

COMMISSION D'ENQUETE SUR CERTAINES ACTIVITES DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Liberté et Sécurité Analyse des questions de principe que doit examiner la Commission d'enquête

Préparé pour la Commission par Peter H. Russell Le directeur de recherche

Octobre 1978



COMMISSION D'ENQUETE SUR CERTAINES ACTIVITES DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Liberté et Sécurité Analyse des questions de principe que doit examiner la Commission d'enquête

Préparé pour la Commission par Peter H. Russell Le directeur de recherche

Octobre 1978

TABLE DES MATIERES

		Page
IN	TRODUCTION	1
	Mandat de la Commission Etat des travaux de la Commission Travaux à venir de la Commission Objectif recherché par ce document Approche des problèmes de la part de la Commission	1 1 2 2 3
I	OBJET, MANDAT ET POUVOIRS DU SERVICE DE SECURITE	5
	A. OBJET ET MANDAT	5
	Impératifs de sécurité du Canada Mandat du Service de sécurité	5 7
	B. POUVOIRS, METHODES ET REMEDES	11
	Ecoute électronique Ouverture du courrier Utilisation des renseignements personnels Recours aux informateurs Prévention des activités subversives Surveillance Loi sur les secrets officiels Liberté de l'information Pouvoirs en situation d'urgence Remèdes	11 12 13 13 14 15 16 17 18
II	GOUVERNEMENT DU SERVICE DE SECURITE	22
	Responsabilité du pouvoir exécutif et contrôle qu'il exerce Le solliciteur général Comités du cabinet et interministériels Le rôle du Parlement Rôle du pouvoir judiciaire Autres mécanismes de révision Décisions ayant trait aux droits de la personne Révision des décisions d'exécution Relations avec les provinces Les médias et le public	22 23 25 27 28 30 30 31 32 33

		Page
III	STRUCTURE DU SERVICE DE SECURITE	35
	Un service de sécurité distinct et non policier? La charge de directeur général Questions relatives à la dotation et à la gestion Conditions d'emploi et discipline interne	35 37 37 39
CC	ONCLUSION	39

APPENDICES

- A Décret constitutif de la Commission d'enquête
- B Article 16 de la Loi sur les secrets officiels
- C Directive du Cabinet, datée du 27 mars 1975, sur les rôles, tâches et méthodes du Service de sécurité de la G.R.C.

INTRODUCTION

Mandat de la Commission

- 1. Le mandat de la Commission énoncé aux alinéas a), b) et c) du décret daté du 6 juillet 1977 figure à l'annexe A du présent document. Ce mandat comporte essentiellement deux parties. La première enjoint à la Commission de faire enquête en vue de déterminer dans quelle mesure les membres de la G.R.C. ont été impliqués dans des pratiques d'enquête et autres gestes non autorisés ni prévus par la loi. Même si les allégations qui ont donné lieu à cette enquête ont trait à certaines activités du Service de sécurité, la présente partie de l'enquête n'a pas porté uniquement sur ce service. En effet, au cours de ses travaux, la Commission a eu l'occasion d'examiner certaines allégations voulant que des membres de la Direction des enquêtes judiciaires de la G.R.C. aient eu recours à certaines pratiques d'enquête non autorisées par la loi.
- 2. Le second élément du mandat de la Commission est davantage orienté vers l'avenir. Il enjoint en effet à cette dernière d'examiner les politiques et procédures qui régissent les activités de la G.R.C. dans l'accomplissement de la tâche qui est sienne de protéger la sécurité du Canada, et de présenter au gouvernement du Canada des recommandations sur les politiques, procédures et lois qui devront régir ces activités à l'avenir.

Etat des travaux de la Commission

Jusqu'ici, les audiences publiques de la Commission ont surtout porté sur le premier volet de son mandat. Elle a en effet enquêté sur un certain nombre d'opérations particulières accomplies au Québec en 1971 et 1972 et notamment la saisie de documents dans les locaux de l'agence de presse appelée APLQ, la saisie de bandes d'ordinateur de locaux privés et qui contenaient des listes de membres du Parti québécois, la publication d'un faux communiqué exhortant les extrémistes du F.L.Q. à poursuivre leur action révolutionnaire, la tentative en vue de recruter des "informateurs" sur toute activité terroriste éventuelle, l'incendie d'une grange et le vol de bâtons de dynamite. De plus, la Commission a fait enquête sur certaines pratiques d'enquêtes, notamment l'ouverture du courrier de première classe, l'entrée sans mandat dans des locaux privés, le recours à diverses méthodes d'enquête portant sur les renseignements personnels fournis à titre confidentiel du gouvernement pour les fins de l'impôt, de l'assurance-chômage etc... pour toutes ces pratiques, la Commission a examiné les activités à la fois de la Direction des enquêtes judiciaires de la G.R.C. ainsi que du Service de sécurité.

Travaux à venir de la Commission

- 4. La Commission doit encore entendre certains témoignages au cours d'enquêtes concernant ces activités passées en particulier ceux de hauts fonctionnaires et de ministres. Elle présentera ses conclusions sur les points de fait et de droit concernant chacune de ces activités et recommandera au Gouverneur Général en Conseil certaines mesures d'intérêt public relativement à cette première partie de son mandat.
- 5. La Commission est maintenant en mesure d'aborder plus directement la seconde tâche qui lui a été confiée. L'enquête qu'elle a menée sur les divers événements et activités lui a beaucoup appris au sujet des politiques et procédures régissant les activités de la G.R.C. en matière de sécurité. Les témoignages présentés à la Commission au cours des audiences publiques, témoignages qui ont reçu une vaste publicité, et le texte de la transcription de ses audiences constitueront l'une des sources sur lesquelles la Commission se fondera pour recommander certains changements aux politiques, procédures et lois pertinentes. La Commission a organisé une série d'audiences publiques qui auront lieu dans diverses villes canadiennes entre décembre 1978 et février 1979; l'objet de ces séances est d'expliciter les opinions exprimées par des particuliers et des organismes au sujet des questions de principe que doit éclaircir la Commission.

Objet de cet exposé des problèmes

- 6. L'objet du présent document est de permettre au public de participer plus facilement à ces séances par une meilleure compréhension des principales questions de principe que doit examiner la Commission. En lisant le présent document, le lecteur est invité à se poser deux questions:
 - -- Est-ce que la Commission examine les vrais problèmes?
 - -- Quels sont les moyens les plus efficaces de régler ces problemes?
- 7. Les questions énoncées ci-après visent à attirer l'attention du lecteur sur la seconde partie du mandat de la Commission. Cette dernière invite toutefois des particuliers, groupes et organismes à lui formuler leurs opinions quant aux problèmes légaux qui ont été soulevés au cours des longues audiences qu'elle a tenues sur les diverses allégations mentionnées au paragraphe 3.

Approche des problèmes de la part de la Commission

- 8. Il est important de bien saisir la différence qui existe entre le mandat de la Commission actuelle et celui de la Commission royale d'enquête sur la sécurité, présidée par M. Maxwell MacKenzie, qui a présenté son rapport en 1968. On avait mandaté les membres de cette dernière commission "pour qu'ils fassent une enquête complète et confidentielle sur le fonctionnement des méthodes et pratiques canadiennes relatives à la sécurité...". Les préoccupations des deux commissions se recoupent considérablement, cela ne fait aucun doute, mais le mandat de la commission actuelle porte plus précisément sur "les activités de la Gendarmerie Royale du Canada dans l'accomplissement de la tâche qui est sienne de protéger la sécurité du Canada".
- 9. Les questions exposées dans le présent document gravitent donc autour du Service de sécurité de la G.R.C.:
 - l'objet, le mandat et les pouvoirs fondamentaux de ce service,
 - sa direction et son contrôle par le gouvernement,
 - sa structure et son organisation internes.

Les questions traitées sont groupées en trois catégories distinctes, il est vrai, mais en dernière analyse, ces trois facettes du problème doivent être considérées ensemble. Les pouvoirs et le mandat que l'on est prêt à conférer à un service de sécurité auront beaucoup à voir sur la façon de la rendre comptable à un gouvernement démocratique ainsi que sur les modalités de sa dotation en personnel et de sa gestion. De plus, les réponses données aux questions posées dans les deux dernières parties du présent document dépendront de la perception du mandat et des pouvoirs que l'on attribue à un service de sécurité.

- 10. La plupart des points examinés dans le présent document portent sur le Service de sécurité de la G.R.C., mais certaines questions de principe concernent les méthodes et pouvoirs d'enquête de la Direction des enquêtes judiciaires de la G.R.C. Ces questions ont été soulevées au cours de l'enquête sur certaines allégations voulant que des membres de la G.R.C. aient participé à certaines activités non autorisées ni prévues par la loi.
- 11. L'objet du présent document est d'énoncer des problèmes et de poser certaines questions, et non de fournir des réponses et des solutions. Cependant, le choix de ces questions et problèmes ne s'est pas fait en vase clos. La façon de les aborder, choisie par la Commission, traduit ses préoccupations pour les idéaux fondamentaux qui sont en jeu dans cette enquête. Sous

cet aspect, on peut dire que la tâche première de la Commission consiste à contribuer à trouver les moyens les meilleurs de maintenir la liberté politique et la sécurité au Canada. Fondamentalement, ces deux valeurs ne s'opposent pas. En définitive, qu'est-ce qui doit être protégé avant tout au Canada? Nul doute que c'est le régime de gouvernement démocratique et constitutionnel, car c'est ce régime qui permet d'opérer les changements sociaux et politiques au moyen de la discussion libre, de résoudre les divergences par la négociation et le compromis, et de soumettre le pouvoir coercitif du gouvernement à la règle de droit. C'est avant tout sur ce régime que doit veiller un Service de sécurité. Pareil service doit pouvoir faire son travail, mais de manière à ne pas saper le régime démocratique même qu'il tente de protéger.

Ι

OBJET, MANDAT ET POUVOIRS DU SERVICE DE SECURITÉ

A. OBJET ET MANDAT

Impératifs de sécurité du Canada

- 12. Le décret du 6 juillet 1977 enjoint à la Commission de tenir compte des "impératifs de sécurité du Canada" dans les recommandations qu'elle formulera sur les politiques et procédures qui devront régir les activités du Service de sécurité de la G.R.C. Voici les questions qu'il faut se poser à ce propos:
 - -- Quels sont les valeurs qu'un service de sécurité au Canada doit protéger?
 - -- Quelles sont les menaces a la sécurité contre lesquelles un service de sécurité comptable au gouvernement fédéral devrait prémunir le Canada?
 - -- Mais, il est une autre question plus fondamentale: ces impératifs justifient-ils le maintien d'un organisme de sécurité et de renseignements en plus des forces policières régulières, des forces armées et des autres services gouvernementaux qui remplissent des fonctions de renseignement et de sécurité?
- 13. On mentionne généralement trois types de menace: l'espionnage, les activités subversives et le terrorisme. Voilà la raison d'être des importants organismes de sécurité et de renseignements qui ont vu le jour dans les diverses démocraties occidentales depuis la seconde guerre mondiale. Dans l'examen des pouvoirs dont devrait disposer un service national de sécurité, il faut peser soigneusement l'ampleur que pourront prendre ces menaces à l'avenir:
 - -- Sur la scène internationale, est-il probable que la détente des relations avec l'Union soviétique influe sur l'intensité et le caractère des activités d'espionage?

- -- Quelles précautions le Canada peut-il être amené à prendre contre les efforts déployés par les puissances étrangères pour influencer subrepticement les politiques canadiennes?
- -- De quelle manière la participation du Canada aux alliances jouera-t-elle sur ses responsabilités en matière de sécurité et ses impératifs touchant les renseignements?
- -- Est-il nécessaire de protéger plus efficacement notre commerce international en recourant à des methodes de sécurité et de renseignement?
- -- Quels sont les types de "subversion" interne contre lesquels il nous faudra nous prémunir à l'avenir?
 - -- Quelles sont les chances de la réapparition d'une violence semblable à celle que l'on a observée durant la crise de 1970?
 - -- Quelle précautions faut-il prendre pour protéger le Canada contre le terrorisme à notre époque où de très petits groupes de personnes peuvent disposer de moyens de destruction redoutables?
- 14. L'importance de ces menaces qui pèsent sur la sécurité du Canada n'est que l'un des aspects de l'avenir qu'il faut prévoir. Il est tout aussi important de considérer le degré de risque que la société canadienne consent à tolérer. Par ailleurs, il est évident qu'il faut accepter un certain risque. Si l'on essayait d'éliminer complètement tout danger d'espionnage ou de violence politique, on aboutirait rapidement à un état policier. Cependant, il est fréquent que les gouvernements se font reprocher d'être trop larges quand il s'agit de protéger des secrets vitaux contre l'expionnage ou d'être mal préparés à protéger les citoyens contre les actes de terrorisme.
- 15. Cet aspect de la gravité du risque a une incidence directe sur les tâches de "renseignement" confiées à la G.R.C. La Direction des enquêtes judiciaires et le Service de sécurité de cet organisme s'occupent tous deux de prévenir ainsi que de dépister le crime. La collecte de renseignements est étroitement liée à la prévention du crime. L'objet n'en est pas de

recueillir des preuves concernant un crime qui s'est produit ou qui se produira très vraisemblablement, mais de réunir et d'analyser longtemps d'avance des renseignements de nature à servir à la prévention du crime. La collecte de renseignements par le Service de sécurité se rapproche davantage des tâches courantes de collecte de renseignements sur le crime telles qu'exercées par la police dans le domaine de l'expionnage et du terrorisme plutôt que dans celui de la subversion. version, pour sa part, place les propos et l'activité politiques des particuliers et des groupes de citoyens sous la surveillance du Service de sécurité. A ce titre, la collecte de renseignements en matière de subversion par ce service peut affaiblir sensiblement les droits de contester et de réclamer par voie pacifique, des changements sociaux et politiques, droits fondamentaux dans une démocratie libérale. Nous examinerons plus loin par qui et de quelle manière ces collectes de renseignements doivent être menées et dirigées si elles ont droit d'exister:

-- A ce sujet, il faut cependant soulever la question fondamentale suivante" les enquêtes du Service de sécurité devraient-elles se borner aux activités qu'il est raisonnable de croire menées à des fins criminelles, ou y a-t-il des conditions qui devraient permettre d'autoriser le Service de sécurité à recueillir des renseignements d'ordre politique à une étape préalable?

Mandat du Service de sécurité

- 16. Le Service de sécurité de la G.R.C. fournit actuellement un certain nombre de services à la population et au gouvernement du Canada, et notamment:
 - la collecte de renseignements sur les menaces à la sécurité nationale;
 - la prévention de l'espionnage, de la subversion et du terrorisme et la lutte contre ces trois types d'activité;
 - assurer la protection des secrets de l'Etat;
 - assurer le triage sécuritaire pour le compte de la fonction publique et relativement à des demandes de visas d'immigration et de certificats de citoyenneté;

 présenter aux ministères, organismes et autres corps de police des recommandations sur des questions touchant la sécurité.

De plus, la G.R.C. offre des services de sécurité liés à la protection des personnes et des immeubles.

- 17. Ces fonctions ont été conférées au Service de sécurité de la G.R.C. au fil des événements, et non pas par le Parlement ou par décret. En réalité, l'existence même du Service de sécurité à titre d'entité distincte intégrée à la G.R.C. n'a pas été créé par la loi. A cet égard, le Canada se conforme beaucoup plus étroitement à la pratique britannique qu'à celle des Etats-Unis. Le statut juridique du Service de sécurité est dérivé d'une règlementation adoptée sous l'autorité de la Loi de la Gendarmerie Royale qui énonce: "En plus des fonctions prescrites par la Loi, la Gendarmerie doit ... (e) assurer et diriger les services de sécurité et de renseignement que peut exiger le Ministre".
 - -- Le temps est-il venu pour le Canada d'adopter un texte législatif plus officiel pour autoriser les activités de son Service de sécurité nationale?
- 18. La façon la plus catégorique et globale d'autoriser ces activités par voie législative serait d'adopter une loi sur la sécurité nationale énonçant les divers pouvoirs et fonctions du Service de sécurité nationale:
 - -- Même si l'on croit que semblable autorisation légale ne soit pas nécessaire ni souhaitable, serait-il a propos de définir plus précisement ce en quoi consiste le Service de sécurité nationale et, en particulier, ce qu'est une activité subversive?
- 19. Pour illustrer davantage la question précédente, considérons deux faits, survenus récemment, qui permettent de préciser le mandat du Service de sécurité. Le premier est l'adoption d'une loi par le Parlement en 1974 (Loi sur la protection de la vie privée). Cette mesure législative est venue donner à la Loi sur les secrets officiels un nouvel article 16 qui, entre autres, habilite le solliciteur général (au lieu des tribunaux) à autoriser l'écoute électronique d'une "activité subversive dirigée contre le Canada ou préjudiciable à la sécurité du Canada". Cette loi énumère en outre les types d'activités visées par l'expression "activité subversive".

Le second fait qu'il y a lieu de mentionner est survenu en mars 1975; il s'agit de la directive du Cabinet émise à de moment-là sur le mandat du Service de sécurité, document qui autorise ce service à surveiller et à prévenir les activités de certains individus et groupes au Canada. Dans ce document figure la liste des types d'individus et de groupes qui sont susceptibles de la surveillance du Service de sécurité de la G.R.C. Le dispositif de cette directive a été révélé à la Chambre des communes par le procureur général d'alors, M. Francis Fox, en octobre 1977. De plus, un témoin l'a cité dans son témoignage devant la Commission le 25 juillet 1978. L'article 16 de la Loi sur les secrets officiels ainsi que la directive du Cabinet datée de mars 1975 se trouvent respectivement aux annexes B et C des présentes.

- 20. Ces mesures récentes soulèvent des questions à la fois de fond et de forme:
 - -- Contiennent-elles des définitions acceptables et compatibles des expressions "menaces à la sécurité nationale" et "subversion"?
 - -- Cette directive de 1975 énonce-t-elle le type de mandat qui devrait etre incorporé dans une loi du Parlement ou dans un règlement établi en vertu de l'une de ses lois?
- 21. Si le Parlement ou le gouvernement devait doter le Service de sécurité d'un mandat clair et positif, il faudrait encore considérer qu'il y a lieu de restreindre explicitement tel mandat:
 - -- Devrait-on exclure certaines catégories de groupes ou d'individus ou encore certains types d'activités de la surveillance du Service de sécurité?
 - -- En particulier, y aurait-il lieu de soustraire à la surveillance du Service de sécurité les députés fédéraux et provinciaux ou les candidats à une charge élective?
 - -- Est-il nécessaire d'enjoindre expressément au Service de sécurité de ne pas enfreindre la loi ni de faire obstacle au droit légitime de contestation?
 - -- Quelle forme devrait-on donner à ces directives?

 Devraient-elles être d'ordre statutaire ou adminis
 tratif?

- 22. Il est important de considérer les conséquences qu'entraînerait l'explicitation du mandat du Service de sécurité dans la loi:
 - -- Serait-il dangereux de rendre trop rigide le travail du Service de sécurité?
 - -- Le moment se prête-t-il a l'étude de ces questions en public et au Parlement?
 - -- De quelle manière pourrait-on assurer que soient respectées les limites statutaires au travail de surveillance du Service de sécurité?

Ces questions doivent être étudiées tout autant que les conséquences comme c'est le cas présentement de ne pas expliciter dans un statut, le mandat du Service de sécurité.

- 23. Dans l'examen de ce mandat, il est d'autres questions qu'il ne faut pas négliger. Y a-t-il lieu de réviser la liste des services assurés par le Service de sécurité? La réponse à cette question dépend en partie de la bonne répartition des responsabilités en matière de sécurité et de renseignements au sein du gouvernement fédéral. Ainsi, le ministère de la Défense nationale fait des enquêtes de sécurité sur son propre personnel. Le ministère des Affaires extérieures joue, pour sa part, un rôle important pour ce qui est de fournir au gouvernement du Canada des renseignements d'ordre international et de veiller aux besoins de ses postes et missions à l'étranger en matière de sécurité. Par ailleurs, les ministres, sous-ministres et chefs d'organismes ont pleinne responsabilité en ce qui concerne la sécurité de leurs ministères et organismes:
 - -- Les responsabilités en matière de sécurité et de renseignements au sein des ministères et organismes gouvernementaux sont-elles bien réparties?
 - -- Devrait-on modifier les responsabilités confiées au Service de sécurité de la G.R.C.?
- 24. Il faut considérer s'il y a lieu de réduire ou d'accroître les fonctions du Service de sécurité. Ainsi, on a maintes fois affirmé que le Canada (contrairement à l'Australie, la France, la Grande-Bretagne ou les Etats-Unis, par exemple) ne possède pas de service offensif de renseignements étrangers. Certains Canadiens sont très fiers de ce fait, y voyant une marque d'innocence de la part de notre pays, sur le plan international.

- -- Le Canada peut-il se permettre de ne pas avoir son propre service secret de renseignements à cette époque marquée par le terrorisme international et une vive concurrence économique, même entre des alliés diplomatiques et militaires?
- 25. A titre d'exemple au contraire, c'est-à-dire en pensant à la réduction du rôle du Service de sécurité, il y aurait lieu de se pencher sur le rôle de cet organe dans l'exécution des enquêtes d'habilitation au secret. Mentionnons en passant que ce rôle accapare présentement une bonne partie des ressources du Service de sécurité.
- -- Le Service de sécurité de la G.R.C. devrait-il continuer de mener les enquêtes sur toutes les personnes employées par la fonction publique fédérale (à l'exclusion des membres des Forces armées), qui ont besoin d'être habilitées au secret?
- -- Le Service de sécurité devrait-il recueillir et évaluer des renseignements touchant les faiblesses de personnalité ainsi que les renseignements démontrant une possible déloyauté?
- -- N'y aurait-il pas lieu que le Service de sécurité se borne à recueillir des renseignements pertinents à la sécurité proprement dite? Conçoit-on que le Service de sécurité exprime des recommandations quant aux aptitudes d'une personne à remplir des fonctions particulières?

POUVOIR, METHODES ET REMEDES LINES DE LES DE

Ecoute électronique l'among los as observes de la serve de la contraction de la cont

26. Au cours de l'enquête, un certain nombre de questions se sont soulevées au sujet des lois régissant les pouvoirs des corps policiers, et bien qu'elles l'aient été à l'occasion de l'examen de certaines activités de la G.R.C., la plupart concernent les pouvoirs policiers en général dans le système juridique canadien. Au premier plan de ces questions se situent celles qui traitent de l'interception de communications privées, questions qui appellent un réexamen complet des problèmes qui ont été étudiés attentivement au cours de l'étude du projet de loi sur la protection de la vie privée (1974) visant à modifier,

entre autres, le Code criminel. A ce moment, une question avait été traitée assez rapidement: il s'agit de celle des "tables d'écoute" ou de l'acquisition de renseignements au moyen de dispositifs d'enregistrement dissimulés dans des locaux privés:

- -- Devrait-on prévoir explicitement le pouvoir de pénétrer subrepticement dans des locaux privés afin d'y installer des dispositifs d'écoute?
- -- Ou n'y aurait-il pas lieu de rejeter expressément ce pouvoir et donc d'interdire les "tables d'écoute" comme moyen de surveillance policière?
 - 27. Outre cette question précise de la pénétration subreptice dans des locaux, il y a celle, plus fondamentale, de la mesure selon laquelle le Service de sécurité devrait recourir à l'écoute électronique et aux autres moyens secrets de recueillir des renseignements. Depuis 1974, le nombre de mandats décernés par le Solliciteur général et autorisant l'écoute électronique a dépassé de beaucoup, en moyenne, quatre cents par année. est important de se demander si l'on ne recourt pas de façon abusive à ces moyens secrets de collecte de renseignements, délaissant par le fait même les autres moyens visibles. législation régissant l'usage de tels dispositifs accorde beaucoup d'importance aux méthodes de "contrôle par une personne indépendante". On examinera ci-après dans la partie II, à qui il serait préférable de confier la tâche d'exercer ce contrôle indépendant: à un juge?, au solliciteur général? ou à quelque autre organisme? - Fait important à noter - ces agents d'un contrôle indépendant, tant au Canada qu'aux Etats-Unis, rejettent moins de 1% des demandes de mandat autorisant l'utilisation de tables d'écoute. Il est donc important de se demander:
 - -- En plus de ce moyen d'un controle indépendant, quelles restrictions et moyens de controle internes y a-t-il lieu d'établir relativement à l'usage de l'écoute électronique et des autres méthodes secrètes de collecte de renseignements par le Service de sécurité?

Ouverture du courrier

28. L'enquête menée par la Commission au sujet de certaines allégations voulant que des membres de la G.R.C., tant de la Direction des enquêtes judiciaires que du Service de sécurité, eussent violé l'interdiction d'intercepter du courrier de première classea hâté le dépôt d'un projet de loi destiné à conférer aux corps policiers le pouvoir d'intercepter et

d'ouvrir le courrier de première classe. S'il était adopté, ce projet de loi cesserait de s'appliquer un an après le dépot du rapport de la Commission. Celle-ci a donc, il ne fait aucun doute, la responsabilité de présenter des recommandations sur la question. Dans l'élaboration de ces recommandations, elle devra examiner attentivement si, d'après les témoignages entendus, il y a vraiment lieu d'accorder ce pouvoir supplémentaire à la police. Le cas échéant, la Commission devra en outre déterminer quelle est la meilleure façon de contrôler l'exercice de ce pouvoir:

- -- L'interception du courrier devrait-elle être autorisée pour des raisons de sécurité nationale?
- -- Si oui, devrait-elle être traitée sur le même pied que l'écoute électronique, l'interception justifiée pour des fins de sécurité nationale étant autorisée par un ministre tandis que l'interception pour fins d'enquête au criminel l'est par les tribunaux?

Utilisation des renseignements personnels

- 29. D'autres questions se sont posées au sujet de l'accès de la G.R.C. aux renseignements personnels fournis à titre confidentiel aux organismes et ministères de l'état, soit pour les fins de l'impôt, soit pour les fins de l'assurance-chômage. La Commission précisera dans son rapport si la loi autorisait la G.R.C. à utiliser ces renseignements à des fins étrangères à l'impôt ou à l'assurance sociale. Mais, elle aimerait en outre que les intéressés lui fassent savoir si, à leur avis, il y aurait lieu de modifier les lois et règlements de manière à y autoriser ou interdire explicitement cette utilisation.
 - -- A quelles conditions, s'il en est, devrait-on mettre à la disposition des corps de police, pour les besoins de leurs enquêtes au criminel, ou pour des fins de sécurité nationale, les renseignements personnels fournis à un ministère ou un organisme gouvernemental à des fins étrangères à ces enquêtes?

Recours aux informateurs

30. Au cours de son enquête, la Commission a examiné de près certaines tentatives du Service de sécurité de la G.R.C. en vue de recruter des "informateurs" comme moyen de recueillir des renseignements. Elle précisera dans son rapport si, à son avis, les membres impliqués de la G.R.C. ont posé, en ces occasions, certains actes non autorisés ni prévus par la loi.

- 31. Cependant, outre la question de la légalité des activités que supposent ces cas particuliers, il se pose d'importantes questions de principe quant à l'utilisation de pareils méthodes par le Service de sécurité. Le recours massif aux "informateurs" caractérise le travail de presque tous les organismes de sécurité et de renseignements. On peut cependant abuser de ce moyen. Le "recrutement" d'informateurs peut être l'occasion, pour les agents de police, d'user d'intimidation ou de chantage. De plus, les informateurs peuvent fort bien favoriser les situations au cours desquelles ils fournissent des renseignements et, de fait, jouer le rôle d'agents provocateurs. Le recours abusif aux informateurs au sein d'organismes privés, à caractère politique et social peut susciter un climat de suspicion et de défiance incompatible avec une société démocratique:
- -- Au Canada, le recours aux informateurs par notre Service de sécurité national fait-il l'objet d'un contrôle efficace?
 - -- Est-il nécessaire d'adopter des lignes de conduite plus strictes touchant le recrutement et l'utilisation d'informateurs par le Service de sécurité de la G.R.C.?
 - -- Le droit pénal canadien devrait-il prévoir expressément une procédure de défense fondée sur l'"incitation au délit" pour ceux qui sont accusés d'actes criminels pouvant résulter principalement de l'intervention d'informateurs de la police?

Prévention des activités subversives

- 32. La Commission a entendu des témoignages portant sur le recours à diverses techniques, par le Service de sécurité de la G.R.C., pour prévenir la menace des activités subversives au Québec au début des années soixante-dix. La Commission fera état de ses conclusions sur les questions de droit et de fait touchant les allégations d'implication de membres de la G.R.C. dans chacune de ces situations: la pénétration dans des locaux privés et la saisie de biens privées, l'incendie d'un immeuble et la publication d'un faux communiqué.
- 33. Mais ici encore, il faut examiner avec attention pour l'avenir la question de principe essentielle que posent ces cas particuliers:

-- Dans quelle mesure devrait-on, le cas échéant, autoriser les membres du Service de sécurité fédéral à user de mesures de coercition ou à faire appel à la supercherie à l'endroit de citoyens canadiens, de résidents du Canada ou de quiconque ne pouvant être soupconné d'un crime pour des motifs raisonnables?

A souligner que la directive du Cabinet publiée en mars 1975 (voir le numéro 19 ci-dessus) à l'intention du Service de sécurité autorise ce dernier à "décourager, prévenir et contrecarrer" ainsi qu'à "déceler et surveiller" les activités de certains groupes au Canada.

- -- Quelles activités du Service de sécurité ces termes doivent-ils englober?
- -- Ces activités correspondent-elles aux pouvoirs déjà conférés aux agents de police par la loi canadienne?
- -- Si ce n'est pas le cas, y a-t-il lieu d'accorder aux membres du Service de sécurité de la G.R.C. certains pouvoirs extraordinaires?
- -- Le cas échéant, de quelle manière devrait-on définir ces pouvoirs extraordinaires et en contrôler l'exercice?

Surveillance

- 34. La surveillance ou la conduite d'enquêtes portant sur les menaces éventuelles à la sécurité nationale peuvent entraîner l'utilisation de moyens visibles ou secrets de collecte de renseignements. On a déjà posé un certain nombre de questions au sujet des moyens secrets. Cependant, il s'en pose d'autres, surtout pour ce qui est de la surveillance des activités subversives internes, concernant la mise sur pied de toute opération de surveillance et l'usage des rapports rédigés à la suite de ces opérations.
 - -- Devrait-il y avoir des lignes directrices précisant les circonstances autorisant le Service de sécurité à surveiller, par n'importe quel moyen des personnes ou des groupes soupconnés d'activités subversives?

- -- Lorsque la surveillance d'une personne ou d'un groupe ne revèle aucune activité susceptible de menacer la sécurité nationale, le Service de sécurité devrait-il être autorisé à ouvrir et a tenir des dossiers sur cette personne ou ce groupe?
 - -- Le cas échéant, quelles sont les règles, s'il y a lieu d'en établir, qui devraient régir l'utilisation des renseignements versés dans ces dossiers?

Loi sur les secrets officiels

- Il se pose d'autres questions au sujet des régimes légaux régissant les activités du Service de sécurité, en ce sens que le gouvernement et le public sont au courant de ces questions depuis nombre d'années, mais qu'aucune mesure législative n'a été prise pour les régler. L'une de ces questions touche la Loi sur les secrets officiels. En 1946, la Commission Royale d'enquête Taschereau-Kellock sur l'espionnage, examiné certaines lacunes dans la loi en marge des pouvoirs requis pour contrecarrer avec efficacité l'espionnage soviétique. Il y a dix ans, la Commission Royale d'enquête sur la sécurité a établi que cette loi était à la fois "trop vaste et trop rigoureuse". Au lieu de recommander certaines retouches mineures, la Commission a alors réclamé une révision complète de la loi. Depuis lors, la loi du Royaume-Uni dont s'inspire la loi canadienne, a subi un examen poussé et le gouvernement de cet Etat a publié un livre blanc proposant de réviser la loi en profondeur. Aucune mesure n'a encore été prise au Canada en vue de réviser la Loi sur les secrets officiels, mais des poursuites intentées récemment en vertu de cette loi ont suscité l'intérêt en ce sens.
- 36. Du fait qu'elle établit la gamme des secrets de l'Etat qui doivent être protégés au moyen de sanctions pénales, la Loi sur les secrets officiels a une incidence profonde sur le travail du Service de sécurité de la G.R.C. La Commission aimerait connaître l'opinion des intéressés sur les deux questions suivantes: y a-t-il lieu de réviser la Loi sur les secrets officiels et de quelle manière devrait-elle l'être. La plupart des critiques formulées à l'égard de la loi, aussi bien au Canada qu'en Grande-Bretagne, réclament la diminution de la gamme des renseignements gouvernementaux dont la divulgation non autorisée devrait être découragée par des sanctions pénales spéciales:

⁻⁻ A-t-on vraiment besoin d'une Loi sur les secrets officiels?

- -- Si oui, son champ d'application devrait-il être limité à la protection des secrets officiels sérieux?
- -- Quels devraient être les critères permettant de tracer la ligne de démarcation entre l'idéal que constitue un procès public et la nécessité de protéger les secrets officiels (y compris les sources de renseignements secrets) dans les poursuites intentées contre les personnes qui enfreignent la Loi sur les secrets officiels ou qui seraient coupables d'une infraction si cette mesure était revisee?
- 37. D'autres part, il peut être nécessaire d'étendre le champ d'application du droit pénal aux activités clandestines des agents étrangers au Canada. La Loi sur les secrets officiels est ainsi interprétée que la divulgation de renseignements ni officiels ni secrets à des agents étrangers agissant dans la clandestinité, n'est pas interdite par cette loi. Beaucoup de grandes puissances communistes et occidentales emploient des agents secrets, non pas pour espionner les autres pays ou leur arracher leurs secrets, mais pour en influencer la vie politique et les lignes de conduite nationales.
 - -- Le Canada devrait-il étendre l'application de son droit pénal à ces activites politiques clandestines des agents secrets?

Liberté de l'information

- 38. La Loi sur les secrets officiels est étroitement reliée aux débats actuels concernant l'accès des citoyens à l'information gouvernementale. La question même de la liberté de l'information n'entre pas dans le mandat de la Commission, mais il n'en reste pas moins que l'un des aspects primordiaux de ce dossier a une incidence directe sur le Service de sécurité:
 - -- Dans quelle mesure les renseignements que possède le Service de sécurité devraient-ils être soustraits à l'application des diverses mesures destinées a permettre aux citoyens l'accès à l'information gouvernementale?

Ainsi, entre autres types d'information, les dossiers du Service de sécurité sont soustrait au droit d'accès aux renseignements personnels établi aux termes de la Partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Par ailleurs, en 1969, le Premier ministre a annoncé à la Chambre des communes que les

organismes et ministères gouvernementaux seraient invités à transférer aux Archives publiques les dossiers de plus de trente ans d'existence afin que ces documents puissent être consultés par le public suivant les règles normales de consultation. encore on a fait un certain nombre d'exceptions à cette politique. L'une d'elles veut qu'aucun document du Service de sécurité de la G.R.C. d'une date postérieure à 1925 ne soit transféré aux Archives publiques. Un autre exemple d'exception est celui des renseignements touchant la sécurité nationale; voilà l'une des principales catégories de renseignements qui, aux termes du paragraphe 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale, ne devra pas être divulguée à l'occasion de certaines poursuites judiciaires, si un ministre produit son affidavit en ce sens. Diverses dispositions d'un projet de loi portant sur la liberté de l'information contiennent d'ailleurs un type semblable d'exceptions.

- 39. Il est impérieux d'examiner le mérite de chacune de ces questions:
 - -- Dans chaque domaine, quels sont les critères permettant de tracer la ligne de démarcation entre la
 nécessité de protéger d'une part les sources d'information du Service de sécurité si l'on veut que
 cet organe puisse recueillir des renseignements avec
 une certaine efficacité et d'autre part, la nécessité que les renseignements personnels utilisés par
 l'Etat soient équitables et exacts?

Ces problèmes ne peuvent être examinés isolément des questions liées au gouvernement du Service de sécurité, dont traite le chapitre suivant. Comme l'on s'entend pour dire que, de façon générale, il est nécessaire de soustraire les renseignements touchant la sécurité nationale aux mesures visant à garantir la liberté de l'information, la discussion risque d'être longue lorsqu'il s'agira de déterminer qui doit décider des renseignements à soustraire pour des raisons de sécurité nationale.

Pouvoirs en situation d'urgence

40. Une autre question encore en suspens est celle des pouvoirs en situation d'urgence. La crise d'octobre 1970 a amené les membres du gouvernement fédéral et bon nombre d'autres personnes à croire souhaitable l'adoption d'une nouvelle mesure législative prévoyant les pouvoirs nécessaires pour faire face à des situations soudaines et graves menaçant l'ordre social, mesures qui ne seraient toutefois pas aussi générales que la Loi sur les mesures de guerre. Cette loi ne prévoit pas la

gamme des pouvoirs que le gouvernement peut, par règlement, conférer aux forces policières ou militaires pour que celles-ci puissent prendre les mesures nécessaires si l'on se trouvait dans la situation suivante: "existence réelle ou appréhendée de l'état de guerre, d'invasion ou d'insurection". Elle stipule cependant que les droits et libertés prévus dans la <u>Déclaration canadienne des droits</u> ne s'appliquent pas aux mesures prises aux termes de la Loi sur les mesures de guerre:

- -- Le Canada a-t-il besoin d'une loi conférant au gouvernement et aux forces de police les pouvoirs leur permettant de prendre des mesures efficaces pour faire face aux activités "terroriste soudaines", mesures qui garantiraient en outre raisonnablement que les libertés civiles fondamentales ne seront pas brimées sans raison?
- -- Le cas échéant, sous quelle forme devrait-elle se présenter et dans quelles circonstances devrait-elle s'appliquer?

Remèdes

- 41. La portée des efforts déployés en vue de définir les pouvoir et le mandat du Service de sécurité dans les lois et la politique gouvernementale dépend en partie des remèdes mis à la disposition des citoyens canadiens qui estiment que l'on a abusé de ces pouvoirs ou qu'on les a outrepassés. Il est nécessaire, dit-on, de mettre sur pied périodiquement une commission d'enquête comme la présente pour contrebalancer toute tendance que pourrait avoir le Service de sécurité de dépasser les limites établies pour ses pouvoirs autorisés. Cependant, à moins que cette Commission ne soit permanente, le citoyen ordinaire peut avoir besoin de moyens plus efficaces d'être informé sur les activités illégales et de faire corriger ces situations.
 - -- Est-il nécessaire de prévoir des moyens à l'intention de ceux qui se croient victimes d'activités illégales de la part du Service de sécurité?
 - -- Quelle procédure devrait-on suivre dans les enquêtes portant sur les gestes illégaux, posés par le Service de sécurité, mais qui n'ont fait l'objet d'aucune plainte de la part du public?

- 42. En 1976, la "Commission Marin", appelée Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie Royale du Canada, a recommandé que, dans la mesure du possible, les membres de la G.R.C. accusés d'acte criminel soient traités de la même façon que les citoyens ordinaire dans les poursuites pénales. Entre autres choses, cela voudrait dire que des poursuites seraient intentées chaque fois qu'il y a présomption suffisante permettant d'établir une conduite criminelle, et aussi que les mesures disciplinaires ne pourraient remplacer les poursuites pénales, et que dans leur enquête, les membres de la G.R.C. seraient détachés auprès du procureur général de la province concernée afin d'accroître leur indépendance. Le projet de loi déposé récemment en vue de modifier la Loi concernant la Gendarmerie Royale du Canada prévoit une procédure plus équitable régissant la discipline interne applicable aux membres de la G.R.C., mais il ne traite pas directement des plaintes formulées par le public alléguant l'existence d'activités criminelles. Les usages administratifs de la G.R.C. ont été modifiés dans le sens recommandé par le rapport de la commission Marin. Mentionnons toutefois qu'en vertu du régime fédéral canadien, l'application efficace de cette partie du rapport nécessitera l'intervention des deux paliers de gouvernement.
 - -- Quelles mesures devrait-on prendre pour s'assurer que les membres de la G.R.C. ne soient pas soustraits aux poursuites lorsqu'ils enfreignent la loi?
- 43. Il serait peut-être plus efficace de confier à un Ombudsman l'examen des plaintes ne portant pas sur des actes criminels. La commission Marin a d'ailleurs recommandé en 1976 l'établissement à cette fin d'un Ombudsman propre à la police fédérale. Si le Parlement adopte le projet de loi dont il est actuellement saisi, le Canada aura son Ombudsman; la compétence de ce dernier s'étendra à la G.R.C. et, vraisemblablement, au Service de sécurité. Toutefois, on n'a pas encore examiné de près s'il est préférable de confier au titulaire de cette charge un champ de compétence aussi vaste ou un champ plus spécialisé, limité aux plaintes déposées contre la G.R.C. Il se pose cependant d'autres questions:
 - -- Devrait-on faire appel à l'Ombudsman en dernier ressort, seulement après avoir épuisé toutes les procédures prévues par la G.R.C. pour l'examen des plaintes?
 - -- Est-il possible qu'un appareil comme celui de l'Ombudsman s'occupe des activités secrètes du Service de securité?

A ce sujet, il faudra examiner de quelle manière les pouvoirs conférés à l'Ombudsman aux termes du projet de loi mentionné ci-dessus seront limités dans les affaires touchant la sécurité nationale.

- 44. Là ou les agents de police accomplissent des activités illégales en vue de trouver les preuves destinées à étayer par la suite une accusation portée au criminel devant un tribunal, une autre sanction applicable à l'égard de pareille conduite illégale serait le refus de ces preuves par les tribunaux. Cependant, la magistrature canadienne a limité son propre pouvoir discrétionnaire de refuser ces preuves. On s'est longuement demandé si le Canada ne devrait pas suivre davantage l'attitude des Etats-Unis et adopter des règles plus strictes excluant toute preuve établie par des moyens illégaux, même si elle va clairement dans le sens de l'argumentation de la Couronne, Le projet de loi constitutionnel déposé récemment par le gouvernement fédéral intégrerait au texte de la Constitution du Canada le droit d'être protégé contre les perquisitions et les saisies déraisonnables. Aux États-Unis, une garantie constitutionnelle analogue constitue l'assise principale sur laquelle les tribunaux de ce pays se fondent pour appliquer une règle stricte excluant toute preuve établie par des moyens illégaux.
 - -- Le Canada trouverait-il avantage à insérer semblable disposition dans son droit constitutionnel ou statutaire?
 - -- Dans quelle mesure cette règle a-t-elle réussi à décourager les méthodes policières illégales aux États-Unis?
 - -- Quelle a été son incidence sur l'application même des lois?
 - -- Serait-il préférable d'établir une règle absolue excluant toute preuve obtenue illégalement ou de demander aux juges de faire un plus grand usage de leur pouvoir discrétionnaire à ce sujet?
 - -- L'élargissement des pouvoirs discrétionnaires d'exclusion a-t-elle été efficace en Ecosse et en Angleterre?

II

GOUVERNEMENT DU SERVICE DE SECURITE

- 45. Le fait que le gouvernement dirige et contrôle le Service de sécurité crée des dilemmes dans les sociétés démocratiques. Le gouvernement démocratique et responsable est celui dont l'activité est dirigée par des ministres et des fonctionnaires responsables devant les représentants élus et dont les politiques peuvent être ouvertement discutées par des citoyens informés. L'activité du Service de sécurité, essentiellement, est dirigée contre les personnes qui pratiquent la tromperie ou usent de moyens détournés ou criminels pour parvenir à leurs fins. Il s'ensuit que cette activité ne saurait porter fruit que si elle est exercée dans le plus grand secret. Un service de sécurité qui est un véritable "livre ouvert" est une pure contradiction. Mais, d'autre part, un Service de sécurité qui n'a de compte à rendre à personne est incompatible avec la démocratie. De toute évidence, c'est entre ces deux extrêmes qu'il faut chercher les meilleurs moyens de superviser les travaux du Service de sécurité.
- 46. Un autre principe entre en jeu dans le bon gouvernement du Service de sécurité. En régime démocratique, il est essentiel que nul, le gouvernement de l'heure y compris, n'intervienne, que ce soit par des moyens policiers ou un quelconque pouvoir coercitif, dans la lutte que les parties en présence sont légalement autorisées à se livrer. C'est pourquoi, il est extrêmement important que le Service de sécurité ne serve jamais à assurer un avantage politique au parti du pouvoir (ou à lui nuire), ni à attaquer (ou à promouvoir) un groupe légalement constitué. En évaluant les moyens de veiller à ce que le gouvernement dirige le Service de sécurité comme il convient, il ne faut jamais perdre de vue la nécessité de se prémunir contre ce danger.

Responsabilité du pouvoir exécutif et contrôle qu'il exerce

47. La responsabilité de formuler la politique en matière de sécurité et de superviser son application incombe, principalement, au pouvoir exécutif qui devrait faire la distinction entre les décisions qui sont du ressort des ministres responsables et celles qui sont de la compétence des officiers et des membres du corps policier. La simple distinction, si facile à faire oralement, entre les "grands énoncés de politiques"

(que doivent formuler les ministres) et les "opérations quotidiennes" (qui elles, relèvent de la police) ne sera vraisemblablement pas suffisante pour répondre aux questions importantes qui surgissent dans ce domaine:

- -- Dans quelle mesure les énoncés de politiques du gouvernement devraient-ils servir à contrôler les opérations du service de sécurité?
- -- Les directives énoncées en mars 1975 sont-elles acceptables?
- -- Y a-t-il des décisions au niveau de l'exécution comportant de graves menaces à la sécurité nationale ou un jugement politique embarrassant ou des méthodes discutables - qui ne devraient pas être prises sans l'approbation d'un ministre responsable, et peut-être même du Premier ministre?
 - -- Dans l'affirmative, cette responsabilité devrait-elle être reconnue publiquement?
 - -- Quelles sont les mesures à prendre types de rapports ou de surveillance - pour s'assurer que les "opérations quotidiennes" soient conformes à la loi et respectent les énoncés de politiques?
 - -- Comment le ministre peut-il s'acquitter de ses responsabilités à l'égard du Service de sécurité de manière à minimiser le risque que celui-ci soit utilisé à des fins politiques partisanes?

Le solliciteur général

48. Ces questions nous amènent à examiner d'abord la charge du solliciteur général. Le directeur du Service de Sécurité de la G.R.C. est comptable au commissaire de la G.R.C. Aux termes de la Loi sur la G.R.C., celui-ci est investi de "l'autorité" sur la Gendarmerie "sous la direction du Ministre". Depuis 1966, le ministre responsable de la G.R.C. est le solliciteur général. Auparavant, c'était le ministre de la Justice. Pour expliquer ce changement, le Premier ministre d'alors, M. Pearson, a invoqué principalement la nécessité d'avoir un Ministère capable "d'examiner à fond l'espionnage et la subversion et de trouver les meilleurs moyens de les combattre".

La Commission Royale d'enquête sur la sécurité, créée l'année où le solliciteur général a assumé la responsabilité de la G.R.C., n'a pas dit grand chose sur la façon dont le ministre devrait exercer cette responsabilité de superviser l'organe de la G.R.C. appelé à cette époque Direction de la sécurité et des renseignements. Au contraire, elle a recommandé que le Service de sécurité soit séparé de la G.R.C. et que son chef jouisse d'une indépendance comparable à celle du gouverneur de la Banque du Canada. Par ailleurs, ce chef aurait été responsable des opérations quotidiennes devant un ministre (pas nécessairement le solliciteur général) et, pour certaines questions non précisées, aurait eu le droit de s'adresser directement au Premier ministre - rapport qui semble quelque peu contredire la première recommandation. La Commission a en outre recommandé de créer, au sein du Conseil privé, un secrétariat de sécurité et de le doter de ressources et d'un niveau hiérarchique propre à lui permettre de formuler la politique de sécurité et de la faire respecter.

Aucune de ces recommandations ne fut adoptée. On n'a pas établi de grand secrétariat de sécurité au sein du Conseil Au contraire, on a augmenté les ressources dont disposait le ministère du Solliciteur général et ses responsabilités officielles en matière de sécurité et de renseignements. 1971, était créé au sein de ce ministère, le Centre de planification et de recherches sécuritaires, ayant pour mandat de conseiller le ministre sur les questions de sécurité et de renseignements et, en particulier, de l'aider à analyser les bulletins de renseignements reçus du Service de sécurité de la G.R.C. Ce Centre, qui se vit par la suite confier des responsabilités de service de police, est maintenant connu sous le nom de Direction de la planification et de l'analyse de la police et de la sécurité. Lorsque, en 1974, les dispositions de la Loi sur la protection de la vie privée modifiant la Loi sur les secrets officiels ont pris effet, le solliciteur général s'est trouvé chargé d'approuver les demandes du Service de sécurité en autorisant de pratiquer la surveillance électronique aux fins de la sécurité nationale. Depuis, ce ministre a reçu plus de 400 demandes de mandats chaque année.

51. Ces faits, et les graves allégations qui ont entraîné la création de notre Commission d'enquête nous obligent à examiner attentivement le rôle du ministère du Solliciteur général en ce qui a trait au Service de sécurité de la G.R.C. Voici quelques-unes des questions qui viennent à l'esprit à ce propos:

- -- Est-ce bien au ministère du Solliciteur général qu'il faut confier la responsabilité de la "direction" du Service de sécurité?
 - -- Le Premier ministre nomme-t-il à ce portefeuille les personnes ayant la compétence requise pour assumer cette responsabilité?
 - -- Quelles sont les ressources dont un tel ministère a besoin pour remplir cette tâche? Le ministère du du Solliciteur général dispose-t-il des ressources nécessaires?
 - -- De quelle nature devrait être la "direction" exercée par le ministre? Devrait-elle entrer dans le détail? Dans quelle mesure le Service de sécurité devrait-il être indépendant?
 - -- Dans quels domaines le Service de sécurité devrait-il obtenir l'approbation du ministre avant d'agir? Dans quels domaines devrait-il faire rapport au ministre après avoir agi?
 - -- De quels aspects de l'activité du Service de sécurité le Premier ministre devrait-il être saisi? Dans quels cas le directeur du Service de sécurité devrait-il pouvoir s'adresser directement au Premier ministre?

Comité du Cabinet et comité interministériels

52. Même si le gouvernement n'a pas créé, au sein du Bureau du Conseil privé, le Secrétariat de sécurité recommandé par la Commission MacKenzie, il a pris les dispositions nécessaires pour réorganiser et consolider l'appareil que constituent les comités et qui aide le Cabinet à élaborer la politique en matière de sécurité et à coordonner l'activité gouvernementale dans le domaine de la sécurité et des renseignements. Le comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements est secondé par un ensemble de comités interministériels dont les membres sont des fonctionnaires clés de la sécurité et des renseignements. Un petit secrétariat du Bureau du Conseil privé assure les services de soutien à cet ensemble de comités.

Cet appareil est la structure officielle qui permet au gouvernement fédéral de diriger les travaux du Service de sécurité et de réagir aux renseignements qu'il en reçoit. Etant chargé de réunir des renseignements, ce service met à la disposition du gouvernement les fruits de ses recherches. Il est donc important que ce dernier, principal consommateur des renseignements ainsi offerts, ait les moyens nécessaires pour faire connaître ses besoins et son ordre de priorité au Service de sécurité et pour déterminer la valeur des renseignements

importants touchant des menaces à la sécurité, que le gouvernement puisse utiliser ces renseignements et agir le plus efficacement possible. Comme la composition et le mandat de ces comités constituent des renseignements classifiés, il est impossible d'examiner au grand jour la valeur de la structure existante. On peut toutefois soulever certaines questions théoriques à ce sujet:

- -- Dans quelle mesure est-il possible ou même souhaitable qu'un appareil sans aucune fonction d'exécution prenne l'initiative dans l'étude des politiques?
- -- Est-il possible pour un tel appareil de traiter de politiques sans donner naissance à une nouvelle bureaucratie?
- -- Si une telle bureaucratie voit le jour, dans quelle mesure remplacera-t-elle ou même dédoublera-t-elle le Service de sécurité?
- -- Si les politiques étaient élaborées par les comités, qui serait le ministre responsable, le solliciteur général ou le Premier ministre?

Ces questions nous incitent à examiner à nouveau le rapport qui existe entre le Service de sécurité d'une part, et les autres ministères ainsi que les comités interministériels d'autre part.

-- Comment les renseignements du Service de sécurité devraient-ils être fournis aux ministères gouvernementaux?

Lorsque le Service de sécurité procède, pour le compte d'un ministère, à une enquête d'habilitation au secret, son rapport est transmis directement au ministère concerné.

- -- Mais qu'advient-il des rapports qui ne concernent pas cette question de l'habilitation au secret?
 - -- Faudrait-il que soient stipulées les conditions auxquelles les rapports du Service de sécurité concernant les groupes ou les particuliers seront transmis aux ministères et organismes gouvernementaux?
- 54. Il est extrêmement important pour le Canada que les bulletins de renseignements transmis par le Service de sécurité soient bien évalués. De graves erreurs peuvent être commises si le gouvernement surestime ou sous-estime l'importance des menaces à la sécurité du pays. C'est pourquoi la Commission se doit d'enquêter sur la valeur des ressources et des mécanismes dont dispose le gouvernement canadien pour assurer une évaluation complète et sérieuse des renseignements fournis par le Service de sécurité.

Le Rôle du Parlement

- Jusqu'à ce jour, le Parlement a joué un rôle très limité dans les travaux du Service de sécurité. Comme nous l'avons mentionné plus haut, il n'existe aucune loi concernant cet organisme. De temps à autre, à la Chambre des communes, des questions touchant la sécurité sont adressées au solliciteur général et au Premier ministre; elles portent généralement sur le traitement de cas particuliers. Il y a eu très peu de débats sur les besoins du gouvernement en matière de sécurité et de renseignements ou sur le mandat et les pouvoirs du Service de sécurité. Les crédits affectés à ce service ne sont pas l'objet d'une approbation distincte du Parlement. Au moment du dépôt à la Chambre, en 1969, de la version abrégée du Rapport de la Commission Royale d'Enquête sur la sécurité, le Premier ministre et les divers chefs de partis, ont tous prononcé une allocution, mais il n'y eut pas de débat sur les recommandations dudit rapport. Au cours des dernières années, le Comité permanent de la Justice et des questions juridiques de la Chambre des communes a tenu à huis clos des séances d'information auxquelles ont participé le commissaire de la G.R.C. et le directeur général du Service de sécurité. Depuis 1974, le solliciteur général est tenu, chaque année, de faire rapport au Parlement sur les mandats qu'il a décernés autorisant l'écoute électronique à des fins de sécurité nationale. rapports d'une page consistent essentiellement en données statistiques qui précisent le nombre total de dispositifs utilisés et la période pendant laquelle ils l'ont été. Le gouvernement propose maintenant qu'une méthode semblable de rapport soit utilisée en ce qui concerne l'ouverture du courrier par le Service de sécurité.
- 56. Tant au sein du Parlement qu'à l'extérieur, on a exprimé l'avis que celui-ci devrait jouer un rôle plus important dans cette sphère de gouvernement. Dans un régime de gouvernement responsable, il ne suffit pas que les principaux organismes gouvernementaux fonctionnent sous la direction de ministres responsables; il faut aussi avoir la possibilité d'obliger le ministre responsable à rendre des comptes aux représentants élus, en outre, pour que le Service de sécurité protège bien les Canadiens contre les menaces à la sécurité nationale, il faut que ceux-ci aient une idée juste de ses tâches et de ses capacités.
 - -- L'accroissement de la capacité qu'a le Parlement d'examiner les activités du Service de sécurité pourrait-il aider le public à mieux comprendre le rôle dudit service?

- 57. Il est important d'évaluer les mécanismes dont dispose actuellement le Parlement pour examiner le Service de sécurité, et d'envisager des solutions de rechange.
 - -- Le Comité de la justice et des questions juridiques est-il la meilleure tribune pour l'exercice de cette activité?
 - -- Vaudrait-il mieux réduire le nombre de membres du comité et prolonger leur mandat pour assurer une certaine continuité?
 - -- Devrait-on chercher des moyens officieux d'informer les chefs de l'Opposition des grands problèmes de sécurité?
- -- En Grande-Bretagne, les Conseillers privés, y compris les membres de l'Opposition qui ont une certaine expérience dans le domaine de la sécurité, jouent un role important dans l'examen des questions de sécurité et des politiques en cette matière.

 Devrait-il en être ainsi au Canada? La chose estelle possible?
- 58. Ici, la prudence s'impose. Il faut se demander dans quelle mesure il est possible de divulguer des renseignements sur les opérations de sécurité sans en détruire l'efficacité. Ce qui nous amène à réfléchir sur le secret qui doit entourer les procédures grâce auxquelles les députés sont tenus au courant des opérations de sécurité.
 - -- Quelles sortes de mesures de sécurité sont compatibles avec les droits et privilèges des députés?
 - -- Y a-t-il un point au-delà duquel l'accès aux renseignements secrets risque de réduire de façon inacceptable la possibilité qu'ont les deputés ou les chefs de l'Opposition de critiquer publiquement l'activité gouvernementale?

Rôle du pouvoir judiciaire

59. Au Canada, le pouvoir judiciaire intervient rarement dans les décisions ou activités du pouvoir exécutif en matière de sécurité nationale. En vertu du principe du privilège de l'Exécutif, les juges canadiens ont eu tendance à accepter comme argument décisif les déclarations de ministres selon lesquelles, pour des motifs de sécurité nationale, ils ne devaient

pas exiger la production de certaines preuves devant les tribunaux. Le paragraphe 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale adoptée en 1971 n'a fait que consacrer cet usage. Généralement, un juge peut examiner un document dont la production ou la communication, selon le ministre, ne devrait pas être exigée, pour des motifs de sécurité, et décider si l'intérêt public dans l'administration de la justice l'emporte sur l'intérêt public spécifié et invoqué pour que ledit document ne soit ni communiqué ni produit. Mais le paragraphe 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale stipule que le juge ne peut examiner un document lorsque le ministre certifie que sa production ou sa communication "serait préjudiciable aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales-provinciales, ou dévoilerait une communication confidentielle du Conseil privé de la Reine pour le Canada".

- 60. Il y a quatre ans, au moment du dépôt du projet de loi sur la protection de la vie privée visant à réglementer l'écoute électronique, les interceptions liées à des questions de sécurité nationale ont été traitées de façon très différente de celles touchant les enquêtes relatives aux actes criminels ordinaires. Il a été établi que, dans le premier cas, c'est un ministre, soit le solliciteur général, qui déciderait du bien-fondé des demandes de mandats autorisant l'écoute électronique, tandis que, dans le second, les juges décideraient eux-mêmes s'ils doivent ou non accorder l'autorisation. Le gouvernement propose maintenant de distinguer aussi entre les affaires de sécurité nationale et les affaires criminelles en ce qui concerne l'ouverture du courrier. Il y a lieu de s'interroger sur la sagesse de cette distinction:
 - -- Y a-t-il lieu d'exclure le pouvoir judiciaire du processus visant à établir si l'Etat doit intercepter des communications privées à des fins de sécurité nationale ou de contre-espionnage ou à des fins antisubversives?
 - -- Y a-t-il lieu qu'ils interviennent de quelque manière dans ce processus quasi-administratif?
 - -- Quels juges, le cas échéant, faudrait-il faire intervenir dans les questions de sécurité nationale?
 - -- Y a-t-il lieu de mettre sur pied un organisme judiciaire spécialisé dans ce domaine?

- 61. Mis à part des domaines où des limitations précises sont apportées aux pouvoirs des juges relativement au Service de sécurité ou à la sécurité nationale, les pouvoirs généraux d'intervention des juges peuvent être utilisés beaucoup moins à l'égard des activités du Service de sécurité qu'à l'égard de celles de la Direction des enquêtes judiciaires de la G.R.C. En effet, le volume de travail non relié aux poursuites devant les tribunaux est beaucoup plus considérable au Service de sécurité. Il s'ensuit donc qu'une fraction beaucoup moins importante de ces travaux est examinée par le pouvoir judiciaire. Toutefois, si les pouvoirs et le mandat du Service de sécurité étaient plus étroitement circonscrits par la loi, le pouvoir judiciaire pourrait exercer un contrôle accru sur le Service de sécurité.
 - -- En quoi devrait consister le rôle des tribunaux chargés de faire respecter les limitations imposées par la loi au Service de sécurité en ce qui a trait à ses pouvoirs et méthodes?

Cette question, bien sûr, nous ramène aux questions soulevées précédemment dans le présent document concernant le besoin de nouvelles lois.

Autres mécanismes de révision

Décisions ayant trait aux droits des personnes

- 62. D'autres types de mécanismes de révision peuvent être envisagés, en particulier lorsque les renseignements fournis ou les recommandations formulées par le Service de sécurité peuvent porter atteinte aux droits et aux intérêts des personnes. La Commission Royale d'enquête sur la sécurité a recommandé la création d'un Comité de révision des questions relatives à la sécurité chargé d'examiner les décisions contestées relatives au classement de sécurité et rendues dans le cas de fonctionnaires et de personnes qui ont présenté une demande de visa d'immigration et de certificat de citoyenneté. Ce Comité recevrait également une ou deux fois par année, des rapports du chef du Service de sécurité et porterait à l'attention du Premier ministre toute question qu'il jugerait pertinente.
- 63. Cette recommandation n'a pas été mise en oeuvre intégralement. Les dispositions de la nouvelle loi sur l'immigration
 de 1976 prévoyaient toutefois la création d'un Conseil consultatif spécial chargé de revoir les décisions rendues par le
 ministre et entraînant l'expulsion de résidents permanents sur
 la foi de rapports de renseignements relatifs à la sécurité
 ou à des activités criminelles. Ce Conseil, nommé par le Cabinet,
 se compose de trois membres dont au moins un est un juge à la
 retraite.

- 64. Il a été proposé de mettre sur pied des mécanismes de révision du même genre pour préserver la liberté de l'information et revoir les décisions rendues par le gouvernement en vue de soustraire certains documents à la publication pour des raisons de sécurité nationale. Dans chacun de ces cas, il est essentiel d'étudier attentivement les pouvoirs, les procédures et le personnel en cause:
 - -- Les décisions rendues par ces conseils de révision déterminant si une personne (ou la publication d'un document) constitue une menace à la sécurité nationale devraient-elles avoir préséance sur les évaluations préparées par le Service de sécurité?
 - -- A qui ces rapports devraient-ils être presentés? Au sous-ministre, au ministre, au Premier ministre, au Cabinet ou au Parlement?
 - -- Dans le choix des procédures de ces organismes, comment peut-on à la fois protéger les sources d'information et informer une personne des motifs pour lesquels l'Etat peut avoir à brimer ses droits, de facon à lui donner une chance équitable de contester les motifs invoqués?
 - -- Y aurait-il lieu que des juges ou d'anciens juges fassent partie de ces conseils?
 - -- Les chefs des partis de l'Opposition devraient-ils participer à la nomination des membres de ces conseils?

Révision des décisions d'exécuter une opération

65. D'autres pays ont mis en oeuvre des méthodes de contrôle plus direct sur les décisions d'exécuter une opération du Service de sécurité. Depuis 1977, le Service de sécurité de la Nouvelle-Zélande est tenu, en vertu d'une loi, de faire connaître à un conseil de renseignements composé de hauts fonctionnaires tout secteur nouveau susceptible d'être l'objet d'espionnage, de sabottage, de terrorisme ou de subversion, qui, de l'avis du directeur du Service, doit faire l'objet de surveillance. D'autre part, aux Etats-Unis, des méthodes ont été mises en place, en vertu des lignes directrices énoncées en 1976 par le procureur général, assurant que des représentants du ministère de la Justice révisent toutes les décisions du F.B.I. concernant les enquêtes relatives à la sécurité nationale qui font appel à des techniques telles que le recrutement d'informateurs ou l'introduction d'informateurs au sein de groupes.

- 66. En novembre 1977, le Commissaire de la G.R.C. a fait connaître au Comité permanent de la Justice et des questions juridiques, de la Chambre des communes, les mesures prises pour accroître la vérification interne du Service de sécurité assurée par la G.R.C. Ces mesures comprennent: la création du Comité de révision pour les priorités opérationnelles du Service de sécurité, chargé d'étudier et d'évaluer les projets en cours ou récemment mis en oeuvre. Un membre de ce Comité en fait le seul qui ne soit pas de la G.R.C., est un avocat détaché par le ministère de la Justice. Il faut rappeler que ce comité ne constitue essentiellement qu'un moyen de "vérification interne":
 - -- Est-il réellement nécessaire de réviser toutes les décisions d'exécuter une opération et d'y faire participer de façon plus systématique que maintenant des personnes qui ne sont pas membres du Service de sécurité?
- 67. Il semble évident qu'il n'existe pas d'appareil ni de remède unique assurant les freins et contrepoids nécessaires pour diriger convenablement un service de sécurité en régime démocratique. Les dispositions prises en vue du contrôle régulier des activités du Service de sécurité ne conviendront probablement pas à la prise des décisions requises lorsque le pays se trouve dans un état de crise ou d'urgence grave. D'autre part, il se peut que le mécanisme conçu pour la révision individuelle des décisions gouvernementales ayant trait aux droits de personnes et fondées sur des rapports du Service de sécurité ne se prête pas à la "vérification" directe des activités du Service de sécurité. Il serait toutefois souhaitable de parvenir à une certaine uniformité des dispositions prises en fin de compte. Il est également essentiel d'évaluer les changements institutionnels proposés non seulement en ce qui concerne leurs effets sur les droits et les intérêts en jeu dans le secteur de la sécurité, mais encore en ce qui concerne leur compatibilité avec la structure institutionnelle du gouvernement de type parlementaire et responsable.

Relations avec les provinces

68. Comme les pouvoirs du Service de sécurité lui sont attribués par le Parlement et le pouvoir exécutif fédéraux, il est important de déterminer avec certitude l'étendue de la compétence du gouvernement fédéral en vertu de la Constitution relativement aux activités concernant la "sécurité nationale". La Cour suprême du Canada a entendu récemment d'importantes causes concernant la compétence constitutionnelle en matière

de sécurité nationale et d'application de la loi. Même lorsque les questions soulevées dans ces causes seront tranchées par la Cour, il pourra subsister d'autres points d'ordre constitutionnel à éclaircir. La désignation d'un groupe de responsabilités sous le titre de problèmes de sécurité "nationale" n'en fait pas pour autant des questions de compétence fédérale:

- -- Quel est, par exemple, le rôle des provinces dans la lutte contre les activités subversives dirigées contre leur constitution propre et leurs rouages démocratiques? Et quel est celui du gouvernement fédéral?
- 69. Quelles que soient les réponses à ces questions de droit constitutionnel, il sera nécessaire d'établir une collaboration efficace entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière de sécurité. Cette collaboration est particulièrement nécessaire dans le cas d'activités terroristes sur la scène nationale ou d'activités subversives menaçant des collectivités locales; elle doit obligatoirement faire appel aux agents de la paix établis dans les régions visées:
 - -- Existe-t-il au Canada des moyens efficaces de collaboration entre les corps de police locaux et le Service de sécurité de la G.R.C., tant dans les provinces où la G.R.C. (en vertu de contrats) assure les services de police provinciaux et municipaux que dans les deux autres provinces (l'Ontario et le Québec)?

Les médias et le public

- 70. Nous avons déjà mentionné qu'il est nécessaire, pour qu'un Service de sécurité soit efficace, d'obtenir l'appui et la compréhension du public.
 - -- Existe-t-il des moyens satisfaisants et appropriés d'informer le public sur les activités du Service de sécurité?
 - -- Etant donné la nature confidentielle des travaux d'un service de sécurité, quelle quantité d'information peut-on divulguer et de quelle facon fautil le faire?
 - -- Quels rapports le Service de sécurité et les médias peuvent-ils entretenir?

- -- Est-il nécessaire de mettre au point de nouvelles méthodes qui permettront de réduire le nombre de fuites et de divulgations non autorisées, et d'éliminer le danger de tenter de manipuler les reportages traitant de la sécurité?
- 71. Au Canada, il n'existe aucune tribune où le public, bien informé, peut discuter de façon suivie des problèmes touchant la sécurité nationale, ou effectuer des recherches indépendantes sur ces problèmes. En fait, ces questions ne sont étudiées le plus souvent que dans les cas de scandales ou de fuites spectaculaires.
 - -- Dans un secteur de compétence gouvernementale qui a une telle importance pour la liberté et la sécurité des Canadiens, ne devrait-il pas y avoir un organisme indépendant qui étudierait ces questions d'une facon permanente?

Un organisme de ce type pourrait réunir des représentants des trois pouvoirs gouvernementaux - exécutif, législatif et judiciaire - provenant des deux paliers de gouvernement, ainsi que des représentants des groupes de pression les plus importants, des journalistes et des universitaires. La Commission aimerait recevoir les observations des intéressés sur la "nécessité d'informer" le public et sur les meilleurs moyens de le faire.

The second secon

STRUCTURE DU SERVICE DE SECURITE

- 72. La Commission doit examiner un certain nombre de questions importantes concernant la structure, la composition et l'organisation du Service de sécurité. Des mécanismes efficaces de surveillance et de révision provenant de l'extérieur ne peuvent remplacer une structure organisationnelle forte. La force de cette structure peut se mesurer selon deux critères de base: la capacité qu'a l'organisation de faire échec aux menaces à la sécurité du pays et sa façon de réagir face aux lois et aux normes d'éthique que les Canadiens lui imposent.
- 73. L'organisation du Service de sécurité de la G.R.C. en tant que principal organisme national de sécurité comporte certaines particularités. Dans la majorité des démocraties occidentales, le service de sécurité ou le service de renseignements est détaché du service de police. Dans les pays où le principal organisme de sécurité ou de renseignements est intégré au corps de police national, ce corps n'est pas aussi important que la G.R.C. dont la tradition est établie de longue date et qui exerce des fonctions importantes se rapportant à l'application de la loi à l'échelle nationale, tout en assurant une forte proportion des services de police à l'échelle locale.

Un service de sécurité distinct et non policier?

- 74. Une des principales recommandations de la Commission Royale d'enquête sur la sécurité était de détacher de la G.R.C. le Service de sécurité et d'en faire un organisme non policier qui serait indépendant. Toutefois, le gouvernement n'a pas donné suite à cette recommandation. Le Service de sécurité est donc demeuré au sein de la G.R.C., mais, comme le Premier ministre Trudeau l'a fait remarquer en 1970, de moins en moins de ses membres proviennent des rangs de la Gendarmerie et il est de plus en plus autonome. En 1970, M. John Starnes, qui ne faisait pas partie de la Gendarmerie, a été nommé directeur général du Service de sécurité avec le rang de sous-commissaire; il a été remplacé par le général Michael Dare, qui n'en faisait pas partie lui non plus.
- 75. Notre Commission d'enquête doit examiner de nouveau la question fondamentale suivante: doit-on ou non détacher le Service de sécurité de la G.R.C.? Une des principales raisons

pour laquelle la commission précédente préconisait un service de sécurité distinct était qu'elle croyait qu'il serait plus facile de satisfaire les besoins en personnel d'un bon service de sécurité si l'organisation n'était pas soumise aux méthodes de recrutement, de formation et de classification propres à un corps de police. En outre, elle était convaincue que les fonctions d'un service de sécurité se rapportant à la collecte de renseignements sont tout à fait différentes de celles d'un corps de police touchant l'application de la loi. Tant au Royaume-Uni qu'en Australie, on croit que la meilleure façon de garantir la liberté est de ne pas accorder de pouvoirs policiers (comme ceux de faire des arrestations, des perquisitions et des saisies) aux personnes chargées de recueillir des renseignements d'ordre surtout "politique".

- 76. Par contre, certains considèrent que le fait que le Service de sécurité soit intégré à la G.R.C. assure la discipline et les garanties nécessaires à un tel service. On prétend également que si on l'en détachait, il y aurait inévitablement chevauchement des services de renseignements à la G.R.C. et dans les autres corps de police. Il serait utile, dans l'examen de cette question, d'étudier l'expérience d'autres pays comme la Grande-Bretagne et l'Australie dans la coordination des activités d'organismes indépendants de sécurité et de renseignements et de celles de "divisions spéciales" de la police.
- 77. La séparation du Service de sécurité et de la G.R.C. n'est pas le seul changement d'ordre structural que l'on puisse envisager. En effet, un changement dans la direction opposée, soit l'intégration plus étroite de ce service à la G.R.C., peut apporter certains avantages.
 - -- Le Service de sécurité devrait-il être moins autonome et intégré plus étroitement à la G.R.C.?

Un tel changement obtiendrait fort probablement un certain appui, surtout en ce qui a trait aux enquêtes relatives à la subversion à l'intérieur du pays, pour lesquelles on pourrait juger souhaitable de se fonder sur les méthodes et les politiques classiques de la police. Dans le même ordre d'idée, on a suggéré de faire du Service de sécurité un petit organisme civil de renseignements, relevant de la G.R.C. mais privé de pouvoirs policiers, qui collaborerait avec les services locaux de la G.R.C. et les autres corps de police lorsque l'intervention des pouvoirs policiers serait nécessaire.

78. On ne peut songer à apporter de tels changements d'ordre structural sans étudier attentivement s'il serait possible et sage de séparer la responsabilité des opérations de contre-espionnage de celle des opérations anti-subversives et anti-terroristes. Il faut également examiner de près les problèmes de

coordination et de collaboration qui peuvent surgir entre un service de sécurité distinct ou quasi-distinct et "civil", et les corps de police réguliers. Enfin, dans l'examen de la possibilité de restructurer les services de sécurité, il faut tenir compte des répercussions de ce geste sur la continuité du personnel en place ainsi que sur les relations avec les organismes étrangers de sécurité et de renseignements.

La charge de directeur général

- 79. La charge de directeur général est une question très importante dans les discussions sur la structure future du Service de sécurité:
 - -- La structure actuelle selon laquelle le directeur général relève du commissaire de la G.R.C. accorde-telle à ce poste l'importance qui convient du point de vue national et international pour le chef d'un tel organisme?
 - -- Y aurait-il des moyens de convaincre davantage le public que la nomination à ce poste n'a aucune couleur politique?
 - -- Si le Service de sécurité reste au sein de la G.R.C., quelle devrait être la relation du directeur général avec le commissaire?
 - -- Quels sont les types de questions touchant le Service de sécurité qui devraient recevoir l'approbation du commissaire de la G.R.C.?
 - -- Y a-t-il des questions dont le directeur général pourrait ou devrait faire rapport directement au Solliciteur général ou au Premier ministre, sans consulter le commissaire ou sans le mettre au courant?

Questions relatives à la dotation en personnel et à la gestion

80. De quelque façon que l'on organise ou réorganise la structure du Service de sécurité, il sera nécessaire de répondre à certaines questions fondamentales concernant les politiques du personnel:

- -- Quelles sont les aptitudes nécessaires aux membres d'un service de sécurité?
- -- Quels éléments de bon jugement exige-t-on d'agents de service de sécurité responsables?
- -- Quelle est la meilleure facon de recruter et de former les personnes ayant les qualifications requises?
- -- Quel est le système de classification qui convient le mieux à ce genre de service?
- -- Jusqu'à quel point l'éthique professionnelle et l'organisation de la G.R.C. permettent-elles d'avoir le système de gestion du personnel adapté à un service de sécurité?

L'étude de ces questions nécessite un examen plus approfondi que jamais auparavant de la mesure dans laquelle la collecte de renseignements concernant l'espionnage étranger, la subversion et le terrorisme nationaux exige des qualités personnelles et un milieu de travail différents de ceux qui existent dans les corps de police réguliers.

- 81. Il faut également étudier certaines questions fondamentales touchant la gestion et l'exploitation. L'une des plus importantes et celle qui se rapporte au genre de surveillance que devraient exercer les agents supérieurs:
 - -- Dans quelle mesure les agents supérieurs devraientils surveiller étroitement les agents itinérants? dans quelle mesure cette surveillance devrait-elle être centralisée?
 - -- Le nouveau régime de vérification interne fonctionnet-il efficacement?

Il est important de poser ces questions à l'égard de n'importe quelle organisation policière. Toutefois, lorsque le choix des méthodes de collecte de renseignements et celles visant à faire échec aux tentatives de subversion peuvent avoir des répercussions aussi directes sur des questions importantes touchant la sécurité de l'Etat et la liberté individuelle, il peut s'avérer nécessaire d'adopter des méthodes différentes de celles qu'utilisent les corps de police réguliers. Il faut aborder ces questions en tenant compte du fait que les activités des organismes de sécurité et de renseignements entraînent rarement des poursuites judiciaires. Par conséquent, les investigations judiciaires sur la conduite et les décisions de la police s'appliquent beaucoup plus rarement aux activités d'un Service de sécurité.

Conditions d'emploi et discipline interne

- 82. Un autre groupe de questions se rapporte aux conditions d'emploi au sein de la G.R.C., tout particulièrement à la discipline interne. La Commission Marin a révélé récemment le dédale de directives qui régissent la conduite des membres de la Gendarmerie. La Commission a demandé que la discipline à la G.R.C. fasse davantage appel à la procédure et à la justice qu'à l'approche strictement militaire. Les récentes propositions de modification à la Loi sur la G.R.C. (projet de loi C-50) marquent un pas en avant dans la mise en oeuvre de ces recommandations:
 - -- Les changements proposés dans le projet de loi C-50 assurent-ils un système plus juste et plus efficace de discipline interne pour les membres du Service de sécurité?
 - -- A titre de membre civil de la Gendarmerie, le directeur général du Service de sécurité ne possède aucun pouvoir officiel en matière de discipline. Devrait-on changer cette situation?
- 83. Certaines activités récentes ont démontré qu'un membre de la G.R.C. peut se retrouver devant un grave dilemne lorsqu'on lui demande d'exécuter un ordre qui lui semble illégal ou très repréhensible. Le refus d'obéir à cet ordre "légal" est passible de mesure disciplinaire allant d'une réprimande ou un transfert jusqu'à un emprisonnement d'un an. Par contre, le fait d'obéir à cet ordre, même si ses supérieurs l'ont considéré comme légal, peut entraîner des sanctions civiles ou criminelles.
 - -- Comment peut-on le mieux établir un équilibre entre la nécessité d'avoir des membres responsables et doués d'un sens moral profond, et le besoin de discipline et d'efficacité?

CONCLUSION

84. La liste des points à étudier comprend un grand nombre de questions difficiles qui n'ont pas encore reçu l'attention qu'elles méritent de la part du public canadien. Ces questions ont des répercussions importantes sur la sécurité et la liberté dont les Canadiens jouiront, non seulement à court terme, mais peut-être même durant des décennies à venir. Il n'y a pas de solution simple à ces questions. Les Canadiens sont invités à les examiner attentivement et à aider la Commission à élaborer des recommandations concernant les politiques et les méthodes qui devraient à l'avenir régir les activités de la G.R.C. touchant la protection de la sécurité du Canada.

APPENDICE A

(Mandat de la Commission)

C.P. 1977-1911



Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le

hagi ya na nganga ƙangyarda da gaya basa a san a sa

the objective market the fit depoil where it

6 juillet 1977

CONSEIL PRIVÉ

Attendu qu'il a été établi que certaines personnes qui étaient alors membres de la Gendarmerie royale du Canada ont. le ou vers le 7 octobre 1972, conjointement avec d'autres personnes qui étaient alors membres de la Sûreté du Québec et de la Police de Montréal, pénétré dans les locaux situés au 3459 de la rue St-Hubert à Montréal à la recherche de biens qui s'y trouvaient et ont procédé à la saisie de documents qui se trouvaient dans ces locaux, sans autorisation légale pour ce faire;

Attendu que des allégations ont été formulées récemment à l'effet que certaines personnes qui étaient alors membres de la Gendarmerie royale du Canada ont, en d'autres occasions, été impliquées dans des pratiques d'enquête ou posé des gestes qui n'étaient pas autorisés ou prévus par la loi;

Attendu que, après vérification faite à l'instance du gouvernement, le Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada indique maintenant, qu'il semblerait que certaines personnes alors membres de la Gendarmerie royale du Canada ont pu en effet être impliquées dans des pratiques d'enquête ou pu posé des gestes qui n'étaient pas autorisés ou prévus par la loi; et, que, en conséquence le Commissaire croit que dans les circonstances il serait dans le meilleur intérêt de la Gendarmerie royale du Canada ou'une Commission d'enquête soit mise sur pied dans le but d'examiner les opérations et les politiques du Service de Sécurité dans une perspective nationale;

Attendu que le soutien du public dont a besoin la Gendarmerie royale du Canada pour accomplir la tâche qui est sienne de protéger la sécurité du Canada repose sur la confiance que ce même public a dans les politiques et les procédures qui régissent ses activités; Et attendu que le maintien de cette confiance requiert qu'une enquête complète soit faite de façon à déterminer l'étendue et la fréquence des pratiques d'enquête ou autres gestes qui ne sont pas autorisés ou prévus par la loi impliquant des membres de la Gendarmerie royale du Canada;

En conséquence, le Comité du Conseil privé, sur avis conforme du Premier ministre, le très honorable Pierre Flliott Trudeau, recommande que

Monsieur le juge David C. McDonald d'Edmonton (Alberta)

- M. Ponald S. Rickerd de Toronto (Ontario)
- M. Guy Gilbert de Montréal (Québec)

soient nommés Commissaires en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes afin de:

- (a) conduire telles enquêtes que les Commissaires peuvent juger nécessaires dans le but de déterminer l'étendue et la fréquence de pratiques d'enquête et autres gestes non autorisés ou prévus par la loi, impliquant des membres de la Gendarmerie royale du Canada, et, à cet égard, d'examiner les politiques et procédures pertinentes qui régissent les activités de la Gendarmerie royale du Canada dans l'accomplissement de la tâche qui est sienne de protéger la sécurité du Canada;
- (b) faire rapport des faits qui ont entouré toute pratique d'enquête ou autre geste qui n'était pas autorisé ou prévu par la loi, impliquant des personnes qui étaient alors membres de la Gendarmerie royale du Canada tel qu'il pourra être établi devant la Commission, et de faire les recommandations quant à toute action subséquente que de l'avis des Commissaires l'intérêt public rend nécessaire et opportune; et

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

Le Comité recommande en plus que les Commissaires:

- 1. sojent autorisés à adopter les procédures et les méthodes que, à l'occasion, ils jugent convenables nour les fins de la bonne conduite de leur enquête;
 - 2. conduisent leur enquête à huis-clos en toute matière reliée à la sécurité nationale et en toute autre matière lorsque les Commissaires le jugeront opportun dans l'intérêt public ou dans l'intérêt de la discrétion qui doit être parantie aux personnes mises en cause dans des cas déterminés qui pourront être examinés;
 - 3. dans la préparation de leur rapport, examinent et prennent toutes les mesures nécessaires afin de garantir
 - (a) le caractère secret des sources de renseignements concernant la sécurité au Canada même;
 - (b) la sécurité des renseignements fournis au Canada à titre confidentiel par d'autres nations;

- 4. soient autorisés à siéger aux dates et endroits dont ils pourront décider à l'occasion, à avoir accès au personnel de la Gendarmerie royale du Canada, à recevoir communication de tous renseignements disponibles au sein de la Gendarmerie royale du Canada, et soient pourvus de secrétariat et des moyens matériels nécessaires à la bonne conduite de leur enquête;
- 5. soient autorisés à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et du personnel requis à des taux de rémunération ou de remboursement approuvés par le Conseil du Trésor;
- 6. suivent les pratiques établies dans le domaine de la sécurité en ce qui a trait à leur personnel et leurs conseillers techniques et au traitement des renseignements confidentiels à toutes les étapes de l'enquête;
 - 7. soient autorisés à exercer tous les pouvoirs que leur confère l'article 11 de la Loi sur les enquêtes; et
 - 8. fassent rapport au Gouverneur en conseil dans les meilleurs délais et déposent au Bureau du Conseil privé les documents et registres de la Commission aussitôt qu'il sera raisonnablement possible, après la conduite de l'enquête.

Le Comité recommande en plus que, en vertu de l'article 37 de la Loi sur les juges, l'onsieur le juge McDonald soit autorisé à agir comme Commissaire aux fins de la présente Commission et qu'il en préside les travaux.

> CERTIFIED TO DE A TRUE CONY COPIC CERTIFIÉE CONFORME

ASSISTANT CLERK OF THE PRIVE COUNCIL LE CMITETE AD LINE DU CONSEIL PRIVÉ

APPENDICE B

LOI SUR LES SECRETS OFFICIELS R.S.C. 1970, Chap. 0-3 modifiée 1973, c.50, s.s. 5 et 6 entrée en vigueur le 30 juin, 1974

Section 16

Récente de 1973, c.50, s.6:

- 16.(1) La Partie IV.l du Code criminel ne s'applique pas à une autre personne qui fait une interception en application d'un mandat ni à une personne qui, de bonne foi, aide de quelque façon une autre personne qu'elle croit, en se fondant sur des motifs raisonnables et probables, agir en conformité d'un mandat, et n'a aucun effet sur l'admissibilité d'une preuve obtenue par ce moyen, et aucune action n'est recevable en vertu de la Partie I.l de la Loi sur la responsabilité de la Couronne relativement à une telle interception.
- (2) Le solliciteur général du Canada peut décerner un mandat autorisant l'interception ou la saisie de toute communication s'il est convaincu, en se fondant sur une preuve faite sous serment, que cette interception ou saisie est nécessaire pour prévenir ou dépister une activité subversive dirigée contre le Canada ou préjudiciable à la sécurité du Canada ou est nécessaire pour recueillir des renseignements d'origine étrangère essentiels à la sécurité du Canada.
- (3) Aux fins du paragraphe (2), activité subversives désigne
- (a) l'espionnage ou le sabotage;
- (b) des activités de renseignement d'origine étrangère visant à réunir des renseignements sur le Canada;
- (c) des activités visant à opérer un changement de gouvernement au Canada ou ailleurs par la force, la violence ou tout autre moyen criminel;

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

RITERIAL SERVICE AND THE RE-

c) le solliciteur général rédige un communiqué sur le rôle du Service de sécurité de la G.R.C. et le soumette au Premier Ministre.

Le responsable des documents du Cabinet

R.F. Charron

le ler avril, 1975

APPENDICE C

REGISTRE DE DECISION DU CABINET

Rencontre du 27 mars, 1975

Rôle, tâches et méthodes du Service de sécurité de la G.R.C.

Le Cabinet convient que:

- a) le Service de sécurité de la G.R.C. soit autorisé à maintenir la sécurité interne en décelant, surveillant, décourageant, prévenant et contrecarrant les activités de particuliers ou de groupes au Canada et en enquêtant sur eux, lorsqu'il y a des motifs raisonnables ou plausibles de croire qu'ils s'adonnent ou qu'ils ont l'intention de s'adonner à:
 - i) l'espionnage ou au sabotage;
 - ii) des activités visant à recueillir des renseignements sur le Canada pour le compte de l'étranger;
 - iii) des activités visant à provoquer un changement gouvernemental au Canada ou ailleurs par la force, la violence ou tout autre acte criminel;
 - iv) des activités dirigées par une puissance étrangère reliées à une attaque réelle ou éventuelle contre le Canada ou à d'autres actes hostiles envers notre pays;
 - v) des activités d'un groupe étranger ou national visant à la perpétration d'actes terroristes au Canada dirigés contre ce dernier, ou
 - iv) l'emploi ou l'encouragement à l'emploi de la force, de la violence ou de tout autre moyen criminel, la provocation ou l'exploitation du désordre populaire, dans le but de prendre part à n'importe laquelle des activités susmentionnées;

- (d) des activités d'une puissance étrangère visant, en fait ou éventuellement, à attaquer le Canada ou à se livrer contre lui à d'autres actes hostiles; ou
- (e) des activités d'un groupe de terroristes étrangers visant à la perprétation d'actes terroristes au Canada ou contre le Canada.
- (4) Un mandat décerné en application du paragraphe (2) doit spécifier
- (a) le genre de communication qui doit être interceptée ou saisie;
- (b) la ou les personnes qui peuvent faire l'interception ou la saisie; et
- (c) la période pendant laquelle le mandat est en vigueur.
 - (5) Le solliciteur général du Canada doit, chaque année, aussitôt que possible, établir relativement aux mandats décernés en application du paragraphe (2) et aux interceptions et saisies pratiquées en vertu de ceux-ci au cours de l'année précédente, un rapport indiquant
 - (a) le nombre de mandats décernés en application du paragraphe (2),
 - (b) la durée moyenne de validité des mandats,
 - (c) une description sommaire des méthodes d'interception ou de saisie utilisées en vertu des mandats, et
 - (d) une appréciation générale de l'importance des mandats décernées en application du paragraphe (2) pour la prévention ou le dépistage des activités subversives dirigées contre le Canada ou préjudiciables à la sécurité du Canada,

et une copie de chacun de ces rapports doit être déposée devant le Parlement dès que le rapport est terminé ou, si le Parlement ne siège pas à ce moment-là, l'un des quinze premiers jours où il siège par la suite.