provinces est l'article 92(14) de l'AANB, qui confie aux provinces «... l'administration de la justice dans la province ... ». On a toujours cru que cela englobait non seulement l'établissement et l'administration de cours provinciales, mais aussi l'obligation de faire respecter la loi dans la province. L'étendue du pouvoir du procureur général de la province en matière de respect de la loi ne semble pas faire de doute pour ce qui est de la direction et du contrôle des corps policiers constitués par les provinces. Mais lorsqu'un organisme fédéral, la GRC, s'occupe des fonctions de police d'une province en vertu d'un contrat, le contrôle que les provinces peuvent exercer sur lui fait l'objet d'importantes limitations constitutionnelles. Le pouvoir des provinces par rapport au rôle de police fédérale de la GRC est aussi limité par la constitution.

59. Deux récentes décisions judiciaires ont porté précisement sur les limites du pouvoir des provinces sur la GRC. La première est la décision de 1978 de la Cour suprême du Canada dans *Procureur général de la province de Québec et Keable* c. *Procureur général du Canada et autres.*[10] Spécifiquement, la question constitutionnelle qui a été posée était la suivante:

> Lorsque des membres d'une institution fédérale, soit la Gendarmerie royale du Canada, sont impliqués dans des actes qu'on allègue être criminels ou répréhensibles, un commissaire chargé d'une enquête en matière d'administration de la justice dans la province en vertu d'une loi provinciale a-t-il le droit, en faisant enquête sur les circonstances entourant la perpétration desdits actes, de s'enquérir sur:
>
> *a*) l'institution fédérale, soit la Gendarmerie royale du Canada;
>
> *b*) les règles, les politiques et la procédure régissant les membres de l'institution qui y sont impliqués;
>
> *c*) le fonctionnement, les politiques et la gestion de l'institution;
>
> *d*) la gestion, le fonctionnement, les politiques et la procédure du service de sécurité de la Gendarmerie royale du Canada;
>
> et de faire des recommandations sur les mesures à prendre pour éviter que de tels actes ne se reproduisent à l'avenir?

60. Le juge Pigeon, au nom de la majorité de la Cour, a répondu à la question par la négative. Il a déclaré:

> On ne conteste pas que l'établissement et l'administration de cette police dans le cadre du gouvernement du Canada relèvent de l'autorité du Parlement. Il est donc évident qu'aucune autorité provinciale ne peut s'ingérer dans son administration. Le personnel de la Gendarmerie royale ne jouit d'aucune immunité contre le pouvoir des autorités provinciales appropriées de faire enquête et d'instituer des poursuites en cas d'actes criminels commis par l'un d'eux comme par toute autre personne, mais ces autorités provinciales ne peuvent en prendre prétexte pour faire enquête sur l'administration et la gestion de cette police.

---

[10] [1979] 1 R.C.S. 218.

61. Ainsi, bien que les autorités provinciales puissent faire enquête sur des infractions commises par des membres de la GRC et intenter des poursuites contre des membres de la GRC, elles ne peuvent étendre la portée de leur enquête à des questions touchant l'administration et la gestion de la Gendarmerie. Cette décision semble donner à entendre que les commissions provinciales ne sont pas constitutionnellement compétentes pour enquêter sur les aspects non criminels des plaintes du public contre la GRC, même quand la GRC rend un service de police provinciale dans les provinces contractantes. A la lumière de la décision Keable, les initiatives d'une commission de police provinciale désireuse d'enquêter sur les politiques et procédures qui ont pu donner lieu à une série de plaintes, par exemple, peuvent bien être anticonstitutionnelles. Il en va peut-être de même lorsqu'une commission provinciale veut ordonner à la GRC de mener une enquête interne sur des allégations qui viennent à l'attention de la commission provinciale.

62. Une cause récente en Alberta a confirmé que les pouvoirs des provinces d'enquêter sur les plaintes du public contre la GRC sont bel et bien assujettis aux mêmes limites. La Cour d'appel de l'Alberta, dans *The Attorney General of Alberta and the Law Enforcement Appeal Board* c. *Constable K.W. Putnam and Constable M.G.C. Cramer and the Attorney General of Canada*[11], a jugé que l'article 33 de l'*Alberta Police Act*, qui établit une procédure relative aux enquêtes et à la révision des enquêtes sur les plaintes contre tous les corps policiers de la province, dépassait la compétence de la province dans la mesure où elle s'appliquait à des membres de la GRC. Cet article prétendait, entre autres choses, donner à la Commission d'appel de l'application de la loi de l'Alberta le pouvoir d'entendre un plaignant en appeler d'une décision de la GRC sur le bien-fondé de la plainte. Il prétendait également permettre à la commission de mener sa propre enquête sur toute plainte et de faire enquête sur toute question touchant la discipline ou la conduite d'un membre d'un corps policier. Ces dispositions ont été déclarées invalides parce qu'elles constitueraient de l'ingérence dans les affaires internes de la GRC et qu'elles viendraient en conflit avec une loi et des règlements fédéraux valides et encore en vigueur. La décision a depuis été portée en appel devant la Cour suprême du Canada.

63. Ces décisions ont eu pour résultat de jeter de sérieux doutes sur la validité des mécanismes provinciaux pour le traitement des plaintes du public contre la GRC, même lorsque la Gendarmerie remplit une fonction de police provinciale sous la direction du procureur général d'une province. Il faut maintenant supposer que certaines des caractéristiques centrales de ces régimes provinciaux ne s'appliquent plus à la GRC.

64. Nous croyons que les provinces ont un rôle légitime à jouer dans le traitement des plaintes du public contre la GRC. Elles aimeraient assurer un

---

[11] [1980] 22 A.R. 510, [1980] 5 W.W.R. 83. [Note des commissaires: Depuis la présentation du présent rapport, la Cour suprême du Canada a rendu, le 28 mai 1981, ses motifs de jugement rejetant l'appel interjeté dans cette affaire et confirmant le jugement de la Cour d'appel de l'Alberta. Les motifs n'ont pas encore été rapportés dans les recueils d'arrêts et de décisions judiciaires.]

système uniforme de redressement des griefs des citoyens lésés, peu importe que la plainte vise la GRC ou un autre corps policier constitué par la province. Les commissions de police se sont révélées de précieux instruments de surveillance et de contrôle par les provinces. Les procureurs généraux des provinces ont le devoir constitutionnel de veiller à l'efficacité des opérations de police provinciale, y compris celles de la GRC. Comment peut-on concilier ces préoccupations avec la responsabilité du Solliciteur général du Canada de diriger le contrôle et la gestion de l'organisme fédéral qu'il surveille, la GRC?

65. Comme nous l'avons dit plus tôt, l'enquête sur les allégations d'inconduite criminelle de la part de membres de la GRC et la décision qui s'ensuit devraient demeurer la responsabilité des procureurs généraux des provinces, vu qu'il s'agit de questions d'administration de la justice dans les provinces. Cela est conforme à l'interprétation judiciaire existante de la Constitution du Canada. Pour ce qui est des aspects non criminels des plaintes contre la GRC dans son rôle de police provinciale, nous croyons qu'il est essentiel d'assurer une communication et une collaboration efficaces entre les procureurs généraux et les commissions de police des provinces, d'une part, et la GRC, l'inspecteur des pratiques policières et le solliciteur général fédéral, d'autre part. Dans le reste de la présente section, nous indiquons sur quels points la collaboration est nécessaire et comment on peut la réaliser. Étant donné les récentes décisions judiciaires citées plus haut, il incombe au gouvernement fédéral de prendre un grand nombre des initiatives requises pour s'assurer que les organismes provinciaux jouent un rôle valable dans le système de plaintes.

66. Un domaine de collaboration possible est le partage des renseignements sur les plaintes d'inconduite de la GRC. La GRC et l'inspecteur des pratiques policières devraient informer les procureurs généraux des provinces et les commissions de police provinciales de toutes les plaintes sérieuses provenant de leur province respective et qui n'ont pas été déposées auprès des commissions de police provinciales. Ils devraient être tenus au courant de la suite donnée à toutes les allégations d'inconduite de la GRC dans leur province, et recevoir les analyses statistiques des plaintes établies par la GRC, sous réserve des restrictions que nous proposons au chapitre 8 de la Partie V, c'est-à-dire lorsque la GRC remplit les fonctions relatives au mandat du service de renseignements pour la sécurité. La Gendarmerie, l'inspecteur des pratiques policières et le solliciteur général devraient acquiescer sans réserve aux demandes de renseignements des procureurs généraux des provinces et des commissions de police provinciales.

67. Un autre domaine qui appelle la collaboration concerne les enquêtes elles-mêmes sur les allégations d'inconduite. Selon notre interprétation de la loi actuelle, la constitution n'interdit ni aux commissions de police ni aux commissions spéciales d'enquête des provinces de faire enquête sur les cas d'inconduite criminelle, d'atteinte aux droits des citoyens ou de dommages à la propriété. La seule restriction, c'est que la portée de l'enquête ne peut s'étendre à l'administration et à la gestion internes de la GRC. Les enquêtes provinciales, lorsqu'elles ont lieu, devraient, dans la mesure où leur portée est constitutionnellement admissible, avoir l'entière collaboration de la GRC, de l'inspecteur et du solliciteur général.

68. De même, une commission de police provinciale devrait pouvoir demander une enquête de la GRC ou déférer une question à l'inspecteur des pratiques policières si elle juge que l'affaire est particulièrement importante ou délicate. Sans y être obligés, la GRC et l'inspecteur devraient faire droit à ces demandes dans toute la mesure du possible. Il serait également très souhaitable que l'inspecteur obtienne, en détachement, du personnel des corps provinciaux ou municipaux lorsque son bureau mène des enquêtes sur des allégations d'inconduite. En outre, l'inspecteur devrait normalement consulter les fonctionnaires provinciaux sur les recommandations qu'il se propose de faire par suite d'une allégation grave provenant de leur province. Il est particulièrement important que les provinces aient l'occasion de faire des observations et d'exercer une influence sur les recommandations qui concernent la gestion de la Gendarmerie et qui ont trait aux plaintes provenant des provinces.

69. Le solliciteur général pourrait faciliter la collaboration et la communication nécessaires entre ministres et fonctionnaires fédéraux et provinciaux dans ce domaine en instituant des réunions périodiques où l'on discuterait des problèmes communs et partagerait des renseignements sur le traitement des plaintes. Ces réunions, qui pourraient avoir lieu annuellement et peut-être deux fois l'an, pourraient mener à une meilleure formalisation des structures et des procédures pour assurer la collaboration fédérale-provinciale. Sans cette collaboration, le système de traitement des plaintes contre les membres de la GRC, selon ce que nous proposons dans le présent chapitre, n'aura pas toute l'efficacité souhaitée.

NOUS RECOMMANDONS QUE, **sous réserve des restrictions que nous avons proposées quand la GRC remplit les fonctions relatives au mandat du service de renseignements pour la sécurité, la GRC et l'inspecteur des pratiques policières fournissent à chaque procureur général des provinces et à chaque commission de police provinciale:**

a) **des renseignements sur toutes les plaintes graves dans leur province;**

b) **les rapports sur les suites données à ces plaintes;**

c) **les analyses statistiques des plaintes concernant l'inconduite de la GRC.**

(243)

NOUS RECOMMANDONS QUE **l'inspecteur des pratiques policières:**

a) **obtienne, en détachement, du personnel des corps policiers provinciaux, des commissions de police provinciales ou des ministères provinciaux compétents lorsqu'il forme des groupes de travail pour faire enquête sur des allégations d'inconduite de la GRC;**

b) **consulte normalement les fonctionnaires provinciaux compétents à propos des recommandations qu'il se propose de faire par suite d'une allégation grave dans leur province.**

(244)

NOUS RECOMMANDONS QUE **le solliciteur général:**

a) **prenne l'initiative de tenir des réunions périodiques pour permettre aux ministres et fonctionnaires fédéraux et provinciaux de discuter de problèmes et d'échanger des renseignements en matière de procédures de traitement des plaintes; et**

b) **s'assure que les enquêtes des provinces sur les allégations d'inconduite de la GRC, dans la mesure où leur portée est constitutionnellement admissible, aient l'entière collaboration de la GRC et de l'inspecteur des pratiques policières.**

(245)