



COMMISSION D'ENQUÊTE
SÉCURITÉ — POSTES CANADA

RAPPORT

LE 7 JANVIER 1981

Le très honorable Pierre B. Trudeau, C.P.

ACCESS CODE CODE D'ACCÈS	ACWZ
COPY / ISSUE EXEMPLAIRE / NUMÉRO	C.1

HE6659
.S4
C514

c. 1 aa

PROPERTY OF - PROPRIÉTÉ DU
PRIVY COUNCIL OFFICE
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ
LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE

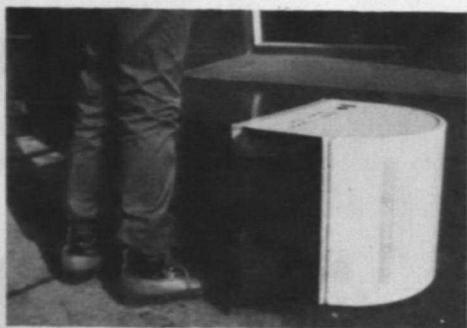
11 mars 1981

Mlle premier ministre :

Avec mes hommages.

et mes profonds admirations.

Jonker
J.



Wie ist das Leben
bei der Post



Rapport

de la

Commission d'enquête traitant de la

Direction des services de sécurité et des enquêtes

au sein du ministère des Postes

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1981

En vente au Canada par l'entremise de nos
agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnement et Services Canada
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

N° de catalogue CP32-42/81F

Canada: \$10.00

ISBN 0-660-90675-9

à l'étranger: \$12.00

Prix sujet à changement sans avis préalable



Ottawa, le 7 janvier 1981

L'honorable André Ouellet, C.P., Député
Ministre des Postes du Canada
Immeuble Sir Alexander Campbell
Confederation Heights
Ottawa (Ontario)
K1A 0B1

Monsieur le Ministre,

La Commission d'enquête traitant de la Direction des services de sécurité et des enquêtes au sein du ministère des Postes, établie en vertu de l'arrêté en conseil C.P. 1980-1310 en date du 15 mai 1980 et modifié par l'arrêté en conseil C.P. 1980-1544 en date du 5 juin 1980, a l'honneur de vous présenter le rapport de ses conclusions et de ses recommandations.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués et respectueux.

Le commissaire,

René J. Marin

COMMISSIONER/COMMISSAIRE
JUGE RENÉ J. MARIN

COMMISSION D'ENQUÊTE TRAITANT DE LA DIRECTION DES SERVICES DE SÉCURITÉ
ET DES ENQUÊTES AU SEIN DU MINISTÈRE DES POSTES

COMMISSION OF INQUIRY RELATING TO THE SECURITY AND INVESTIGATION
SERVICES BRANCH WITHIN THE POST OFFICE DEPARTMENT

LA COMMISSION

LE COMMISSAIRE

LE JUGE RENE J. MARIN

LA SECRETAIRE

LYNN M. MACDONALD

LE DIRECTEUR ADMINISTRATIF

ROBIN BOURNE

LA COORDONNATRICE DE LA RECHERCHE

NADINE LEVIN

LE CONSEILLER DE RECHERCHE

CLIFFORD D. SHEARING, PH. D.

LES ADJOINTS A LA RECHERCHE

STEVEN MALEK

PIERRE PERRAS

LES CONSEILLERS JURIDIQUES

Me DAVID W. SCOTT, C.R.

Me GERALD E. DESMARAIS

Me HARVEY W. YAROSKY

Table des matières

	Page
Introduction	1
Etablissement de la Commission.....	1
Méthodologie	4
Recherche	4
Enquêteurs en matière de sécurité	5
Visites d'établissements postaux	5
Documentation	5
Remerciements	6
Chapitre 1	
Le ministère des Postes	9
Objectifs	9
Services	11
Organisation.....	15
Les pertes aux Postes	17
Le courrier assuré	19
Les paquets d'argent	21
Le courrier non assuré	22
Le courrier recommandé	22
Les envois livrés contre remboursement	23
Les revenus des Postes	23
Les immeubles et le matériel des Postes	24
Résumé.....	26
Chapitre 2	
La sécurité au ministère des Postes	27
Les secteurs vulnérables	28
Vol ou endommagement du courrier	29
Vol ou endommagement d'équipement postal et de biens postaux.....	30
Vol de recettes des Postes et de fonds des clients	32
Delits contre les employés des Postes	33
Infractions relatives à la drogue et à l'alcool	33

Utilisation de la poste à des fins illégales	34
Résumé	35
Répartition des responsabilités en matière de sécurité	36
Responsabilités particulières en matière de sécurité	43
Services de sécurité et des enquêtes	43
Agents de protection d'établissement	43
Agents de sécurité	45
Services de commercialisation	46
Services financiers.....	48
Services du personnel.....	49
Corps de police	49
Les syndicats des Postes.....	50
Courrier électronique	50

Chapitre 3

Les Services de sécurité et des enquêtes	53
Personnel	53
Inspecteurs des Postes.....	53
Effectif, distribution et caractéristiques démographiques	54
Formation	57
Niveau de classement des postes et rémunération	61
Recrutement.....	63
Responsabilités	66
Agents de sécurité	68
Ressources.....	70
Sources d'information.....	70
Equipement	73
Télévision en circuit fermé-traitement du courrier.....	73
Télévision en circuit fermé-sécurité.....	73
Télévision en circuit fermé-enquêtes	740
Techniques de surveillance.....	750
Autres techniques	78
Sécurité préventive.....	78
Services de sécurité et des enquêtes de l'administration	
centrale.....	79
Services de sécurité et des enquêtes au niveau régional.....	82
Agents de sécurité	84
Gestionnaires d'exploitation	84
Inspections de sécurité.....	85
Approbations sécuritaires	86
Programmes de sensibilisation à la sécurité	88

Pratiques des clients.....	90
Enquêtes.....	91
Au niveau national.....	92
Au niveau régional.....	93
Infractions.....	94
Spoliations du courrier	94
Irrégularités financières.....	95
Vols qualifiés et introductions par effraction	95
Utilisation de la poste à des fins illégales	95
Irrégularités des mandats.....	96
Spoliations des boîtes aux lettres	96
Divers (autres infractions contre les Postes)	96
La règle des 24 heures	96
Accusations et poursuites	99
Résultats des enquêtes.....	100
Résumé.....	101

Chapitre 4

Le concept d'agent de la paix.....	103
Perspective historique	106
Etude juridique.....	108
Pouvoir d'arrestation.....	109
Arrestation sans mandat par un agent de la paix.....	109
Arrestation sans mandat par d'autres personnes.....	111
Arrestation avec mandat par un agent de la paix.....	113
Pouvoir d'arrestation par une «personne autorisée»	114
Pouvoir de détention.....	116
Pouvoir de perquisition.....	119
Agents de la paix.....	119
Inspecteurs et agents de sécurité des Postes	121
Fouilles avec consentement.....	126
Pouvoir de saisie	127
Agents de la paix.....	127
Inspecteurs et agents de sécurité des Postes	128
Pouvoirs d'enquête et d'interrogatoire.....	130
Recours à la force	133
Protection contre les erreurs commises de bonne foi	135
Droit de consulter les casiers judiciaires et les dossiers de la police.....	138
Autonomie face à de la direction des Postes	140

Chapitre 5

L'ouverture du courrier — analyse des aspects juridiques	143
L'ouverture du courrier	149
Articles qui ne sont pas «en cours de transmission par la poste»	149
Courrier «en cours de transmission par la poste»	150
Dispositions autorisant l'ouverture du courrier	151
L'ouverture du courrier par les agents des douanes	156
Dispositions interdisant l'ouverture du courrier	159
L'examen des mentions extérieures du courrier et la surveillance de sa distribution	161
Conclusions sur les dispositions légales relatives à l'ouverture du courrier	164

Chapitre 6

La question d'accorder le titre d'agent de la paix — propositions et recommandations	167
La fouille des biens et effets personnels.....	173

Chapitre 7

L'ouverture du courrier — propositions et recommandations	181
---	-----

Chapitre 8

Recommandations relatives à la sécurité et aux enquêtes	193
Les pertes aux Postes	211

Annexe A	227
Annexe B	229
Annexe C	235
Annexe D	255
Annexe E	381

Légende

Aux fins d'identification et de classification, la Commission a utilisé les sigles suivants lors de la numérotation des recommandations. Les sigles indiquent la matière à laquelle se rapporte la recommandation.

SEC	Les Services de sécurité et des enquêtes
TAP	Le titre d'agent de la paix
ODC	L'ouverture du courrier

Introduction

Etablissement de la Commission

L'arrêté en conseil C.P. 1980-1310 en date du 15 mai 1980 et modifié par l'arrêté en conseil C.P. 1980-1544 en date du 5 juin 1980 établissait la Commission d'enquête traitant de la Direction des services de sécurité et des enquêtes au sein du ministère des Postes. Cet arrêté en conseil se lit comme suit:

«Sur avis conforme du ministre de la Justice et du ministre des Postes et en vertu de la Partie II de la Loi sur les enquêtes, le Comité du Conseil privé recommande par les présentes que Son honneur le juge René J. Marin, des cours de comté et de district de l'Ontario, soit nommé au poste de commissaire chargé d'enquêter et de présenter un rapport sur les affaires du ministère des Postes touchant:

- a) le travail et les activités de la Direction des services de sécurité et des enquêtes, en ce qui a trait aux enquêtes criminelles et à la mise en application des dispositions de la Loi sur les postes et du Code criminel concernant les infractions à la Loi sur les postes et les peines imposées en vertu de cette dernière;
- b) une proposition visant à conférer le titre d'agent de la paix, suivant le sens donné à cette expression dans le Code criminel, aux employés de cette Direction qui sont chargés d'enquêtes et de la mise en application des lois susmentionnées; et
- c) les circonstances dans lesquelles et la façon dont ce titre pourrait être conféré aux employés susmentionnés, le cas échéant.

«En outre, le Comité recommande que le commissaire:

- a) soit autorisé à adopter les règles et méthodes administratives qu'il juge nécessaires pour mener à bien l'enquête, et à tenir des séances aux dates et aux endroits qu'il désire;
- b) soit autorisé à consulter à son gré le personnel et l'information dont disposent le ministère des Postes et d'autres ministères et organismes du gouvernement du Canada, et qu'il ait à sa disposition les locaux et le personnel de soutien dont il a besoin;
- c) soit autorisé à engager le personnel qu'il estime nécessaire, aux taux de rémunération et de remboursement autorisés par le conseil du Trésor;

- d) soit tenu de présenter au ministre des Postes, dans un délai de quatre mois ou un délai autre fixé par ce dernier, un rapport renfermant ses constatations, ses recommandations et ses conseils quant aux mesures à prendre, le cas échéant, ainsi que les rapports provisoires que pourra exiger le ministre des Postes; et
- e) soit tenu de déposer aux Archives publiques les documents et dossiers de la Commission, dans un délai raisonnable suivant la conclusion de l'enquête.

«Conformément à l'article 37 de la Loi sur les juges, le Comité déclare en outre que Son honneur le juge René J. Marin est autorisé par les présentes à agir en tant que commissaire aux fins de ladite enquête.»

La Commission a interprété son mandat de façon telle que son rapport définitif

- décrive la nature ainsi que l'étendue du problème de sécurité au sein du ministère des Postes;
- évalue les mesures adoptées par le Ministère pour répondre à ses besoins en matière de sécurité;
- étudie les propositions mises de l'avant tant par des personnes intéressées du Ministère que par des personnes de l'extérieur, en vue de résoudre les problèmes de sécurité, y compris la proposition de conférer aux inspecteurs des Postes le titre d'agent de la paix;
- propose au gouvernement fédéral les mesures qu'il pourrait adopter pour répondre aux besoins du Ministère en matière de sécurité.

Dès le début des audiences, la Commission a constaté qu'il lui fallait interpréter son mandat de façon plus vaste afin d'y inclure une étude de l'ouverture du courrier.

Dans ses travaux, la Commission s'est appuyée sur deux hypothèses principales. D'une part, elle a supposé que la sécurité au ministère des Postes intéressait non seulement la direction mais aussi les syndicats. Quatre organismes représentent en effet les employés du Ministère: le Syndicat des postiers du Canada, l'Union des facteurs du Canada, l'Alliance de la Fonction publique du Canada et la Fraternité internationale des ouvriers en électricité. Les syndicats et les cadres du Ministère ont participé à toutes les activités d'ordre public de la Commission. Les conseillers juridiques du Ministère et ceux des syndicats et du Congrès du travail du Canada ont été habilités, au nom de la Commission, à interroger les témoins lors des audiences publiques.

De plus, des représentants des syndicats et de la direction du Ministère ont accompagné le personnel de la Commission au cours de ses visites à des

établissements postaux. La Commission les a aussi consultés officieusement au sujet de ses objectifs et de ses méthodes d'action. L'examen des points de vue des deux parties en cause a aidé la Commission à formuler des recommandations pondérées.

La seconde hypothèse est que la Commission se devait d'être accessible au grand public puisque les contribuables sont sans contredit intéressés à disposer d'un service postal sûr et efficace. Aussi a-t-elle tenu des audiences publiques du 14 juillet au 17 octobre 1980 dans chacune des quatre régions postales du Canada. A la suite d'annonces publiées, au cours de la semaine du 16 juin 1980, dans les deux langues officielles du pays dans 45 quotidiens et hebdomadaires (voir l'annexe A), la Commission a reçu des réponses de particuliers et d'organismes de tous les coins du Canada. De plus, elle a tenu à informer la tribune de la presse de la Chambre des communes de l'heure, de la date et de l'endroit des audiences publiques et, lorsqu'il était possible de le faire, des témoins qui devaient comparaître.

La Commission a reconnu qu'elle devait composer avec deux contraintes. Premièrement, la Commission d'enquêtes concernant certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) étudiait déjà la question de l'ouverture du courrier. Bien que la présente Commission n'avait aucunement l'intention de répéter ce même travail, elle a cru que les conséquences de l'ouverture du courrier allaient au-delà de ce que pouvait en faire la GRC au nom de la sécurité nationale. La Commission a estimé qu'il lui incombait donc d'étudier cette question mais elle a surtout dirigé son attention vers d'autres éléments du problème, notamment ceux qui ont trait à l'aspect juridique et à l'incidence sur la sécurité aux Postes.

La seconde contrainte était la suivante. Au moment où la Commission étudiait le problème de la sécurité au ministère des Postes, le gouvernement préparait et soumettait aux débats un projet de loi pour transformer ce Ministère en une société de la Couronne. Conséquemment, la Commission a mené son enquête et formulé ses recommandations de telle sorte qu'elles s'appliquent aussi bien à un ministère fédéral qu'à une société de la Couronne. Eu égard à certaines questions précises, la Commission s'est également inquiétée que le projet ne devienne loi avant la publication du présent rapport. Si cela se produisait, certaines lacunes du projet de loi qui augurent mal pour l'établissement d'un service postal sûr seraient entérinées dans un texte de loi et deviendraient difficiles à modifier. Pour remédier à ce problème, le Commissaire a écrit personnellement au ministre des Postes. Celui-ci lui a indiqué qu'il ferait le nécessaire pour que l'on présente les modifications appropriées au comité parlementaire qui étudie le projet de loi. Le Commissaire a aussi accepté une invitation d'aller témoigner devant le

comité le 15 décembre 1980. A cette occasion, il a exhorté le comité à faire en sorte qu'il modifie le projet de loi de façon à consacrer le principe de l'inviolabilité du courrier et à voir de manière précise à ce que l'on y nomme des inspecteurs des Postes.

Methodologie

Recherche

Le délai initial d'exécution du mandat de la Commission était très court: quatre mois. Le ministre des Postes a autorisé par la suite une prolongation de trois mois. La Commission s'est tout de même rendu compte lors de la phase initiale de planification de ses travaux qu'elle se heurterait à des difficultés au niveau de la comparution des témoins et de la préparation de leur témoignage au cours de la saison estivale et qu'il lui faudrait en outre condenser son travail d'analyse. Aussi les travaux de recherche et la tenue des audiences publiques ont-ils eu lieu simultanément. Il a fallu, d'autre part, confier des parties importantes de la recherche à des conseillers jouissant d'une solide réputation en droit pénal. Ces derniers devaient, dans les délais prescrits, effectuer des tâches précises, à savoir

- déterminer l'étendue et les causes des pertes subies par le ministère des Postes;
- étudier l'incidence de ces pertes sur le Ministère et sur les clients des Postes, et
- décrire la structure, le fonctionnement, le personnel et la philosophie des mécanismes de sécurité en place.

La Commission a également retenu les services de conseillers de recherche afin d'étudier l'incidence juridique de l'attribution du titre d'agent de la paix aux inspecteurs des Postes et, ultérieurement, les dispositions de la loi en matière d'ouverture du courrier.

La Commission a estimé qu'il lui était essentiel de se prévaloir d'une évaluation bien documentée et indépendante des problèmes de sécurité et des réactions qui en découlent au sein du Ministère. Elle a donc consulté des experts dans le domaine de la sécurité, et cela aussi bien dans le secteur privé qu'auprès du Service d'inspection des Postes américaines. Ainsi a-t-elle pu recueillir leurs points de vue et étoffer son évaluation critique des solutions possibles. De plus, lors d'audiences tenues à huis clos, la Commission a fait appel à des experts au sujet de problèmes précis de sécurité.

Enquêteurs en matière de sécurité

Afin d'obtenir l'opinion d'experts sur le mode de fonctionnement de la Direction des services de sécurité et des enquêtes du ministère des Postes et, notamment, afin de juger de l'utilité de conférer le titre d'agent de la paix aux inspecteurs de ce Ministère, la Commission a eu recours aux services d'un enquêteur de chacune des forces policières suivantes: la Sûreté municipale de Vancouver, d'Halifax, d'Ottawa et de Toronto. Ces derniers ont participé à des entrevues avec le personnel de la Direction des services de sécurité et des enquêtes afin de déterminer, entre autres, ses méthodes d'enquête ainsi que ses besoins en matière de recrutement et de formation. Ils ont aussi passé en revue les dossiers de la Direction et ont porté un jugement sur la façon dont on avait traité certains cas que des témoins avaient signalés à la Commission lors de ses audiences publiques.

Visites d'établissements postaux

Sans une connaissance de première main du fonctionnement des établissements postaux et de leurs méthodes de sécurité, la Commission n'aurait pu se former une opinion réaliste du problème qui existe au sein du ministère des Postes. Elle a donc visité 12 établissements postaux, petits et grands, situés à Victoria, Vancouver, Calgary, Saskatoon, Winnipeg, Toronto(2), Ottawa, Montréal(2), Moncton et Halifax. Durant ses consultations avec des cadres du Service d'inspection des Postes américaines, elle a également eu l'occasion de visiter des établissements postaux situés à Washington et à New York.

Documentation

La Commission a permis en tout temps aux intéressés de consulter ses dossiers qui n'avaient pas été identifiés comme étant confidentiels. Ceux-ci regroupaient les travaux de recherche du Ministère, que l'on n'avait pas jugés confidentiels, de même que les documents provenant du grand public. Comme ligne de conduite générale, la Commission a de plus fait parvenir aux conseillers juridiques du Ministère et des syndicats toutes les pièces à l'appui issues des audiences publiques. Lorsque cela s'avérait possible, elle a tenté de faire lever la cote sécuritaire de certains documents présentés de façon confidentielle lors des audiences tenues à huis clos.

Le conseiller juridique des syndicats a, pour sa part, présenté des requêtes en vue de consulter les documents de travail de la Commission ainsi que d'autres documents désignés confidentiels par le ministère des Postes. L'annexe B présente la décision relative à la demande de consultation des

documents de la Commission et l'annexe C, celle au sujet de la demande de consultation des documents du Ministère.

Remerciements

La Commission s'est enrichie de la collaboration de plusieurs organismes et de nombreux particuliers: d'abord et avant tout, de celle du grand public qui a bien voulu émettre son opinion sur la sécurité au sein du ministère des Postes. La grande préoccupation du public de disposer d'un service postal sûr et efficace a guidé la Commission dans ses délibérations et dans ses conclusions. Sans cet apport précieux et constant, la tâche aurait été beaucoup plus ardue.

La Commission aimerait exprimer sa gratitude envers le personnel du ministère des Postes de l'aide qu'elle a reçue à tous les échelons, des cadres supérieurs aux employés subalternes. Elle est aussi grandement reconnaissante aux nombreux gestionnaires d'établissements postaux et aux représentants des sections syndicales qui ont bien voulu accompagner le Commissaire et son personnel dans leur tournée des bureaux de poste au Canada. Sans leurs observations sur des problèmes précis de sécurité, ce rapport et ses recommandations auraient pu n'être que d'utilité restreinte. La Commission tient aussi à remercier M. Kenneth Fletcher, inspecteur en chef du Service d'inspection des Postes américaines, ainsi que les membres de son personnel d'avoir organisé la visite d'établissements postaux à Washington et à New York et d'avoir bien voulu discuter des problèmes de sécurité et des méthodes d'enquête de leur service. Merci également à l'honorable John Fraser, C.P., député et à M. Sidney Parker, député, d'avoir fait part de leurs commentaires au sujet de la sécurité au ministère des Postes.

La Commission a retenu les services de M. Robert Hann de la société Research Group de Toronto, ainsi que ceux de M. Claude Morin de Maheu, Noiseux, Roy et Compagnie de Montréal, en tant que conseillers de recherche en ce qui a trait aux pertes subies dans l'acheminement du courrier. Aussi la Commission tient-elle à les remercier ainsi que leur personnel de l'excellent travail qu'ils ont accompli en dépit du court délai et des restrictions budgétaires. Sans leur aide précieuse, la Commission n'aurait qu'une bien faible idée des pertes réelles encourues par les Postes canadiennes. Ils ont su grandement éclairer la Commission sur le fonctionnement des mécanismes de sécurité du Ministère.

M. Philip Stenning, conférencier spécial au Centre de criminologie de l'Université de Toronto, a fourni à la Commission des rapports exhaustifs sur l'incidence juridique de l'attribution du titre d'agent de la paix aux inspec-

teurs des Postes et sur les dispositions de la loi concernant l'ouverture du courrier. Ses rapports ont permis à la Commission d'épargner beaucoup de temps. M. Clifford Shearing, coordonnateur de la Faculté des études supérieures au Centre de criminologie de l'Université de Toronto, a beaucoup aidé la Commission à élaborer son programme de recherche.

La Commission a eu la bonne fortune de s'assurer les services du sergent Gerald Roy de la Sûreté municipale de Vancouver, du sergent d'état-major Maxwell Gordon de la Sûreté municipale du Grand Toronto, du sergent Alain Méthot de la Sûreté municipale d'Ottawa et du détective Lawrence Clare de la Sûreté municipale d'Halifax. Ils ont, sans réserve aucune, mis leurs connaissances au service de la Commission et l'ont conseillée quant aux méthodes d'enquête des inspecteurs des Postes. La Commission tient aussi à remercier sincèrement MM. Donald Winterton, ex-directeur de la Sûreté municipale de Vancouver, John Ackroyd, directeur de la Sûreté municipale du Grand Toronto, Thomas Welsh, directeur de la Sûreté municipale d'Ottawa et Fitzgerald Fry, directeur de la Sûreté municipale d'Halifax, d'avoir bien voulu mettre ces agents à sa disposition.

Maîtres David W. Scott, c.r., d'Ottawa, Harvey W. Yarosky de Montréal et Gérald E. Desmarais de Sherbrooke ont agi comme conseillers juridiques de la Commission lors de la tenue des audiences publiques et à huis clos. Ils ont su représenter la Commission avec brio et celle-ci aimerait rendre hommage à la ténacité dont ils ont fait preuve face à la documentation volumineuse qu'ils ont dû affronter. La Commission désire aussi souligner l'excellent travail de Me David Scott, son conseiller général.

La Commission aimerait de plus remercier les deux conseillers juridiques qui ont été présents au cours des audiences publiques: Me Peter McInenly qui représentait le ministère des Postes dont il est directeur des Services juridiques, et Me Thomas A. McDougall, c.r., d'Ottawa qui représentait le Congrès du travail du Canada, le Syndicat des postiers du Canada, l'Union des facteurs du Canada, l'Alliance de la Fonction publique du Canada et la Fraternité internationale des ouvriers en électricité.

L'entrain et les efforts soutenus de son personnel administratif ont permis à la Commission de mener à bien son mandat, et cela en dépit de ses restrictions budgétaires et du bref laps de temps mis à sa disposition.

Enfin, à tous ceux qui en privé ou publiquement l'ont aidée, la Commission désire exprimer sa gratitude. Elle espère qu'ils seront heureux de savoir qu'ils ont contribué à l'amélioration de la sécurité postale au Canada.

Le ministère des Postes

Pour comprendre les problèmes de sécurité du ministère des Postes et les réactions qui en découlent, il importe d'avoir quelques connaissances de l'institution elle-même. Il serait impossible — et d'ailleurs inutile — dans le cadre du présent rapport, d'en fournir une description détaillée: il suffit de bien saisir certaines caractéristiques fondamentales. Et parmi les éléments d'importance qui nous intéressent tout particulièrement se trouvent les objectifs, les services et l'organisation du ministère des Postes.

Objectifs

Un rapport publié en 1978 décrit comme suit le ministère des Postes:

«L'administration des postes est à la fois une entreprise commerciale et un service public. Son rôle a peu changé depuis les débuts de la Confédération, le service postal restant traditionnellement la levée, le traitement et la livraison des lettres et des petits paquets dans l'ensemble du pays. Ces services fondamentaux ont été créés il y a de nombreuses décennies pour procurer à l'échelle nationale un système unique de communications et de distribution.

«Pour pouvoir mener à bien ces tâches, le ministre des Postes dispose d'un certain nombre de pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi sur les postes*. Il a compétence pour ouvrir, diriger, administrer, entretenir et fermer les bureaux de poste et les itinéraires postaux; nommer les maîtres de poste; mettre en place les systèmes nécessaires à une gestion efficace des services postaux; assurer la distribution du courrier à domicile; prendre les mesures pour la mise en place de boîtes aux lettres et autres récipients destinés à la réception et au stockage du courrier; prendre les mesures pour l'impression des timbres et des autres moyens d'affranchissement; conclure des accords avec les pays étrangers pour tout ce qui concerne les services postaux à caractère international; édicter les règlements visant à l'application des dispositions de la Loi...»

«...Les services postaux ont été créés pour répondre à certains besoins de la société; et alors que les autres institutions nationales ont subi pour la plupart des changements tels qu'elles ont pour ainsi dire changé de nature, les services postaux continuent à assumer leur fonction de base, à savoir le transport du courrier et l'expédition de marchandises et d'objets d'un point à un autre. Ces services sont familiers à tout le monde, et sont une manifesta-

tion de la présence fédérale qui s'étend pratiquement jusqu'au moindre petit village; ils favorisent la dissémination de l'information sous ses formes écrites, et ils procurent à tous, quelle que soit la région du pays où ils demeurent, un 'coût de communication' identique (à l'exception de la poste aux colis), grâce à l'application d'un tarif uniforme quelle que soit la distance.»¹

Le ministère des Postes exerce un double rôle. D'une part, celui d'un service public qui agit à titre de ministère du gouvernement fédéral et comme dépositaire et gardien du courrier. D'autre part, le Ministère remplit le rôle d'une entreprise commerciale: sa clientèle paie en échange du service qu'elle reçoit; de plus, un grand nombre de ses employés oeuvrent dans un milieu industriel. Le Ministère tient également lieu de réseau important de communications et assure la distribution de publicité; il sert aussi de véhicule essentiel aux transactions de plusieurs maisons d'affaires canadiennes. Au cours des dernières années, la direction du Ministère a mis l'accent sur l'aspect commercial et la mise en marché.

Toutefois, ce double rôle entraîne des problèmes comme le signale le rapport de 1978:

«Les services postaux doivent concilier des buts opposés, ainsi que des conceptions et des idéaux différents quant à leurs objectifs. On a vanté leur qualité et pris cette qualité pour acquise; on les a également mis à l'écart et ignorés. Aucun choix satisfaisant n'a été fait quant à leur rôle de service public et à la nature essentiellement commerciale de leurs activités. Ce problème se manifeste dans les exigences pour un service accru ou amélioré, qui vont de pair avec une résistance face aux augmentations des tarifs et des coûts. Les objectifs de services postaux sont les suivants: assurer à la population du Canada un service postal satisfaisant à un tarif tel que ce service n'ait pas à être subventionné au moyen des impôts, autrement que pour couvrir les pertes directement liées à d'autres objectifs gouvernementaux.»²

Pour fournir un service postal au peuple du Canada, il a fallu mettre sur pied une vaste gamme de services de levée du courrier, d'entreposage, d'acheminement et d'expédition de même que de traitement et de livraison. Le rapport annuel de 1980 du ministère des Postes signale que l'ensemble du réseau comprend

— 8,257 établissements postaux dont 297 succursales postales, 423 bureaux urbains, 2,009 bureaux de poste semi-urbains, 3,412 bureaux à commission et 2,116 bureaux auxiliaires;

1. Ministère des Postes. Rapport d'un groupe d'étude au ministre des Postes, l'honorable J. Gilles Lamontagne. *Déterminants de la structure de l'organisation des Postes canadiennes*. Ottawa, Imprimerie et Edition, Approvisionnement et Services Canada, 1978, pp. 1-2.

2. *Ibid.* p. 2.

- 28 établissements mécanisés de traitement du courrier dont certains oeuvrent 24 heures par jour et sept jours par semaine;
- 13,902 itinéraires urbains desservis par des facteurs à plein temps et 562 itinéraires urbains desservis par des facteurs à temps partiel avec, au total, 6,232,283 points de distribution;
- 5,024 itinéraires ruraux ayant 1,050,173 points de remise, et
- 80 itinéraires suburbains ayant 36,885 points de remise.

Ce service a exigé

- 52,800 employés à temps plein;
- 63.99 millions de kilomètres parcourus par quelque 3,200 véhicules du Ministère;
- \$1,763 millions en dépenses et \$1,483 millions en recettes.

Services

Au cours de l'année financière 1979-1980, le Ministère a traité 6,409 millions d'envois grâce à son réseau de systèmes et de services de même qu'à son labyrinthe de grilles de tarifs, de méthodes financières et de procédés opérationnels.

Il existe fondamentalement quatre catégories d'envois postaux: celle de 'première classe' offre le meilleur service aussi bien pour le régime intérieur qu'international. On utilise couramment le service de première classe pour expédier des lettres, des cartes postales, de la correspondance-réponse d'affaires, des comptes imprimés, des reçus, des chèques et d'autres instruments financiers, de même que tout objet transmissible dont le poids ne dépasse pas 30 kg. Le courrier de 'deuxième classe' est réservé aux journaux et aux périodiques mis à la poste par des éditeurs, aux tarifs réglementaires. Pour qu'on puisse se prévaloir de ce service, il faut être muni d'un brevet et satisfaire à certaines exigences. Le courrier de 'troisième classe' comprend les cartes de souhait, les petits colis dont le poids ne dépasse pas 500 g, les envois publicitaires (adressés ou non), les périodiques et les revues qui proviennent d'organisations qui ne sont pas munies d'un brevet, et divers autres imprimés. Le courrier de 'quatrième classe' comprend les colis dont la pesanteur se situe entre 500 g et 16 kg. On expédie les catalogues et les imprimés de même nature de plus de 500 g à un tarif spécial de catalogue.

Il existe une catégorie spéciale à l'intention des clients qui expédient leurs envois en nombre. Il s'agit de 'Postpak', un service qui utilise des sacs

ou des boîtes de carton pour envoyer des articles en nombre, à taux réduit. La marchandise est placée dans des contenants pour livraison intacte au destinataire par courrier de surface. La pesanteur maximale d'un sac expédié par Postpak est de 30 kg et celle d'une boîte de carton, de 23 kg.

Pour hâter le service de livraison, le Ministère a mis sur pied des services postaux particuliers. Deux d'entre eux sont électroniques: 'Télépost' et 'Intelpost'. Télépost se sert du réseau de télécommunications CN/CP pour expédier des messages à un bureau de poste particulier, situé près de la destination du message. Celui-ci est ensuite livré par facteur. Intelpost est un service de transmission de documents à d'autres pays par satellite et par ligne de surface. Jusqu'à maintenant, il n'existe qu'entre Toronto et New York, Washington et Londres.

Deux autres services postaux à livraison rapide se servent de moyens traditionnels de transport: la 'Poste prioritaire' et la 'Poste prioritaire du régime international'. La Poste prioritaire offre au Canada un service de livraison qui s'effectue généralement le lendemain. Elle n'est disponible que suite à une entente de service individuel conclue entre le Ministère et l'expéditeur, et qui porte sur des conditions définies, telles que la fréquence du service de même que les heures et les points d'expédition et de livraison. Ce service qui exige la signature du destinataire ou de son agent n'est offert qu'en lots de sacs. La pesanteur maximale de chaque sac est de 20 kg et son contenu peut représenter une combinaison d'envois. La Poste prioritaire du régime international exige aussi que l'expéditeur se serve de lots de sacs. On ne peut utiliser ce service que dans le cas d'un pays avec lequel le Canada a signé un protocole d'entente au sujet de la transmission accélérée du courrier. On ne peut s'en servir que pour la correspondance, les documents d'affaires ou de commerce et les envois exempts de droits de douane. A l'heure actuelle, on n'offre ce service qu'entre le Canada et Hong Kong, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis.

Il existe un autre service de livraison rapide, celui 'par exprès'. Pour un coût supplémentaire, on livre le courrier par le moyen le plus rapide: messenger, facteur ou case postale.

Le Ministère dispose de trois 'services avec signature' où des récépissés signés et datés certifient la mise à la poste et la livraison d'un envoi. L'un d'entre eux, le 'courrier recommandé', constitue, selon le Ministère, le «service le plus sûr». Moyennant une somme supplémentaire ajoutée au tarif de première classe, on remet à l'expéditeur un récépissé certifiant la mise à la poste de l'envoi pour livraison au Canada ou à l'étranger. Le Ministère consigne au registre les diverses étapes par lesquelles passe l'envoi lorsqu'il est en cours de transmission et obtient une preuve signée et datée de sa

livraison. S'il verse un montant supplémentaire, l'expéditeur peut recevoir un avis de réception.

Le service de livraison de paquets d'argent est un autre service d'expédition recommandée que l'on utilise pour les billets de banque, les lingots d'or, les bijoux, les effets négociables et les autres articles d'une valeur supérieure à \$100. Le Ministère signale au destinataire l'arrivée du paquet d'argent et celui-ci doit se rendre au bureau de poste désigné pour en prendre livraison.

La 'livraison contre remboursement' permet aussi d'obtenir une preuve signée de mise à la poste et de livraison. Ce n'est pas là toutefois sa raison d'être. Le Ministère remet à l'expéditeur un récépissé, perçoit du destinataire le coût de la marchandise expédiée et remet cette somme à l'expéditeur par voie de mandat-poste. Ce service n'est disponible qu'au Canada pour des montants n'excédant pas \$200.

Par contre, la 'poste certifiée' offre une preuve de livraison mais non pas de preuve de mise à la poste. Elle est disponible, à coût supplémentaire, pour les envois de première, troisième et quatrième classes à l'intérieur du pays. Contrairement au courrier recommandé, on ne remet pas à l'expéditeur un récépissé à l'effet que l'on a posté l'article. On fournit toutefois une preuve signée de livraison.

En plus de fournir une preuve de livraison, ces quatre services offrent une indemnité en cas de perte, de spoliation ou d'avarie. La Poste prioritaire et la Poste prioritaire du régime international n'offrent une indemnité que dans les cas de perte et d'avarie. Pour toutes les autres catégories de courrier, sauf celui de deuxième classe et celui qui renferme des timbres-poste (oblitérés ou non) ou des billets de loterie, le Ministère assure contre la perte, l'avarie et la spoliation. On ne peut assurer contre l'avarie les objets fragiles ou périssables mais on peut le faire contre la perte et la spoliation. On peut se procurer de l'assurance semblable pour le courrier destiné aux pays étrangers et qui offrent, eux aussi, de l'assurance postale.

Il existe un certain nombre de services et de catégories subsidiaires. Comme l'indique son nom, le service de 'seconde livraison' tente une seconde fois de livrer un envoi en mains propres à un destinataire qui n'était pas à domicile la première fois. Le Ministère n'offre ce service que pour le courrier recommandé, la poste certifiée, le Postpak, la livraison contre remboursement et les colis ordinaires. Un tarif spécial s'applique à la plupart des livres que les bibliothèques prêtent à leurs clients. Il en est de même pour les films éducatifs transmis par un ministère de l'Éducation à une école de la même province.

Les entreprises commerciales munies d'un brevet peuvent utiliser la correspondance-réponse d'affaires pour recevoir du courrier de la part de leurs clients sans que ceux-ci aient à payer l'affranchissement. A la livraison de ce courrier, le Ministère perçoit de l'entreprise les coûts d'affranchissement de première classe plus les frais du service.

On peut aussi expédier certaines catégories d'envois franc de port. Il s'agit de tout courrier — sauf celui de quatrième classe — transmis aux personnes suivantes ou expédié par elles:

- le gouverneur général et son secrétaire;
- les sénateurs;
- les députés et le président de la Chambre des communes lorsque siège la Chambre et pendant les dix jours suivant la dissolution de celle-ci;
- le président du Sénat de même que les greffiers de la Chambre et du Sénat;
- le bibliothécaire parlementaire et son adjoint.

Un député peut aussi faire parvenir gratuitement à ses commettants jusqu'à quatre envois de matière imprimée et destinée «au chef de ménage» durant toute année financière. Les employés des Postes peuvent envoyer franc de port des lettres et des colis qui ont trait uniquement aux affaires du Ministère. De plus, on peut expédier franc de port les avis officiels de changement d'adresse et les écrits à l'intention des aveugles.

Les statistiques de 1978 révèlent que plus de 80% du courrier provient ou est destiné à des maisons d'affaires et au gouvernement. Moins de 20% des envois se font entre particuliers. On estimait alors qu'environ 40% de tout le courrier se rapporte à des transactions financières.³ Un bon nombre des envois qui figurent dans ce 40% représentent sans doute des factures mais on expédie souvent des mandats-poste, des chèques, des cartes de crédit et des paquets d'argent qui, en plus de renfermer de l'argent comptant, peuvent contenir des lingots, des bijoux et des effets négociables. On transmet aussi par la poste des documents juridiques, des billets d'avion, des fourrures, des disques, des rubans magnétiques, des ensembles stéréophoniques, du matériel photographique, des armes à feu, des téléviseurs et des appareils électroménagers tels que les aspirateurs.

De cette liste incomplète, il saute aux yeux que le public confie au ministère des Postes la garde et le transport de biens de grande valeur. Une bonne partie de ces biens ne se remplacent pas facilement lorsqu'ils sont

3. *Ibid.*, p. 40.

perdus ou avariés. Et vu le rôle du Ministère en tant que dépositaire et gardien du courrier, le public n'accepterait probablement pas que le Ministère compense les «pertes inexplicables» par un taux de perte «acceptable», comme cela se fait dans le commerce. De plus, contrairement aux entreprises du secteur privé et aux autres organismes publics, le Ministère ne peut dresser un inventaire des biens qu'il transmet parce que l'acheminement du courrier est un procédé sans fin.

Organisation

Quoique le Parlement ait été saisi d'un projet de loi visant à faire du ministère des Postes une société de la Couronne, celui-ci demeure à l'heure actuelle un ministère du gouvernement fédéral institué en vertu de la Loi sur les postes et dont les employés sont fonctionnaires. Il est responsable devant le Parlement par l'intermédiaire du ministre des Postes qui voit à sa direction et à sa gestion. C'est le Parlement toutefois qui prescrit les tarifs postaux et qui, pour aider à financer le régime postal, accorde des crédits qui proviennent des recettes fiscales.

Le fonctionnaire supérieur du Ministère est le sous-ministre des Postes. Relèvent de lui cinq sous-ministres adjoints, chacun responsable de l'aspect fonctionnel de l'un des domaines suivants:

- les services opérationnels;
- le personnel;
- les affaires collectives;
- la commercialisation;
- les finances et l'administration.

La responsabilité fonctionnelle signifie essentiellement que les sous-ministres adjoints n'ont aucun pouvoir opérationnel ou d'exécution vis-à-vis des activités de ces domaines. Ils sont responsables de la politique et des normes nationales. En d'autres mots, ils voient à déterminer «comment doit se faire le travail» et non pas «ce qui doit se faire».

Au Canada, les opérations postales sont largement décentralisées. Pour des besoins de gestion, le pays se divise en quatre régions et en 14 districts. Dans chacune de ces régions, la responsabilité des activités opérationnelles repose sur un directeur général.

Voici ces quatre régions et ces 14 districts:

- Région de l'Atlantique
 - district postal du Nouveau-Brunswick et de l'île du Prince-Édouard;

- district postal de la Nouvelle-Ecosse;
- district postal de Terre-Neuve;
- Région du Québec
 - district postal de Montréal;
 - district postal de l'ouest du Québec;
 - district postal de l'est du Québec;
- Région de l'Ontario
 - district postal du nord;
 - district postal de l'est;
 - district postal du sud-ouest;
 - district postal du Grand Toronto;⁴
- Région de l'Ouest
 - district postal du Manitoba;
 - district postal de la Saskatchewan;
 - district postal de l'Alberta et des Territoires du Nord-Ouest;
 - district postal de la Colombie-Britannique et du Territoire du Yukon.

Chaque directeur général de région se rapporte directement au sous-ministre des Postes. Dans les régions, les responsabilités sont partagées entre les directeurs régionaux et les directeurs de district. Ceux-ci sont responsables des services opérationnels tandis que les directeurs régionaux sont responsables du personnel, de la commercialisation, des services financiers et des services de sécurité. Enfin les directeurs régionaux et les directeurs de district relèvent directement du directeur général de région.

De ce qui précède se dégage nettement l'idée que le ministère des Postes est un organisme vaste et complexe. Il convient toutefois de noter qu'il se distingue d'autres grands organismes privés et publics. Il offre un service de communications et de transport de lettres et de colis pour lequel il n'existe à peu près pas de solution de rechange, surtout pour les collectivités plus petites et isolées. En rendant ce service aux Canadiens, il se trouve souvent en situation de monopole: l'efficacité de ses activités est aisément visible et tous peuvent le prendre à partie. On a dit que «la fonction de communication qui est celle... [du Ministère]... est essentielle au maintien et au développement de notre économie et de notre société toute entière.»⁵

4. On est à supprimer graduellement de l'organigramme le district postal du Grand Toronto. On en confiera la responsabilité à deux cadres: le directeur régional des établissements de traitement du courrier du Grand Toronto et le directeur régional des Services de ventes au détail et de levée du courrier de Toronto.

5. Rapport d'un groupe d'étude au ministre des Postes, *op. cit.*, p. 9.

Malgré les défis concurrentiels engendrés par les messageries indépendantes et les systèmes électroniques de communication et de transmission de données, le ministère des Postes demeure un organisme national d'importance et cela, même s'il cesse un jour d'être un ministère du gouvernement pour devenir une société de la Couronne.

Les pertes aux Postes

La Commission, pour arriver à saisir les besoins en matière de sécurité au ministère des Postes et l'étendue de la tâche qui incombe à la Direction des services de sécurité et des enquêtes, s'est employée à établir le bilan des pertes encourues. Ce ne fut pas une mince affaire. Les dossiers adéquats font défaut et on n'a pas d'idée globale de ce qui constitue des pertes. Devant l'impossibilité du ministère des Postes de fournir un relevé intégral de ses pertes, la Commission a cherché à réunir tous les renseignements possibles pour broser un tableau réaliste des pertes encourues. Son étude a ainsi porté sur les pertes dues au vol, au détournement de fonds, au vandalisme et à des causes accidentelles telles que les pannes des machines.

Même s'il fut impossible à la Commission de dresser un bilan définitif des pertes, elle a néanmoins réussi à leur attribuer une valeur ferme qui dépassait beaucoup le chiffre mis de l'avant par la direction du ministère des Postes. Elle put également mettre en lumière des secteurs qui, même si aucune valeur ferme ne put y être accolée, essuyèrent des pertes considérables.

Les témoins du ministère des Postes qui ont comparu devant la Commission estimaient les pertes à la somme approximative de \$2,000,000. Un interrogatoire plus poussé révéla, toutefois, qu'ils ne parlaient que des paiements effectués en règlement des réclamations relatives aux pertes, aux avaries et à la spoliation des envois assurés. Ce dont avait besoin la Commission, c'était d'une norme plus large qui englobait les pertes en ce qui a trait aux envois assurés ainsi que toutes les pertes dues à des causes délibérées, telles que le vol, et à des causes accidentelles, telles que les avaries résultant du traitement des envois. Bien que les pertes subies par le ministère des Postes étaient celles les plus faciles à calculer, il était également manifeste que les clients des Postes, comme d'ailleurs l'ensemble des contribuables, essuient des pertes dues à une sécurité insuffisante. C'est dans cette optique que la Commission a identifié des pertes aux rubriques suivantes:

- les indemnités versées pour des réclamations de perte de courrier recommandé, de paquets d'argent et d'envois livrés contre remboursement;
- les indemnités versées pour du courrier non assuré qui avait été avarié pendant son traitement par les Postes ou spolié (une partie du contenu en étant soutirée);
- les vols de timbres-poste, de recettes postales et d'autres biens;
- l'encaissement de mandats-poste qui avaient été volés alors qu'ils étaient en blanc;
- le port dû non perçu;
- les fraudes de clients et d'employés;
- les détournements de fonds;
- les insuffisances et manques de fond;
- le vandalisme et les avaries accidentelles touchant les immeubles et le matériel;
- le vandalisme et les avaries accidentelles touchant les biens des employés, qui font l'objet d'une compensation.

La Commission s'appuya sur ce même genre de raisonnement en poursuivant l'interrogatoire des témoins afin d'établir l'étendue des pertes encourues par le ministère des Postes au cours de l'exercice financier se terminant le 31 mars 1980. Voici quelques témoignages, à titre d'exemple:

- Le conseiller juridique de la Commission demanda au directeur général de la région postale de l'Ouest: «A quelle somme, en dollars...établiriez-vous, les vols de courrier dans la région de l'Ouest durant l'exercice financier?» A quoi, il répondit: «Eh bien, je ne crois pas que nous en ayons vraiment une idée précise».⁶ Puis le directeur général de la région d'expliquer que, souvent, on n'avise pas le ministère des Postes de la perte de cadeaux personnels expédiés par la poste sous forme de colis. Il s'est dit d'avis qu'un tableau plus précis pouvait être brossé en ce qui avait trait aux catégories de courrier nécessitant le délivrance d'un reçu. Le conseiller juridique poursuivit: «Êtes-vous en train de nous dire que la somme que totaliseraient les réclamations que vous avez reçues est probablement inférieure à la valeur réelle des pertes?» Sa réponse: «Oui, c'est définitivement moindre. De combien exactement, je n'en ai pas la moindre idée.»⁷

6. Témoignages rendus devant la Commission, p. 1260.

7. *Ibid.*, p. 1261.

- Question posée par le conseiller juridique de la Commission au gérant du centre de traitement du courrier de Winnipeg: «Votre organisation a-t-elle une idée du total en dollars des vols de courrier dans le centre de traitement de Winnipeg?» Réponse: «Pour ce qui est des vols, non».⁸
- Le gérant de Gateway, le plus grand centre de traitement du courrier au Canada, a parlé du manque de données statistiques sur les vols de courrier dans son établissement. Son témoignage: «Je doute vraiment qu'il y ait une personne qui sache avec certitude tout ce qui est volé...»⁹
- Le conseiller juridique de la Commission a demandé au sous-ministre des Postes si c'était vrai que le ministère des Postes n'avait «aucune idée» des pertes réelles encourues par le public. Sa réponse: «C'est exact.»¹⁰

La Commission a étudié diverses catégories de courrier afin d'établir la valeur des pertes subies au cours de l'exercice financier le plus récent (1979-80). Ce faisant, on savait que le chiffre auquel on parviendrait serait en deça de la réalité. Dans plusieurs cas, le personnel de recherche de la Commission dut se limiter à prélever un échantillonnage des dossiers. Même s'il avait été possible de fouiller tous les dossiers, le total ainsi obtenu n'aurait quand même pas donné la somme absolue des pertes. Plusieurs pertes ne sont jamais rapportées. Même si une estimation de l'importance potentielle des pertes non rapportées est impossible à établir, la Commission a entendu parler d'un incident très révélateur dans ce contexte. Il y a quelques années, le contenu d'un fourgon postal fut volé. Tout fut retrouvé après un très long moment. Lorsqu'on compara le courrier récupéré avec les réclamations et les demandes de renseignements qui avaient été reçues, on découvrit que le nombre des articles dont la perte avait été rapportée au ministère des Postes représentait seulement 3% du contenu total.

Le courrier assuré

Le ministère des Postes offre à ses clients une assurance contre les pertes, les avaries ou la spoliation du courrier de première, troisième et quatrième classes, devant être livré au Canada, aux Etats-Unis et dans les autres pays étrangers qui offre un service d'assurance postale. Le client paie la prime d'assurance en apposant l'équivalent en timbres-poste, mais au

⁸ *Ibid.*, p. 1216

⁹ *Ibid.*, p. 1804

¹⁰ *Ibid.*, p. 2677.

moment de souscrire l'assurance, il n'indique sur aucun formulaire la valeur exacte de l'envoi sauf quand il s'agit du courrier envoyé à l'étranger et pour lequel il faut une déclaration pour satisfaire aux exigences de la douane. C'est plutôt le montant de l'affranchissement qui détermine l'échelle de l'assurance de l'envoi; cette échelle va d'un minimum ferme à un maximum ferme. Dans le cas de perte, de spoliation ou d'avarie, le client reçoit une compensation qui se situe dans l'échelle de valeur de l'assurance qu'il a achetée, mais qui n'est pas nécessairement égale au montant réclamé.

Au cours de l'exercice financier 1979-80, 45,148 réclamations dues à des pertes de courrier assuré furent déposées auprès du ministère des Postes. Quelque 22,409 d'entre elles furent acceptées et nécessitèrent un déboursé total de \$2,222,187.50 à titre de compensation. Compte tenu du pouvoir discrétionnaire exercé par le ministère des Postes pour déterminer l'exactitude de la valeur réclamée par le client et considérant le grand nombre de réclamations rejetées, il est évident que la somme précitée doit être considérée comme la valeur minimale des pertes encourues. Cette valeur pourrait se situer à un niveau considérablement plus élevé.

La Commission a demandé au ministère des Postes s'il avait des statistiques sur la différence entre l'évaluation de ses clients et la sienne, pour les réclamations relatives au courrier assuré. Il n'en avait pas. Les chercheurs de la Commission comblèrent cette lacune par l'étude d'un échantillonnage de 1,616 dossiers réquisitionnés des quatre régions postales. Les dossiers révélèrent, qu'en moyenne, les clients recevaient 8.9% moins que la somme réclamée. Si l'on accepte, d'une part, que cet échantillonnage est représentatif de l'ensemble des réclamations payées et, d'autre part, que les évaluations des clients étaient précises, alors le chiffre des pertes acceptées pour le courrier assuré serait porté à un minimum de \$2,439,135.58.

Quant aux réclamations non payées, la Commission a pris un échantillonnage de 510 dossiers du district postal de Toronto. Il comprenait des réclamations portant à la fois sur des envois assurés et sur des envois non assurés. Suite à l'élimination des réclamations qui avaient été réglées de façon satisfaisante et de celles pour lesquelles les clients n'avaient pas déclaré la valeur du contenu, il restait 195 réclamations dont la valeur moyenne s'établissait à \$74. Etant donné que plus de la moitié des réclamations relatives au courrier assuré est rejetée, il est manifeste que les pertes réelles pourraient être considérablement supérieures au montant payé par l'assurance.

La Commission, plutôt que de courir le risque de surévaluer les pertes, décida qu'elle se devait d'être prudente au point de se tromper, en adoptant

le montant payé pour des réclamations relatives aux envois assurés comme une mesure acceptable des pertes minimales encourues dans le secteur du courrier assuré. Toutefois, la Commission rejette néanmoins la thèse de la direction du ministère des Postes selon laquelle il n'y a pas véritablement de perte dans le secteur du courrier assuré. Puisque le montant des primes, disent les gestionnaires des Postes, est constamment supérieur aux compensations versées et aux coûts d'administration du programme, en fait, il n'y a pas de perte. De l'avis de la Commission, cet argument est insoutenable. Que le programme d'assurance du ministère des Postes réalise un profit ne change en rien le fait que le Ministère lui-même a accepté, au cours de l'exercice financier 1979-80, la valeur des pertes et des avaries touchant le courrier assuré qui s'élevaient à \$2,222,187.50.

En conséquence, la Commission a conclu que les pertes de courrier assuré étaient, durant l'exercice financier 1979-80, d'une valeur minimale de \$2,222,187.50.

Les paquets d'argent

Le service d'expédition des paquets d'argent est destiné avant tout au transfert des devises, des valeurs en espèces et d'autres articles de grande valeur en provenance et à destination des régions éloignées qui ne jouissent pas du service des camions blindés et d'autres moyens sûrs de transport. Le service d'expédition des paquets d'argent est utilisé quotidiennement par les succursales éloignées des banques à chartre pour envoyer de vieux billets en paquets d'une valeur pouvant atteindre \$50,000 aux neuf centres de la Banque du Canada à travers le pays. L'Association des banquiers du Canada a avisé la Commission que ses membres utilisaient habituellement ce service, seulement pour le transfert de fonds aux succursales des régions éloignées qui ne disposent pas d'un autre moyen sûr. Il est manifeste, toutefois, qu'on recourt à ce service encore plus largement. Certains des paquets d'argent dont la perte a été rapportée, au cours de l'exercice financier 1979-80, faisaient partie d'envois en transit entre des banques situées dans les grands centres.

La responsabilité du ministère des Postes pour les pertes encourues dans le secteur du service d'expédition des paquets d'argent se limite à une indemnité de \$100 par paquet. Cette somme est bien souvent inférieure à la valeur réelle du contenu des paquets. L'analyse de plusieurs listes, mises à la disposition de la Commission par le ministère des Postes, a permis de chiffrer les pertes minimales dans le secteur du service d'expédition des paquets d'argent, au cours de l'exercice financier 1979-80, à \$1,095,000. Sur cette

somme, \$4,000 furent versés à titre d'indemnités. Pour cette raison, les hauts fonctionnaires du ministère des Postes prétendent que les pertes dans le secteur du service d'expédition des paquets d'argent se chiffrent à \$4,000 seulement. Cette thèse est inacceptable à la Commission lorsqu'il s'agit d'évaluer les pertes du service auquel le Ministère lui-même donne le nom de «service le plus sûr». Il est clair également que le chiffre de l'exercice 1979-80 n'a rien d'aberrant. Au cours des cinq premiers mois de l'exercice financier 1980-81, on a rapporté la perte de 15 paquets d'argent évalués à \$768,000. Trois d'entre eux, d'une valeur de \$183,500, furent mis à la poste à Boston, Massachusetts et on n'a pu établir s'ils avaient été perdus au Canada ou aux Etats-Unis. S'ils furent perdus aux Etats-Unis, ils ne feront pas partie du calcul des pertes des Postes canadiennes en 1980-81. En dépit de cela, les pertes des cinq mois totalisent \$564,500, ce qui représente une moyenne mensuelle plus élevée que celle de tout l'exercice 1979-80.

La Commission en a conclu que les pertes dans le secteur du service d'expédition des paquets d'argent, au cours de l'exercice financier 1979-80, étaient d'une valeur minimale de \$1,095,000.

Le courrier non assuré

Le ministère des Postes verse des indemnités allant jusqu'à \$100 dans le cas de courrier non assuré qui a été avarié suite à sa manutention par les Postes canadiennes, ou spolié. Au cours de l'exercice financier 1979-80, il a reçu 22,445 réclamations de cette catégorie. Des indemnités totalisant \$80,285.67 furent versées en rapport avec 1,960 de ces réclamations, c'est-à-dire pour moins de 10% du total d'entre elles. Il est donc clair que les commentaires accompagnant plus haut l'examen des compensations versées pour le courrier assuré s'appliquent ici avec encore plus d'à-propos. A vrai dire, la Commission a peu d'excuses pour établir les pertes du courrier non assuré à un si bas niveau. Elle s'y résigne afin de présenter un chiffre qui soit une estimation minimale indiscutable des pertes encourues. Sans l'ombre d'un doute, les pertes de cette catégorie se situent à un niveau considérablement plus élevé que celui du montant attribué en l'occurrence.

La Commission a conclu, en conséquence, que la perte minimale absolue subie par rapport au courrier non assuré est de \$80,285.67.

Le courrier recommandé

Sur le plan technique, l'indemnité prévu pour le courrier recommandé n'est pas une assurance, mais en payant la taxe de recommandation applicable, les clients acquièrent le droit à des indemnités allant jusqu'à

\$100 ou même \$1,000, si leur courrier recommandé du régime intérieur est perdu, avarié ou spolié. Pour ce qui est du courrier recommandé à destination des Etats-Unis, l'indemnité se limite à \$200. Quant aux autres pays, l'indemnité maximale est celle fixée par la Convention postale universelle, soit, au moment de la rédaction du présent rapport, \$15.76 en devises canadiennes. Une fois de plus et compte tenu que la Commission prend état du fait que le ministère des Postes peut refuser l'évaluation établie par les clients, la somme des indemnités payées est retenue pour établir les pertes minimales encourues. Au cours de l'exercice financier 1979-80, les indemnités versées s'élevaient à \$43,404.75 en rapport avec le courrier recommandé du régime intérieur, à \$3,202.41 en rapport avec le courrier recommandé à destination des Etats-Unis et à \$51,214.44 en rapport de celui à destination des autres pays.

La Commission en a conclu que les pertes de courrier recommandé étaient, au cours de l'exercice financier 1979-80, d'une valeur minimale de \$97,821.30.

Les envois livrés contre remboursement

La valeur déclarée d'un envoi livré contre remboursement est égale à la somme devant être perçue du destinataire. En cas de perte, d'avarie ou de spoliation, l'expéditeur peut se voir verser une indemnité pouvant atteindre la valeur déclarée. Au cours de l'exercice financier 1979-80, le ministère des Postes a versé 5,203 indemnités d'une valeur totale de \$219,472.53.

La Commission en a conclu que les pertes des envois livrés contre remboursement s'élevaient, au cours de l'exercice financier 1979-80, à \$219,472.53.

Les revenus des Postes

Les revenus des Postes sont exposés à plusieurs risques qui vont du hold-up à la fausse représentation au sujet des heures de travail, en passant par le vol de recettes postales. Certains de ces agissements peuvent être chiffrés de façon précise tandis que d'autres sont d'une estimation pratiquement impossible. Le ministère des Postes a communiqué les chiffres suivants à la Commission:

Vol de comptant	\$ 69,922.17
Encaissement double des mandats-poste	4,041.29
Vol de recettes postales	23,077.71
Insuffisances et manques de fonds	<u>275,163.00</u>
Total	<u>\$372,204.17</u>

Cette liste demeure trop courte pour être complète, même en ce qui a trait aux pertes de recettes faciles à calculer. Les insuffisances et manques de fonds inférieurs à \$100 mis à jour au cours d'inspections et de vérifications ne font pas l'objet d'un rapport à l'administration centrale à Ottawa. S'ajoutent aussi à cela les pertes, plus ou moins difficiles à calculer, résultant des taux inférieurs demandés aux clients et de la fausse représentation d'employés malhonnêtes concernant leurs heures de travail.

La Commission accepte que le ministère des Postes a encouru, au cours de l'exercice financier 1979-80, des pertes de revenus s'élevant au montant minimal de \$372,204.17.

Les immeubles et le matériel des Postes

Le peuple canadien a dans les immeubles et le matériel du ministère des Postes, un investissement de plusieurs millions de dollars. Cela comprend les boîtes aux lettres placées dans les rues, les fourgons postaux et un équipement d'ordinateurs forts complexes (et dispendieux) qui guident le fonctionnement des machines de triage mécanique toutes aussi complexes (et dispendieuses). Les Canadiens ont également un investissement considérable, par l'intermédiaire du ministère des Travaux publics, dans les milliers d'édifices qui abritent les établissements postaux. Un investissement d'une telle ampleur est exposé au vol et au vandalisme. La Commission a en main des rapports relatant les choses suivantes: des boîtes aux lettres retirées du fond du lac Ontario; chaque distributeur de timbres-poste à Winnipeg «éventré» au moins une fois au cours d'une même année; des distributeurs automatiques défoncés dans les salles de repos des employés; des fourgons postaux manoeuvrés délibérément dans les barrières; le vol de 20 extincteurs; et une vérification révélant la disparition de pneus d'une valeur de \$5,100. En dépit du fait qu'il y a eu, au cours de l'exercice financier 1979-80, 19 incendies criminels dans la région postale de l'Ouest, 38 dans la région postale de l'Ontario, 32 dans la région postale du Québec et quatre dans la région postale de l'Atlantique, le seul chiffre qu'a fourni le ministère des Postes concernant les dommages causés par le feu s'élevait à \$2,495.61 et ne se rapportait qu'à deux incendies. Aucun montant ne fut communiqué eu rapport avec des actes de vandalisme quels qu'ils soient.

Les pertes dues au vol et au vandalisme sont, de toute évidence, considérables. La Commission n'est pas équipée pour en mesurer l'ampleur. Le ministère des Postes ne tient pas de registres centralisés de ces pertes. Même les dossiers au niveau régional sont incomplets. Un rapport de la région postale du Québec fait état de 19 incidents de vandalisme contre des camions, en l'espace d'un mois (12 de ces incidents s'étant produits dans

deux endroits seulement). Rien dans ce rapport n'a trait aux coûts de réparation. Il en est de même pour les dommages causés aux édifices des Postes dont le coût de réparation, quoique défrayé au départ par le ministère des Travaux publics, est absorbé éventuellement par le ministère des Postes qui doit déboursier des frais d'occupation plus élevés.

Outre la somme de \$2,495.61 déjà mentionnée, les seuls autres renseignements disponibles sur les pertes d'autres biens du ministère des Postes concernaient les vols. Voici la liste qui fut communiquée à la Commission:

Timbres-poste	\$194,706.79
Produits philatéliques	7,010.00
Fournitures non postales	640.43
Mandats-poste	<u>3,630.02</u>
Total	\$205,987.24

La Commission s'inquiète de l'absence de chiffres concernant les autres vols de matériel et de biens appartenant au ministère des Postes. Elle désire souligner également que le ministère des Postes ne tient compte, en ce qui a trait aux vols de mandats-poste et aux fraudes dont ils sont l'objet, que des pertes que le Ministère subit directement. Celui-ci ne tient aucunement compte des pertes encourues par les banques ou, plus vraisemblablement, par les petites entreprises qui encaissent ces mandats-poste. Et pourtant ces pertes sont directement tributaires des faiblesses de la sécurité postale.

Selon la pratique adoptée dans ce chapitre, la Commission considère que les chiffres disponibles représentent les pertes minimales. Encore plus que précédemment, toutefois, les pertes dans le secteur des immeubles et du matériel sont beaucoup plus grandes que ne le laisse supposer la somme qu'on leur attribue.

En conséquence, la Commission a conclu que les pertes dues au vandalisme et au vol dans le secteur des biens et du matériel étaient, au cours de l'exercice financier 1979-80, d'une valeur minimale de \$205,987.24.

Résumé

Voici le tableau des pertes aux Postes que la Commission a pu relever pour l'exercice financier 1979-80:

1. Courrier assuré	\$2,222,187.50
2. Paquets d'argent	1,095,000.00
3. Courrier non assuré	80,285.67
4. Courrier recommandé	97,821.30
5. Envois livrés contre remboursement	219,472.53
6. Recettes postales	372,204.17
7. Biens et matériel des Postes	<u>205,987.24</u>
Total	\$4,292,958.41

Il ressort clairement du tableau des services postaux décrits dans le présent chapitre et de l'éventail des manquements à la sécurité exposés dans la suite du présent rapport, que la somme indiquée ici ne représente qu'une fraction des pertes totales réellement encourues.

Chapitre 2

La sécurité au ministère des Postes

«Celui qui n'empêche pas le crime, quand il le peut, l'encourage.» Sénèque, philosophe romain, A.D. 65

Depuis quelques années, les responsables de la sécurité au gouvernement se penchent attentivement sur les problèmes complexes que pose la création d'une ambiance de sécurité au travail. Bien que l'on reconnaisse que chaque ministère et chaque organisme du gouvernement ont des problèmes de sécurité propres à leurs fonctions et à leurs responsabilités, la Direction des services de protection de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) a aussi discerné — et cette thèse recueille l'assentiment général des préposés à la sécurité — que des prescriptions essentielles régissent à la base tout système de sécurité, peu importe le problème.

Comment décrire un système de sécurité efficace sinon de dire qu'il est caractérisé par une gradation, une progression par degrés successifs? Le premier degré comprend l'obligation d'instaurer une organisation et une structure administratives, ce qui exige l'élaboration et la diffusion d'instructions en matière de sécurité, la nomination d'un personnel de sécurité qui met en oeuvre les instructions données, l'élaboration claire de la filière à suivre pour soumettre des rapports aux divers échelons de la structure hiérarchique et la communication des mesures de sécurité qui s'imposent, une fois identifiée la menace qui pèse sur les biens de l'organisation.

Le deuxième degré exige l'application d'un vaste programme de sécurité du personnel. Ce programme vise un double objectif. Il s'agit premièrement de mettre en place un programme efficace de vérification sécuritaire des employés pour s'assurer de la fiabilité des personnes qui auront à consulter des renseignements délicats ou secrets, qui travailleront avec du matériel précieux ou qui auront accès à des zones interdites. Le second objectif est d'ordre éducatif, faire en sorte que les employés se pénètrent des principes et des notions de la sécurité en général et qu'ils apprennent comment les appliquer dans l'exercice de leurs fonctions particulières.

Le troisième degré comprend l'obligation d'appliquer les techniques de sécurité physique à la protection des biens en cause et cela en fonction de la menace identifiée et des dangers pressentis.

Pour créer une ambiance générale de sécurité au travail, il est essentiel de mettre en place des programmes efficaces qui atteignent ces trois degrés fondamentaux. Voilà la base sur laquelle il est possible d'édifier des systèmes plus perfectionnés qui relèvent de techniques spécialisées. Par exemple, un système de sécurité qui viserait à protéger le traitement électronique de l'information (TEI) ne servirait à rien si les trois premiers degrés n'étaient pas encore atteints.

A l'heure actuelle, le système de sécurité du ministère des Postes ne répond pas aux exigences en ce qui concerne l'administration, le personnel ou le matériel. La Commission ne peut qu'être d'accord avec la Direction des services de protection de la GRC qui, à la suite de récentes études sur la sécurité dans les principales installations postales, a observé: (traduction)

«Le niveau de sécurité du ministère des Postes se situe au-dessous des normes des ministères du gouvernement. Cela est imputable au manque d'organisation sécuritaire; à l'inobservation des politiques et méthodes établies et aux lacunes apparentes de la sécurité physique.»¹

Ce chapitre a pour objet d'étudier de façon générale le problème de la sécurité au ministère des Postes. La Commission insistera en particulier sur les genres de menaces qui se posent en matière de sécurité, et sur la répartition actuelle des responsabilités au sein du Ministère pour écarter ces menaces.

Les secteurs vulnérables

Comme la Commission l'a déjà signalé au chapitre 1, le ministère des Postes constitue une organisation vaste et complexe, chargée d'acheminer un volume extrêmement considérable d'objets, dont certains sont précieux, par un réseau perfectionné d'équipement, de main-oeuvre d'installations. Sa taille et sa complexité le rendent vulnérable, en puissance, à maintes atteintes à la sécurité. Pour la commodité de l'analyse, la Commission a réparti en six catégories les secteurs vulnérables:

- vol ou endommagement du courrier;
- vol ou endommagement de l'équipement postal ou des biens postaux;
- vol de recettes des Postes et de fonds des clients;
- délits contre les employés des Postes;
- infractions relatives à la drogue et à l'alcool;
- utilisation de la poste à des fins illégales.

1. Rapport de la Gendarmerie royale du Canada, suite à l'inspection de sécurité aux Postes 29 août 1979.

L'ampleur du problème devient plus évidente lorsque l'on songe au plus de 8,000 installations des Postes canadiennes éparpillées à travers le pays. De plus, les Postes ont affaire avec 159 pays, distribuent le courrier en parcourant 19,568 itinéraires et disposent des milliers de boîtes aux lettres et d'armoires de relais.

Vol ou endommagement du courrier

Le vol ou l'endommagement du courrier peuvent survenir à n'importe quelle des étapes suivantes:

- avant la livraison au personnel ou aux installations des Postes;
- après le dépôt dans les boîtes aux lettres et avant le ramassage par les Postes;
- durant le transport entre les boîtes aux lettres, les armoires de relais, les succursales postales et les établissements de traitement du courrier;
- à l'intérieur des succursales postales, des bureaux auxiliaires et des établissements de traitement du courrier;
- durant la distribution sur les itinéraires desservis par les facteurs;
- après la livraison au destinataire.

Comme la Commission l'a déjà signalé au chapitre précédent, les données disponibles ne sont pas assez complètes pour que la Commission puisse estimer la quantité de courrier qui est volé au cours d'une période déterminée. Toutefois, les dossiers du Ministère contiennent des renseignements qui confirment que des vols se sont produits à chacune de ces étapes. Quelques exemples illustreront ces faits.

En juin 1979, un surveillant d'un grand terminus de l'Ontario a découvert une certaine quantité de courrier dans la case d'un employé des Postes. Interrogé par des inspecteurs des Postes, l'employé a permis de soumettre sa voiture personnelle et son domicile à une perquisition qui a débouché sur la découverte d'autre courrier, d'une clef de sac à cadenas et de deux sacs postaux. L'employé a admis sans difficulté être responsable du vol du courrier; après une enquête par des agents de la police municipale, on l'a accusé de vol et de possession de courrier volé. Par la suite, il s'est avoué coupable en cour provinciale.

Au printemps de 1977, le Ministère a reçu des plaintes de l'Association évangéliste Bill Prankard à l'effet que l'on avait ouvert en cours de transmission des enveloppes adressées à l'Association. Des inspecteurs des Postes du bureau de district à Ottawa ont procédé à une enquête. A un moment donné, ils se sont aperçus qu'un employé ouvrait des lettres adressées à

cette Association alors qu'elles étaient en train d'être triées, et qu'il en soutirait l'argent ou les chèques. On a accusé l'employé au criminel mais la cour l'a acquitté. On l'a aussi licencié aux termes de la Loi sur l'administration financière, mais on l'a rétabli dans ses fonctions à la suite d'une sentence arbitrale de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

En août 1973, un manieur de dépêches a volé du terminus postal de Toronto un envoi d'or évalué à environ \$60,000. Une enquête menée par la Sûreté municipale du Grand Toronto et des inspecteurs des Postes a abouti à l'arrestation de cet employé et de six personnes impliquées dans des activités de crime organisé à Toronto et à Montréal. Plus tard, la même année, des inspecteurs des Postes et la Sûreté régionale de Peel ont participé à une enquête sur un vol d'environ \$120,000 en espèces volés du courrier à l'aéroport international de Toronto. L'enquête n'a pas été concluante, même si on a soupçonné un employé des Postes de l'infraction.

En juin 1975, un envoi de timbres-poste évalué à environ \$18,000 a été volé du courrier au bureau de poste de Willowdale.

En janvier 1976, des biens valant \$5,000 ont été recouvrés d'un livreur du service postal après qu'on l'eut arrêté pour avoir sorti certains articles du courrier et les avoir placés dans son véhicule personnel.

En septembre 1977, on a recouvré des biens d'une valeur de \$20,000 d'un employé des Postes qui avait volé tout un envoi de colis du courrier.

On soutire également du courrier des envois de haute valeur. C'est ainsi que le 18 mars 1980, on a retiré du courrier un lingot d'or valant quelque \$20,000 pour le remplacer par une barre d'acier de taille et de poids semblables. Une banque de Calgary avait envoyé cet or à une banque de Toronto.

Vol ou endommagement d'équipement postal et de biens postaux

En plus de veiller à la sécurité du courrier, le ministère des Postes est chargé de voir à la sécurité des biens et du matériel dont se servent les services postaux et qui lui appartiennent ou qui appartiennent à d'autres ministères. «Ce matériel et ces biens» englobent entre autres

- les boîtes aux lettres et les armoires de relais;
- les véhicules des Postes;
- les machines perfectionnées et coûteuses dont on se sert dans les établissements postaux;

- les systèmes d'ordinateurs perfectionnés et coûteux qui contrôlent cet équipement;
- les établissements et les succursales postaux ainsi que les édifices où se trouvent les bureaux du Ministère;
- les recettes postales.

Déterminer la fréquence de ces infractions et l'ampleur des pertes causées lors du vol ou de l'endommagement d'équipement ou d'autres biens des Postes est encore plus difficile que dans le cas du vol du courrier. C'est que, sauf pour la spoliation des boîtes aux lettres, les statistiques sur les dommages causés à l'équipement des installations postales ne semblent aucunement tenues de façon centralisée ni coordonnée. Même si les discussions qu'a eues la Commission portent généralement à croire qu'on s'inquiète de la portée de ces crimes, cette vive préoccupation ne se traduit pas par un effort coordonné du ministère des Postes pour colliger les faits pertinents quant à l'ampleur et à la nature du problème. Illustrons ces données de quelques exemples.

En janvier 1979, à Toronto, une personne a vu deux adolescents enlever une boîte aux lettres fixée à un poteau. La police, alertée, a appréhendé les deux jeunes. On a confié le contenu de la boîte aux inspecteurs des Postes et on l'a réexpédié.

En novembre 1979, à l'établissement du traitement des lettres South Central à Toronto un employé de l'équipe de nuit a saccagé et a partiellement détruit un distributeur automatique d'aliments dans une salle de repos des employés. Il a fracassé la vitre avant de l'appareil, pris des aliments et endommagé plusieurs des étagères à l'intérieur de l'appareil. Le suspect n'a pas été accusé, car les témoins ont refusé de l'identifier de crainte de représailles. On a allégué que des abus de drogues étaient à l'origine de l'incident.

Durant une période de deux semaines en août 1979, il s'est produit trois incidents de vandalisme contre des biens du ministère des Postes, à Winnipeg; même si des inspecteurs des Postes en ont fait rapport à la police locale, on n'a pas intenté de poursuites. Les incidents comprenaient l'endommagement délibéré de véhicules stationnés de nuit au poste de facteurs Charleswood et le vol d'articles dans ces véhicules, un début d'incendie au quai arrière de chargement et le vol du courrier d'une boîte aux lettres. L'inspecteur responsable à Winnipeg a écrit au chef de police pour se plaindre de l'inertie de la police.

Dans la région postale de l'Ouest, au cours de 1978, un employé a utilisé du stock et de la main-d'oeuvre du Ministère pour faire des carpettes

d'escalier, un meuble à tiroirs, une tablette de cheminée, des tables, des solins métalliques de cheminée et d'autres articles pour son usage personnel à domicile. Il s'est également servi de bois de «rebut».

Vol de recettes des Postes et de fonds des clients

En troisième lieu, le ministère des Postes s'inquiète de l'appropriation, par vol ou fraude, de fonds du Ministère ou des clients, de mandats-poste, de timbres et ainsi de suite. Ces infractions englobent divers agissements: omettre de consigner l'argent perçu aux guichets, augmenter la valeur des mandats-poste ultérieurement à leur achat, inscrire erronément des heures sur les feuilles de présence, détourner des fonds, faire payer par les clients les envois trop cher ou pas assez cher, et voler par effraction. Des employés se sont également dits inquiets d'un autre genre de délit: le calcul de port à payer d'après le poids de journaux et de périodiques livrés en vrac à l'établissement de traitement du courrier. Ainsi, il est possible de peser le courrier d'un client avec celui d'un autre; l'un des clients finirait par payer le courrier de l'autre. De même, on soupçonne que du courrier de ce genre passe à la poste sans qu'on le pèse; d'où des pertes de recettes postales.

Voici des exemples de vols de recettes.

En décembre 1979, à un bureau de poste de Toronto, on a arrêté un guichetier et on l'a inculpé sous trois chefs distincts de vol. Le commis en question exigeait de frais excessifs de port sur les colis postaux et gardait l'excédent pour lui. Les clients payaient trop cher, mais le montant exact était inscrit sur les colis. Cette enquête fut menée à bonne fin; les inspecteurs des Postes s'étaient servis de colis-contrôle.

A Edmonton (Alberta), en octobre 1977, on a accusé un employé d'un bureau auxiliaire d'un vol de plus de \$200. Il s'était servi de mandats-poste libellés à son nom pour acquitter des factures en souffrance de plus de \$900.

Dans un bureau auxiliaire du Québec, des inspecteurs des Postes ont découvert un déficit en espèces de \$2,872.79. L'épouse du chef de ce bureau de poste auxiliaire a informé les inspecteurs qu'elle avait donné \$1,200 à son mari qui n'était pas revenu à la maison et qui avait probablement «pris le bois». Elle avait donné le reste de la somme, \$1,672 à son fils pour lui permettre d'acheter un terrain en vue de s'y construire une maison. On n'a porté aucune accusation: la femme a signé une formule de promesse de remboursement.

D'avril à septembre 1979, à Montréal, un employé des Postes a perpétré une fraude de \$1,500 en utilisant des coupons de taxi. Il en encaissait un

montant supérieur aux frais de taxi à acquitter, et il gardait l'excédent. En temps et lieu, à la suite d'une enquête d'un inspecteur des Postes, on a porté une accusation au criminel.

Délits contre les employés des Postes

Les infractions de cette catégorie pourraient comprendre les vols de biens, les dommages matériels, les coups, les insultes verbales et l'empiétement sur les droits des employés au civil ou au criminel. Les dommages causés aux voitures des employés, dans les parcs de stationnement du Ministère, ou bien encore le vol d'articles de ces voitures, constituent des infractions dont parlent souvent les personnes interrogées.

Voici quelques exemples de ces infractions.

Durant une nuit d'octobre 1979, au bureau de poste de Don Mills (Ontario), un individu a pénétré dans l'établissement par la porte d'entrée des employés, qui n'était pas verrouillée, et il est descendu au sous-sol. Il a ouvert plusieurs cases d'employés et a pris une chemise et un blouson en nylon des Postes de la case d'un employé à temps partiel. Appréhendé au cours de la même nuit par des agents de la Sûreté municipale de Toronto, il a été accusé de vol.

A Calgary (Alberta), en août 1980, une employée du bureau administratif du ministère des Postes a signalé un vol de \$480 pris de son sac à main au cours de la pause de midi. On en a averti la police de Calgary.

On a aussi mentionné à la Commission des allégations de menaces d'intimidation et de violence, faites en toute apparence à des employés qui coopèrent avec les inspecteurs, à des surveillants qui sont trop consciencieux quand il s'agit d'accepter des responsabilités qui leur viennent de leurs supérieurs et qui ont trait à leur fonctions et à des agents de sécurité qui donnent des contraventions de stationnement illégal ou qui exigent de voir les cartes d'identité. Toutefois, la Commission n'a été formellement saisie d'aucun cas particulier.

Infractions relatives à la drogue et à l'alcool

L'avant-dernière catégorie d'infractions à considérer concerne l'abus d'alcool et de drogues. De l'avis de la plupart des personnes rencontrées, la consommation d'alcool et de drogues par des employés des Postes y compris quelques surveillants est très inquiétante. La consommation de drogues et d'alcool sur le terrain de stationnement des employés, a-t-on noté, pose un problème particulier. En fait, un corps de police estime qu'il

porte des accusations d'infractions relatives à l'alcool et à la drogue contre des employés d'un grand établissement postal en moyenne trois fois par semaine. Il semble aussi qu'on ne signale pas aux gestionnaires des Postes la plupart de ces accusations.

En juillet 1980, à la suite d'une enquête menée par des agents de la Sûreté municipale du Grand Toronto, on a accusé 17 personnes d'avoir fait trafic de la drogue dans l'établissement postal South Central. Les accusations résultaient d'agissements à l'établissement où 14 des accusés étaient des employés des Postes.

Utilisation de la poste à des fins illégales

La dernière catégorie importante d'infractions à étudier est celle qui concerne l'utilisation de la poste à des fins illégales.

Il existe deux sortes d'infractions à ce sujet. D'abord, celle où l'on utilise le service postal pour envoyer des articles dont la loi interdit expressément l'acheminement par courrier. C'est le cas par exemple du matériel pornographique, des explosifs et de l'alcool. Ensuite, celle où l'on utilise le service postal pour faciliter une action qui, de soi, est contraire aux textes législatifs. En voici des exemples: les lettres en chaîne, les factures trompeuses ou émises pour des services non sollicités, les colis non demandés livrés contre remboursement, le matériel obscène, les lettres de harcèlement ou de menaces, les écrits blessants, la mutilation du courrier, les loteries, les paris, et diverses sortes de fraudes.

Il est très rare que l'on consigne dans les dossiers des renseignements sur les frais ou les pertes entraînés par ces délits. Beaucoup de ces agissements sont simplement ennuyeux, ou moralement blessants. Il n'y a pas moyen de déterminer combien de gens ces pratiques atteignent ou quels coût — autres que financier — subit le Ministère ou ses clients à ce sujet.

De toute évidence, les machinations frauduleuses qui se réalisent à l'aide de la poste pourraient entraîner des frais considérables pour les clients. L'acheminement de matériel obscène par le courrier peut devenir une fraude s'il comporte l'achat de marchandises qui ne sont pas livrées. Les factures émises pour des services non sollicités et les envois non demandés et livrés contre remboursement peuvent susciter des achats de services et de produits dont les clients ne veulent pas ou des paiements de services qui ne sont jamais fournis aux clients. Il faut s'en rendre compte: le ministère des Postes n'a pas autorité pour intervenir entre acheteurs et vendeurs. Quand arrive une plainte au sujet d'une facture trompeuse, le Ministère ne peut pas faire grand chose à moins de pouvoir trouver les clients qui ont effectivement subi

une fraude. Il faut abandonner bon nombre de ces cas faute de preuve. Les enquêtes sur l'utilisation de la poste à des fins illégales peuvent être très longues, coûteuses et ingrates.

Un cas classique d'utilisation de la poste à des fins illégales est survenu récemment à Montréal. Le 11 novembre 1980, un résident de Montréal a été condamné à 33 mois de pénitencier pour une manoeuvre frauduleuse de commandes postales qui a trompé des milliers de personnes et a rapporté \$250,000. La manoeuvre portait sur un jeu informatisé d'échecs et de trictrac, qui n'existait pas, d'ailleurs, et qui a été annoncé à pleines pages dans les journaux du Canada, vers Noël de l'an dernier. On invitait les clients à commander le jeu par courrier et à verser la somme de \$62.45. On pouvait ajouter, au choix, \$22.50 pour un étui en cuir. Les jeux ne sont jamais arrivés. Les enquêteurs de la police ont découvert que le produit de la fraude avait servi à acheter des pièces de monnaie en or. On vendra ces pièces pour rembourser certaines des victimes.

Une telle utilisation frauduleuse du courrier offre d'énormes possibilités aux criminels.

Résumé

Le manque de données recueillies et que l'on recherche inutilement par l'entremise des systèmes actuels d'information aux Postes limite sérieusement la possibilité de déterminer avec précision la vraie fréquence de divers genres d'infractions. Néanmoins, à partir des renseignements disponibles, il semble raisonnable de dégager les conclusions suivantes:

- dans beaucoup de secteurs, le ministère des Postes est exposé à des agissements dont l'objectif délibéré est de causer des pertes ou des dommages;
- dans le cas de chaque «secteur vulnérable», il a été possible d'identifier plusieurs cas démontrant qu'on avait effectivement porté atteinte à cette «vulnérabilité»;
- plusieurs des infractions qui se sont produites sont graves en raison des pertes ou du préjudice subis par le ministère des Postes et ses clients;
- comme il arrive de plus en plus que l'on vole ou que l'on endommage le courrier, le public en vient à considérer que les employés des Postes manquent d'honnêteté. Par conséquent, l'affaire paraît grave aux yeux des cadres et des employés qui, sans se laisser ébranler, restent fiers du Ministère et de son aptitude à bien servir le public.

Ainsi saute aux yeux la nécessité pour le ministère des Postes d'améliorer la sécurité au niveau de la prévention et des enquêtes. Mais opter pour le

genre d'amélioration le plus efficace n'est pas une mince affaire. L'éventail des choix est large; il va d'un extrême: s'en remettre davantage aux services actuels des forces de police, à l'autre: accorder la priorité à un système de sécurité interne conçu et géré intégralement par les inspecteurs des Postes qui jouiraient de tous les pouvoirs que peut accorder la loi.

La solution appropriée doit être souple et de nature à s'infléchir au gré de circonstances comme

- les variations dans les taux de pertes, à l'échelle nationale et locale;
- le coût d'autres mesures de sécurité;
- les recettes du ministère des Postes;
- la disponibilité et l'aptitude des corps de police à veiller convenablement sur les installations postales;
- la possibilité de coopération entre la direction et les employés au moment des enquêtes et eu égard à l'établissement de programmes de sécurité préventive;
- les complexités des programmes de sécurité préventive et des enquêtes sur les pertes;
- la formation, les pouvoirs, les talents, et les ressources dont disposent actuellement ou dont pourront éventuellement se prévaloir les corps de police et le personnel de sécurité pour faire face aux complexités de la situation;
- les futurs problèmes de sécurité que créeront la transmission électronique du courrier et les autres tendances de la technologie.

Répartition des responsabilités en matière de sécurité

Les objectifs en matière de sécurité et la répartition des responsabilités à cet égard sont renfermés dans deux documents du Ministère. Le premier, intitulé «Organisation des Services de sécurité et des enquêtes» fut publié en janvier 1972; le deuxième s'intitule «Politique générale des Postes, Normes et lignes directrices, no 22-1-1», parue le 19 septembre 1974.

Dans le premier document, le ministère des Postes énonce comme suit son objectif principal en matière de sécurité:

«... améliorer le service à la clientèle [...] et [...] protéger les recettes postales».

Suivant cet objectif, la directive de 1974 affirme que «le Ministère fournit et assure les mesures de sécurité nécessaires à la protection du personnel, du courrier, de la propriété et des valeurs qui dépendent des Postes canadiennes».

Les énoncés suivants, renfermés dans le *Guide de sécurité à l'usage des inspecteurs des Postes*, expliquent ces objectifs.²

- «(1) Etablir et appliquer les mesures de sécurité voulues pour réduire les pertes le plus possible.
- (2) Etablir des systèmes efficaces pour veiller à ce que les Postes canadiennes répondent aux exigences de la politique du gouvernement en ce qui a trait aux contrôles de sécurité et à la sécurité de l'information.
- (3) S'assurer que les Postes canadiennes sont prêtes à répondre aux exigences de la politique du gouvernement fédéral visant l'Organisation des mesures d'urgence et veiller au maintien des services postaux dans les situations d'urgence à l'échelle nationale, de désordres publics et de conflits ouvriers.»

L'envergure et la complexité des opérations des Postes, l'éparpillement des installations postales à travers le pays et donc le grand nombre de secteurs vulnérables démontrent que l'on ne saurait s'attendre à ce qu'un seul groupe puisse se charger efficacement de tous les aspects de la sécurité. Même si certains groupes (comme les Services de sécurité et des enquêtes et les agents de sécurité dans les établissements) ont des responsabilités spéciales dans le domaine de la sécurité, le ministère des Postes reconnaît que tous les groupes au sein de l'organisation doivent assumer certaines responsabilités à cet égard. Par exemple, dans la «Politique générale des Postes, Normes et lignes directrices», no 22-1-1 de 1974, on lit:

«A tous les niveaux, les employés doivent tous se sentir concernés par la sécurité; un grand nombre de groupes fonctionnels sont impliqués dans divers aspects de la sécurité...»

et dans un autre document, on constate:

«En plus de s'acquitter des tâches qui lui sont confiées, l'employé des Postes doit aussi veiller aux intérêts de tout le Ministère. Il lui incombe donc d'être à l'affût des failles dans le domaine de la sécurité, ainsi que des irrégularités qui se produisent ou pourraient se produire. La participation de tous les employés constitue la clef de la sécurité totale du Ministère. Le groupe de spécialistes qui comprend les Services de sécurité et des enquêtes fournit, à tous les niveaux de l'organisation, les ressources voulues pour régler rapidement et efficacement les problèmes dans ce domaine.»³

La directive no 22-1-1 (en date du 19 septembre 1974) de la «Politique générale des Postes, Normes et lignes directrices des Postes», traduit, au niveau des opérations, cette philosophie du partage des responsabilités en exposant les responsabilités particulières des groupes suivants:

2. Nous étudierons plus loin le rapport entre les objectifs énoncés et les objectifs implicites démontrés dans le vrai comportement. Par exemple, pour s'assurer que «l'on a réduit les pertes le plus possible», il faudrait de toute évidence consacrer à la sécurité des ressources fort supérieures à celles qu'on engage actuellement.

3. Ministère des Postes, «Organisation des Services de sécurité et des enquêtes», janvier 1972, p. 5.

« 1. Services de sécurité et des enquêtes de l'Administration centrale

- (1) Définir la politique de sécurité, les normes et les lignes directrices en collaboration avec d'autres services fonctionnels et en assurer la mise en vigueur dans les domaines suivants:
 - programmes de sécurité préventive concernant la sécurité du courrier, les fonds et les valeurs de la poste, etc.
 - protection des édifices, des installations et de l'équipement
 - sécurité de l'information
 - contrôle de sécurité
 - systèmes des cartes d'identité
 - organisation des mesures d'urgence.
- (2) Apporter l'aide nécessaire en ce qui concerne la sécurité aux divers programmes de l'Administration centrale.
- (3) Servir de coordonnateur des programmes nationaux de sécurité des Postes canadiennes.
- (4) Servir d'agent de liaison avec les autres ministères du gouvernement, les services de police, les administrations postales étrangères et d'autres agences concernées par la sécurité.
- (5) Fournir les directives fonctionnelles aux régions concernant la sécurité.
- (6) Contrôler le type et la fréquence des délits criminels commis contre le Ministère afin de déterminer les tendances criminelles et les faiblesses dans le domaine de la sécurité; planifier et perfectionner des programmes destinés à éliminer ces faiblesses en temps opportun.

2. La sécurité et les enquêtes au niveau régional

- (1) Instaurer des lignes de conduite de sécurité, de normes et de lignes directrices nationales en coopération avec d'autres groupes fonctionnels;
- (2) développer un climat qui favorise la sécurité en créant un sens plus poussé de l'éveil et de la responsabilité au sein du Ministère parmi les membres de la direction et les employés à propos de tout ce qui concerne les actes criminels qui peuvent être perpétrés contre le courrier, les fonds, les valeurs, les édifices, les installations et l'équipement de la poste;
- (3) créer des contacts et coordonner les différentes activités des Postes canadiennes avec celles des autres ministères, la police et les autres agences de sécurité de la région;
- (4) développer et coordonner les programmes de sécurité préventive dans les régions;
- (5) apporter l'aide nécessaire en ce qui concerne la sécurité, aux programmes régionaux ou de district;
- (6) déterminer les tendances criminelles et les faiblesses dans le domaine de la sécurité, planifier et mettre au point des programmes destinés à éliminer ces faiblesses.

3. Chefs de secteur, maîtres de poste de zone et autres agents itinérants

- (1) Lorsqu'ils inspectent des installations postales, ils doivent s'assurer que les procédés concernant la protection du personnel, du courrier, des biens et des valeurs sont appliqués.
- (2) Toutes les faiblesses dans le domaine de la sécurité doivent être portées à l'attention du chef de l'installation, du chef de la succursale ou du maître de poste. Les détails doivent être relevés dans le livre du visiteur ou un registre. Si, au moment de la visite suivante de l'agent itinérant, des mesures rectificatives n'ont pas été prises, il faut en informer le directeur de district afin qu'il porte la question à l'attention du maître de poste ou de l'agent compétent.
- (3) Lorsque les faiblesses dans le domaine de la sécurité sont telles que des mesures rectificatives immédiates sont nécessaires, l'agent doit signaler les détails au directeur de district sur le champ et envoyer un exemplaire du rapport à la Sous-section de la sécurité et des enquêtes compétente.

4. Maîtres de poste, chefs d'installation et chefs de succursale

- (1) Les maîtres de poste, les chefs d'installation et les chefs de succursale sont chargés de s'assurer que tout le courrier, les fonds et les valeurs des Postes, etc. de toutes les installations qui relèvent de leur compétence, reçoivent la meilleure protection possible.
- (2) Lorsqu'ils constatent des faiblesses dans le domaine de la sécurité, ils doivent immédiatement signaler les détails au directeur de district et faire parvenir un exemplaire du rapport à la Sous-section compétente de la sécurité et des enquêtes compétente.

5. Surveillants

- (1) Les surveillants sont chargés de s'assurer que les mesures de sécurité voulues sont appliquées dans leur division ou leur section et lorsqu'ils constatent des faiblesses dans le domaine de la sécurité, ils doivent immédiatement les signaler au maître de poste ou au gestionnaire compétent.
- (2) Ils doivent également promouvoir une attitude de vigilance parmi les employés qui sont sous leur surveillance et leur faire comprendre que les précautions de sécurité sont destinées à les protéger autant qu'à protéger le Ministère.»

Lorsque l'on constate la responsabilité des surveillants «de promouvoir une attitude de vigilance parmi les employés qui sont sous leur surveillance», il est évident que le Ministère veut souligner la notion que les employés subalternes doivent aussi s'occuper de la sécurité. Il y a peu de preuves cependant que l'on a convaincu les employés que «les précautions de sécurité sont destinées à les protéger autant qu'à protéger le Ministère». Il existe des preuves à l'effet que l'on a dit aux employés en termes fort clairs

quelles sanctions on inflige aux auteurs de telle ou telle infraction mais il ne semble pas que le processus éducatif ait fait plus de progrès que cela. Dans un grand établissement postal automatisé de Toronto, par exemple, les nouveaux employés reçoivent et doivent signer un formulaire qui décrit certaines infractions.

Voici des extraits de ce formulaire: (traduction)

«5. Conformément à la Politique générale des Postes ainsi qu'aux Normes et lignes directrices des Postes, on doit clairement informer tous les employés des mesures disciplinaires que l'on peut prendre à la suite d'infractions visées par cette directive. Il faut considérer en particulier qu'en vertu de la Loi sur les postes et du Code criminel, on peut poursuivre une personne pour des actes criminels.

- A. Il est interdit en toute circonstance aux employés de spolier un envoi postal, de le mettre ou de le porter dans une poche, dans une pièce de vêtement ou d'équipement personnel ou d'entraver ou de retarder son passage pendant qu'il est en cours de transmission, peu importe le destinataire.
- B. (I) Il est interdit aux employés d'ouvrir et d'examiner le courrier en cours de transmission, sauf dans les cas suivants:
 - (a) Le courrier de première classe peut être ouvert uniquement au bureau des rebuts par un employé à qui cette charge a été spécialement confiée.
 - (b) Le courrier de deuxième, troisième et quatrième classes peut être ouvert et examiné au bureau de dépôt par un employé à qui cette responsabilité a été déléguée par le maître de poste.
- (II) Il n'est pas permis aux employés d'intercepter leur propre courrier en cours de transmission.
- (III) Les employés ne doivent pas intercepter ni ramasser du courrier pour quelqu'un d'autre dans l'exercice de leurs fonctions. Il leur faut aller chercher le courrier en dehors des heures de travail de la même manière que n'importe quel autre client des Postes.
- (IV) Il est interdit aux employés de lire le contenu des cartes postales, des journaux, des périodiques et de tout autre courrier en cours de transmission.
- C. Les employés peuvent faire l'objet de poursuites devant les tribunaux soit par voie d'acte criminel ou de déclaration sommaire de culpabilité:

(I) CODE CRIMINEL, ARTICLE 314

(1) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de dix ans, quiconque

a) vole

(i) une chose envoyée par la poste, après son dépôt à un bureau de poste et avant sa livraison...'

(II) LOI SUR LES POSTES, ARTICLE 76 (1) et (2)

'(1) Quiconque est coupable d'un acte criminel aux termes de la présente loi encourt, sur déclaration de culpabilité, une amende n'excédant pas trois mille dollars ou un emprisonnement d'au plus trois ans, ou à la fois l'amende et l'emprisonnement.

(2) Quiconque est coupable d'une infraction visée par la présente loi, autre qu'un acte criminel, encourt, sur déclaration sommaire de culpabilité, une amende n'excédant pas cent dollars ou un emprisonnement d'au plus deux mois, ou à la fois l'amende et l'emprisonnement.'

D. Un employé qui contrevient aux dispositions de la présente directive est coupable de mauvaise conduite et passible de mesures disciplinaires, au gré de la direction des Postes, sans préjudice des poursuites légales qui peuvent être intentées selon le cas.

6. Le fait de falsifier les feuilles de présence, d'inscrire les heures d'un autre employé, d'altérer les dossiers d'une façon semblable ou de les tripatouiller, aboutira à un congédiement.

7. Les règles de l'établissement et de la sécurité, qui sont affichées bien en vue d'un bout à l'autre des installations, ont été conçues à l'avantage des employés et en vue de leur sécurité. L'inobservation de ces règles ne peut être tolérée et elle ne le sera pas.»

Dans d'autres établissements, c'est d'une autre façon que l'on met les employés en garde contre les infractions relatives au courrier. Il semble bien que la manière de s'y prendre relève d'une «option locale» puisque c'est le chef de service de chaque installation qui en décide. On n'a pas évoqué à la Commission dans l'un ou l'autre des avis qu'on lui a signalés les responsabilités plus larges de l'employé au sujet de l'aide qu'il doit apporter pour identifier les problèmes, prendre des mesures préventives d'ordre général et particulier et enquêter sur les infractions.

Il semble donc juste de déclarer que la directive: «Les employés doivent tous se sentir concernés par la sécurité» peut fort bien représenter un objectif du ministère des Postes mais que cet objectif n'a pas été atteint.

Contrairement aux employés subalternes, il est plus probable que les cadres supérieurs soient plus sensibilisés aux responsabilités d'ordre sécuri-

taire exposées dans les directives sur la politique à suivre. On sait aussi, par exemple, qu'au moins deux directeurs généraux de région essaient de souligner à leurs principaux chefs de service fonctionnels et opérationnels qu'ils doivent être des «gestionnaires complets» et que chacun doit assumer des responsabilités au chapitre du coût, du service et de la sécurité. Ces directeurs généraux de région ne considèrent certainement pas que la sécurité relève uniquement des Services de sécurité et des enquêtes au niveau des régions et des districts. Dans les quatre régions postales le rôle prioritaire de la sécurité se reflète dans le fait que l'on considère le directeur régional de la Sécurité et des enquêtes comme un membre de «l'équipe des cadres supérieurs» et qu'il participe à toutes les réunions mensuelles de la haute direction. Il est assez souvent question à ces réunions de sécurité. D'autre part, tous les directeurs généraux de région admettent bien que les cadres et les employés des Postes n'ont pas entièrement reconnu la nécessité du partage des responsabilités en matière de sécurité et qu'il faut continuer à insister sur ce point.

Une autre façon d'implanter cette philosophie du partage des responsabilités consisterait à inclure des responsabilités précises de sécurité dans les descriptions de tâches des cadres supérieurs et dans leurs plans d'exploitation.⁴ Toutefois, un examen des descriptions de tâches des gestionnaires qui rendent compte aux directeurs généraux de région ne relève aucune référence à des responsabilités précises en matière de sécurité. Seule la description de tâches du directeur régional de la Sécurité et des enquêtes renferme des responsabilités particulières en ce qui a trait à la sécurité. Toutefois, la description des tâches de certains directeurs régionaux comprennent des fonctions qui touchent à la sécurité: (traduction)

Directeur régional de la commercialisation

«... dirige et surveille les activités et les programmes régionaux des Services à la clientèle de façon à répondre efficacement aux réclamations et aux demandes de renseignements des clients...»

et

Directeur régional des services financiers

«... s'occupe de la planification financière, du contrôle et des techniques de vérification interne aux paliers de la direction où l'on attribue des ressources. . . conçoit et fixe en conformité avec la politique générale, les politiques, les normes et les objectifs de la vérification financière. . . en assurant la liaison avec les grands expéditeurs au sujet de demandes ayant trait à la commercialisa-

4. Il s'agit de plans qui offrent un aperçu des grands secteurs où se posent des problèmes, et qui présentent des objectifs qui doivent être atteints au cours des prochaines années.

tion et de nouveaux programmes pour améliorer les systèmes qui permettent de signaler le volume du courrier et de sauvegarder les recettes du Ministère...»

et

Directeur régional du personnel

«...évalue la nécessité d'établir des groupes de travail et les dirige lors d'études spéciales sur des problèmes relatifs au comportement humain comme... l'abus de la drogue... s'assure que les lois, les règlements et les méthodes du gouvernement sont suivis, grâce à des systèmes de contrôle de région et de district.»

En parcourant les plans d'exploitation de ces divers gestionnaires, on parvient aux mêmes constatations. Seuls les plans d'exploitation des directeurs régionaux de la Sécurité et des enquêtes font particulièrement référence à des objectifs de sécurité, ce qui semble laisser entendre que les cadres, autres que les directeurs régionaux de la Sécurité et des enquêtes, n'ont pas de responsabilités précises quant à la solution de problèmes de sécurité que l'on juge à l'heure actuelle pressants et prioritaires, et qui exigent une réponse appropriée.

En fait, l'étude des plans d'exploitation n'a permis de découvrir aucun secteur où des problèmes exigent une réponse au niveau de la sécurité. (On parle de réduire les dégâts, mais il s'agit surtout de ceux qui sont causés accidentellement par des machines.) Au niveau des cadres supérieurs, on envisage donc la sécurité comme prioritaire dans le contexte des opérations courantes et ordinaires. On ne la considère pas toutefois comme une priorité à placer sur la liste des problèmes particuliers qui exigeront une attention spéciale au cours des prochaines années.

Vu l'importance des descriptions de tâches et d'autres énoncés officiels d'objectifs et de responsabilités au sein de la fonction publique, ces constatations amènent de nouveau à songer avec inquiétude que le concept du partage des responsabilités en matière de sécurité peut être un objectif au ministère des Postes, mais que pour le moment, il ne se traduit pas largement par des actions concrètes au niveau des opérations.

Responsabilités particulières en matière de sécurité

Services de sécurité et des enquêtes

Au ministère des Postes, la sécurité relève avant tout des Services de sécurité et des enquêtes. Les Services comprennent une administration

centrale située à Ottawa et dirigée par un directeur national de la Sécurité et des enquêtes. Il existe des directeurs régionaux de la Sécurité et des enquêtes dans chacune des quatre régions postales du pays. Certains inspecteurs des Postes travaillent à l'administration centrale, d'autres sont affectés aux différentes régions. Le nombre d'inspecteurs varie d'une région à l'autre selon les besoins. Les inspecteurs dans les régions sont affectés aux bureaux de district, mais même s'ils sont établis au niveau des districts, ils ne font pas rapport aux directeurs de district mais aux directeurs régionaux de la Sécurité et des enquêtes. Par contre, les directeurs régionaux de la Sécurité et des enquêtes relèvent des directeurs généraux de région et non pas du directeur national de la Sécurité et des enquêtes qui a seulement autorité pour donner une orientation fonctionnelle à ses homologues au niveau des régions. Les inspecteurs des Postes sont habilités en vertu de l'article 48(1), (2) et (3) qui les autorise à faire des enquêtes sur toutes les questions relatives aux affaires du Ministère. De plus, le ministère des Postes emploie des agents de protection d'établissement qui sont également des inspecteurs, des agents de sécurité qui sont des fonctionnaires et des agents de sécurité provenant d'entreprises privées ou embauchés auprès du Corps canadien des commissionnaires.

Les Services de sécurité et des enquêtes ont des responsabilités qui se partagent en deux secteurs distincts: la sécurité préventive et les enquêtes. La sécurité préventive vise la protection de toutes les installations et de tous les biens du ministère des Postes. A chaque administration centrale de région, il y a un inspecteur responsable de la sécurité préventive pour toute la région. A chaque administration centrale de district se trouve également un inspecteur responsable de la sécurité préventive.

Il y a de légères différences du côté «enquêtes». Dans les régions postales de l'Ontario et du Québec oeuvrent des inspecteurs responsables des enquêtes, tandis que dans les régions postales de l'Ouest et de l'Atlantique, le directeur régional est l'inspecteur responsable des enquêtes. Dans tous les districts, l'inspecteur responsable est aussi chargé des enquêtes.

Les Services de sécurité et des enquêtes font des enquêtes sur les infractions qui ont trait aux catégories suivantes:

- spoliations du courrier
- irrégularités financières
- vols qualifiés et introductions par effraction
- utilisation de la poste à des fins illégales
- irrégularités concernant les mandats-poste

- spoliations de boîtes aux lettres
- divers (autres infractions contre les Postes)

On trouvera au chapitre 3 une analyse détaillée des fonctions des Services de sécurité et des enquêtes.

Agents de protection d'établissement

Le Ministère a créé la fonction d'agent de protection d'établissement dans la région postale de l'Ouest et c'est seulement là qu'elle s'y exerce à l'heure actuelle. Ces agents sont des inspecteurs dont l'autorité provient de l'article 48 de la Loi sur les postes. Leur première responsabilité vise la sécurité d'un établissement postal particulier et du courrier qui y passe. Illustrons leurs fonctions à l'aide d'extraits de leurs descriptions de tâches: (traduction)

« Sous la direction générale de l'inspecteur responsable, les agents de protection d'établissement mettent en oeuvre et assurent le déroulement des activités sécuritaires de l'établissement, et ils en mesurent, programment, analysent et évaluent les résultats. Ils identifient les zones de faiblesse en matière de sécurité et, pour y remédier, ils y planifient, préparent et mettent en oeuvre un programme de sécurité préventive. Lorsque cela s'avère nécessaire, ils effectuent d'autres études et d'autres travaux spéciaux. Ils élaborent des programmes de formation afin de sensibiliser les employés de tous les niveaux à la sécurité, ils patrouillent l'édifice, dirigent un Service d'agents de sécurité qui comprend tous les gardiens, et ils prennent de mesures pour parer aux dangers de blessures des employés et à ceux de dégâts matériels. Ils enquêtent sur les rapports au sujet d'actes soupçonnés d'être illégaux et perpétrés contre le Ministère, ils préparent et soumettent des rapports, des documents, des factums, ils se rendent en cour et ils témoignent au besoin. Ils surveillent les méthodes et les politiques relatives à la sécurité pour s'assurer de leur observation et ils soumettent des rapports détaillés sur les faiblesses. Au besoin ils exercent d'autres fonctions. Le titulaire de ce poste devra travailler par relève ou à des heures irrégulières. »

Agents de sécurité

Les agents de sécurité viennent du Service d'agents de sécurité du ministère des Postes (région et l'Ontario seulement), du Corps canadien des commissionnaires et de diverses entreprises privées qui se spécialisent dans le domaine.

La directive no 028-05D-1 publiée par le ministère des Postes en août 1980 et qui remplace l'ancienne ligne directrice no 51-1-8 sur les agents de sécurité définit leurs responsabilités à l'alinéa 4.(1)(a):

«Les agents de sécurité sont chargés principalement d'appliquer les mesures de sécurité touchant le courrier, les employés, les biens, les installations et le matériel du Ministère. Toutefois, ils peuvent aussi être chargés de prévenir, de détecter et de signaler des incidents comme un incendie, une panne, etc.»

D'après l'alinéa 8.(2) de la même directive, ces agents doivent également «appliquer le système de contrôle aux entrées» pour contrôler les allées et venues des employés des Postes et du public.

Le chapitre 3 traite de l'utilisation des agents de sécurité par le ministère des Postes.

Services de commercialisation

Les Services de commercialisation ont eux aussi d'importantes responsabilités en matière de sécurité. Parmi celles du directeur régional de la Commercialisation figure celle de «diriger les activités et les programmes régionaux des services à la clientèle de façon à répondre efficacement aux réclamations et aux demandes de renseignements des clients et à réduire les frais de traitement du courrier». Pour mieux exercer cette fonction, les Services de commercialisation déploient des activités de «sécurité» quant à l'identification des problèmes (surtout en ce qui concerne les réclamations, le coût des dommages ou des pertes), la prévention, les enquêtes et la mise à jour des dossiers.

Jusqu'à un certain point, les Services de commercialisation peuvent améliorer la façon dont le client utilise la poste. Il s'agit là d'un rôle de formation, qui consiste dans une certaine mesure à signaler les avantages des services postaux (pour l'essentiel, coût modique et distribution illimitée) et les difficultés et déficiences d'un système qui doit acheminer un courrier de plus en plus considérable. De l'avis général, l'introduction de l'automatisation et l'utilisation d'établissements de traitement à grande échelle ont créé de nouveaux problèmes, fussent-ils temporaires, pour ce qui est de distribuer le courrier (notamment les colis) promptement et sans avaries. Ils n'est peut-être pas possible de mettre au point une machine ou un procédé qui s'adaptent aux fortes fluctuations de la taille des colis ou qui conviennent à la fragilité de nombreux articles que les clients décident de poster.

Le ministère des Postes n'impose pas de normes d'emballage; il se limite à recommander des pratiques qui réduisent les risques d'avarie. Dans une certaine mesure, il limite sa responsabilité à l'égard des pertes en réduisant les possibilités d'assurance et en fixant une indemnisation maximale versée aux clients. Il accepte cependant la responsabilité de ses

problèmes opérationnels et tente d'attirer le plus possible les clients du monde des affaires. (Plus de 85 % des recettes postales proviennent d'entreprises commerciales.)

Le directeur de la Commercialisation surveille aussi les sections qui ont la responsabilité de régler les réclamations, de répondre aux demandes de renseignements et de fournir d'autres services à la clientèle. Le Ministère consigne les réclamations dans des registres, par client, dans chaque zone. Cette façon de tenir les dossiers permet de savoir quand les réclamations d'un client ou d'une région se révèlent excessives, ce qui amène à songer que le problème se rapporte à la manière dont le client emballe ou poste le colis, ou à la façon dont les Postes s'en occupent. En pareils cas, les gestionnaires de zone s'informent et cherchent à déterminer si des problèmes d'emballage peuvent expliquer l'ampleur des pertes. Ils savent aussi que certains clients (ou leurs services de livraison des marchandises) ont fraudé les Postes intentionnellement ou autrement. Quelques exemples illustreront ces problèmes:

- dans les grandes compagnies, de piètres méthodes de réception du courrier font peut-être que même s'il arrive à destination, le courrier ne parvient pas au bon destinataire;
- il faut beaucoup de temps pour compter les envois en nombre et souvent on ne le fait pas lors de la livraison à l'établissement postal. Il est possible que le nombre de colis assurés ne corresponde pas à la liste qui y est annexé, mais le ministère des Postes accepte la responsabilité des pertes quand ses employés signent des listes d'envois en vrac;
- il arrive que le courrier de deuxième classe, facturé au poids à l'intention des clients «munis d'un brevet» ne soit pas reçu ou identifié convenablement, et qu'il passe gratuitement dans le courrier.

De la même façon, l'emballage d'un colis peut révéler un produit coûteux ou intéressant et peut attirer l'attention de certains employés malhonnêtes. Les gestionnaires de zone peuvent décourager la publicité sur l'emballage des colis si celle-ci entraîne des problèmes de spoliation ou au vol par les employés des Postes. Ces gestionnaires ne sont pas d'accord pour déterminer si les pertes sont imputables aux machines ou aux employés. Ces différents points de vue relèvent peut-être du genre d'activité de leurs clients (par exemple, des banquiers ou des fabricants de produits électroniques) ou des problèmes des différents établissements.

Souvent des réclamations coûteuses et nombreuses, soumises par un seul client, sont remises aux inspecteurs des Postes pour faire l'objet d'une enquête. Malheureusement, les critères qui permettent de déterminer quand

on doit soumettre ces cas aux inspecteurs ne sont pas clairs. Les directeurs des Services à la clientèle estiment que seul un faible pourcentage des cas sont soumis chaque année aux Services de sécurité et des enquêtes et, de façon générale, il ne s'agit là que des cas où il y a soupçon de fraude.⁵ Au moins un gestionnaire de zone a pris l'habitude d'écrire aux inspecteurs sur chaque cas qui lui semble douteux. Toutefois, plus souvent, le commis ou le gestionnaire qui soupçonne un agissement criminel se rend chez les inspecteurs et discute du problème à la bonne franquette.

En résumé, les employés des Services de commercialisation sont en mesure, grâce aux données qu'ils recueillent et analysent au sujet des réclamations et des demandes de renseignements, de fournir de précieuses informations en dégagant les tendances d'ensemble dans le secteur des pertes et des avaries et en indiquant les domaines où peuvent surgir des problèmes particuliers. Ils jouent aussi un rôle préventif puisqu'ils conseillent les clients sur des questions comme l'emballage de colis. Enfin, ils entreprennent aussi certains travaux préliminaires d'enquête sur des réclamations individuelles ce qui peut permettre éventuellement de cerner des problèmes de sécurité. Toutefois, à l'heure actuelle, il n'existe pas suffisamment de communication entre le personnel de la Commercialisation et celui de la Sécurité et des enquêtes pour assurer l'efficacité du transfert de cette expérience éclairée.

Même si ces deux groupes coopèrent dans certaines situations, cette collaboration est occasionnelle plutôt que régulière, et, dans une large mesure, elle est fonction de relations personnelles. Jusqu'à un certain point, ce manque de communication est compréhensible, vu l'orientation différente des deux groupes (ici les ventes, là les enquêtes et la prévention).

Services financiers

Comme la Commission l'a déjà signalé, la description de tâches du directeur régional des Services financiers lui confie plusieurs responsabilités qui touchent le domaine de la sécurité. A cet égard, la première responsabilité des Services financiers est d'enquêter sur toute question relative aux irrégularités financières. Il est possible aussi que les Services de sécurité et des enquêtes se penchent sur ces irrégularités, mais ils ne le font que «sur demande».⁶

5. La Commission note avec intérêt qu'au sein du Service postal des Etats-Unis, on remet au Service d'inspection postale des copies de tous les formulaires de réclamation. Il faut d'ailleurs l'approbation de ce Service pour acquitter les réclamations importantes.

6. La Commission note que le Service d'inspection des Postes américaines s'occupe de la vérification de la gestion et des opérations financières.

Les Services financiers ont une autre responsabilité en matière de sécurité, soit au niveau de l'exploitation. Il y a donc partage de responsabilités quant à la sécurité des dépôts de philatélie et de ceux de timbres-poste. Les valeurs se trouvant dans ces dépôts s'élèvent à des centaines de millions de dollars.

Services du personnel

En plus de leur rôle évident de rémunération, de recrutement et de formation de tous les employés des Postes (y compris ceux de la sécurité et des enquêtes), les Services du personnel ont un rôle particulier à jouer dans tout ce qui peut se rapporter à la discipline des employés.

Même si, dans le cadre du processus de contrôle sécuritaire, les Services de sécurité et des enquêtes ont la responsabilité de confronter les empreintes digitales des employés avec celles qui se trouvent dans les fiches dactyloscopiques de la GRC, il revient évidemment aux Services du personnel de se prononcer sur les résultats de ces vérifications et de prendre des décisions touchant l'embauche.

Corps de police

Il existe des rapports étroits entre les Services de sécurité et des enquêtes et les corps de police. En fait, nombreux sont les cas où la participation de l'un ou de l'autre, ou des deux à la fois, au tout début d'une enquête au criminel, semble être une question de quel service est le premier informé de l'infraction ou quel service a les ressources disponibles. D'autre part, les Services de sécurité et des enquêtes du Ministère, les employés des autres secteurs des Postes et les corps de police tous semblent préférer que ce soient les Services de sécurité et des enquêtes qui s'occupent des questions internes des Postes lorsque ses attributions et ses ressources le lui permettent. Y feraient exception certains groupes syndiqués des Postes qui sembleraient préférer voir restreindre les activités des Services de sécurité et des enquêtes et voir accroître le recours aux corps de police.

La réponse des corps de police aux demandes d'aide varie d'un service à l'autre. De façon générale, la réponse est bonne, mais il y a eu des exceptions notables. Dans certains cas, en effet, les enquêtes ont moins porté fruit parce que les corps de police n'y avaient pas fait assez attention. Ce témoignage à l'effet que la réponse des corps de police est inégale va à l'encontre du voeu explicite de l'Association canadienne des chefs de police qui souhaite que les corps de police et non les inspecteurs des Postes, se chargent de tous les aspects des enquêtes sur les infractions criminelles.

Les syndicats des Postes

On n'a rapporté à la Commission que peu d'exemples de cas où les syndicats des Postes se sont occupés de la sécurité au ministère des Postes de manière systématique et constructive. On peut en trouver un exemple dans le rapport sur la «randonnée des guichets» effectuée par le Syndicat des postiers du Canada dans le district de Vancouver. Celui-ci a formulé des recommandations au sujet de la sécurité de l'argent liquide et celle d'autres valeurs négociables. Certains syndiqués ont prétendu avoir fait des rapports individuels de temps à autre sur des lacunes en matière de sécurité, mais il existe peu de preuves écrites à cet effet.

Dans beaucoup d'installations postales, les membres des syndicats intimident les surveillants. Il est apparu évident à la Commission, lors de son enquête sur les responsabilités d'ordre sécuritaire au niveau des surveillants, que ceux-ci ne sévissaient guère contre les employés qui commettent de légères entorses à la sécurité. Les surveillants ont souvent tendance à passer par-dessus une inconvenance ou à feindre l'indifférence pour éviter un incident qui peut éventuellement déboucher sur un conflit syndical ou aboutir à un arbitrage.

Courrier électronique

Le ministère des Postes offre actuellement des services qui reflètent la tendance croissante à se tourner vers la transmission électronique du courrier. En particulier, le service Intelpost utilise des satellites pour transmettre des informations. Une fois transmis, le matériel est livré finalement par facteur. D'après le sous-ministre des Postes, le courrier électronique représente l'avenir des Postes: (traduction)

«Il s'agit là de l'évolution naturelle du transport du courrier d'un point à l'autre: par attelage de chiens, puis par diligence, après par camion, ensuite par avion, et maintenant dans l'espace.»⁷

Les renseignements obtenus par la Commission lors des discussions indiquent qu'il n'existe au ministère des Postes aucun programme conçu pour répondre aux problèmes particuliers de sécurité du courrier électronique. On n'a consulté les Services de sécurité et des enquêtes qu'au sujet de la sécurité des locaux où le client doit se rendre pour profiter de ces nouveaux services. De toute façon, le personnel des Services de sécurité et enquêtes n'a pas la formation technique pour fournir des conseils sur les problèmes de sécurité du courrier électronique.

7. Témoignages devant la Commission, p. 2784.

On a informé la Commission⁸ que les clients d'Intelpost savent que ce service n'offre pas de sécurité. Selon de hauts fonctionnaires des Postes, l'interception de messages en cours de transmission serait un problème que doit régler Teleglobe, la société qui gère le fonctionnement des satellites.

Les cadres supérieurs des Postes ont aussi signalé à la Commission qu'apparemment à la demande des Services de sécurité et des enquêtes, ils comptent sur les experts de la GRC pour vérifier leurs systèmes d'information par ordinateur, et que le ministère des Postes n'a pas les moyens financiers de garder à sa disposition des experts pour veiller à la sécurité des ordinateurs.

8. *Id.*, pp. 1674, 2764, 2765.