



# **UNE PÉRIODE DE TRANSITION MAIS NON DE CRISE**

*Rapport du comité spécial*

**D'EXAMEN DE LA LOI SUR LE SCRS ET  
DE LA LOI SUR LES INFRACTIONS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ**





# UNE PÉRIODE DE TRANSITION MAIS NON DE CRISE

Rapport à la Chambre des communes  
du Comité spécial  
d'examen de

*la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité  
et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité*

Septembre 1990

Le Comité spécial d'examen de la  
Loi sur le service canadien du renseignement  
de sécurité et de la  
Loi sur les informations en matière de sécurité

## UNE PÉRIODE DE TRANSITION MAIS NON DE CRISE

Le rapport de  
présenté à la Chambre des communes  
par le Comité spécial  
d'examen de

la Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité  
et de la Loi sur les informations en matière de sécurité  
RAPPORT

Septembre 1990

**Le Comité spécial d'examen de la  
*Loi sur le Service canadien du renseignement  
de sécurité et de la  
Loi sur les infractions en matière de sécurité***

a l'honneur de présenter son

**RAPPORT**

Conformément au mandat que lui a conféré l'Ordre de renvoi du 27 juin 1989, votre Comité a effectué un examen complet de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, et fait part ici de ses conclusions.

**MEMBRES DU COMITÉ \***



**Blaine Thacker,  
Président**



**Maurice Tremblay,  
Vice-président**



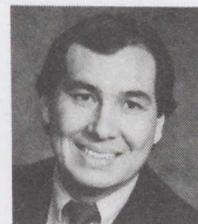
**Ken Atkinson**



**John Brewin**



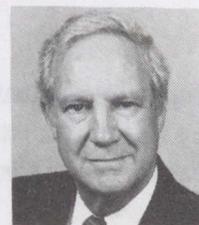
**Derek Lee**



**Wilton Littlechild**



**George Rideout**



**Jacques Tétreault**

**\*Les autres députés qui ont participé aux travaux du Comité en vertu de l'article 114(3) du Règlement sont : Robert Horner, Carole Jacques, Robert Kaplan, John Nunziata, Brian O'Kurley, Svend Robinson, Robert Skelly et Robert Wood.**

## **PERSONNEL DU COMITÉ**

### **Directeur de la recherche**

Stuart Farson

### **Chargé de projet**

Philip Rosen

Service de recherche

Bibliothèque du Parlement

### **Attachés de recherche**

François Cadieux

Brian Gorlick

### **Adjoint de recherche**

Peter Niemczak

Service de recherche

Bibliothèque du Parlement

### **Greffiers**

Donald Reid

Charles Robert

### **Adjointe administrative**

Diane Harper

### **Secrétaires**

Josée Deschênes

Diane Gagnon-Beaupré

### **Réviseurs**

Kathryn Randle

Georges Royer

### **Graphisme**

Tom Littlemore

## ORDRES DE RENVOI

Le mardi 27 juin 1990

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que soit constitué, en application de l'article 56 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et de l'article 7 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, un comité spécial de la Chambre des communes chargé de faire un examen complet des dispositions et de l'application de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, le comité étant autorisé à se réunir après le 16 juillet 1989 et devant remettre son rapport à la Chambre au plus tard le 16 juillet 1990;

Que le comité ait les mêmes pouvoirs qu'un comité permanent; et

Que la composition du comité soit la suivante: M. Thacker à titre de président, et MM. Brewin, Horner, Lee, Littlechild, Nunziata, Temblay (Lotbinière) et Tétreault.

Le mercredi 14 mars 1990

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que le Comité spécial d'examen de la *Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* soit autorisé à se rendre à Washington, D.C., du mardi 20 mars 1990 au jeudi 22 mars 1990 afin de tenir des discussions respectant l'administration et les structures dans le domaine du renseignement de sécurité, et que le personnel nécessaire accompagne le Comité; et

Que le Comité soit autorisé à se déplacer à Vancouver, du dimanche 25 mars 1990 au mercredi 28 mars 1990, afin d'entendre des témoignages relatifs à son Ordre de renvoi et de visiter des installations régionales de la police et des organismes de sécurité, et que le personnel nécessaire accompagne le Comité.

Le mercredi 13 juin 1990

Du consentement unanime, il est ordonné,— Que, suite à l'ordre de renvoi du 27 juin 1989, le comité spécial chargé d'examiner les dispositions et l'application de la *Loi constituant le service canadien du renseignement de sécurité* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* fasse rapport au plus tard le premier jour normal de séance suivant le fête du travail 1990.

*ATTESTÉ*

*Le Greffier de la Chambre des communes*

ROBERT MARLEAU

## REMERCIEMENTS

De nombreuses personnes ont collaboré à l'examen global des dispositions et de l'application de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* entrepris par le Comité. Les mémoires et témoignages reçus et entendus ont particulièrement aidé le Comité à formuler les conclusions et recommandations énoncées dans ce Rapport.

L'exécution d'une tâche aussi complexe et délicate que celle-ci n'aurait pu être menée à bien sans la collaboration d'un personnel dévoué et expérimenté. Le Comité a été comblé à ce chapitre. Stuart Farson, notre directeur de la recherche, a su faciliter et inspirer notre travail, grâce à son expérience, à sa détermination et à son impressionnante compréhension des questions complexes. Le coordonnateur du projet, Philip Rosen, analyste principal au Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, a mis à profit son expérience et ses talents d'organisateur dans la conduite de nos travaux. François Cadieux et Brian Gorlick, adjoints à la recherche auprès du Comité, se sont acquittés avec beaucoup d'énergie et d'enthousiasme des nombreuses tâches qu'on leur avait confiées. Peter Niemczak, du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, qui a préparé pour le Comité un résumé des témoignages, a également effectué pour lui de nombreuses et utiles recherches. L.A. Vandor, de l'étude McMaster Meighen, a pour sa part, analysé pour le Comité certains points de la *Loi sur le SCRS* qui pourraient éventuellement faire l'objet de contestation en vertu de la *Charte des droits et libertés*.

Le Centre d'échanges interparlementaires a mis sur pied et coordonné efficacement un imposant programme en vue des audiences du Comité à Washington, D.C.

Quant à Kathryn Randle et Georges Royer, ils se sont chargés de réviser le texte du rapport qui en est sorti amélioré grâce aux talents considérables qu'on leur connaît.

Le Comité a aussi bénéficié, tout au long de cette étude exhaustive, de l'appui logistique et administratif de deux greffiers compétents : Don Reid et Charles Robert.

Le Comité aimerait en outre remercier le personnel de la Direction des Comités de la Chambre des communes, le Bureau de la traduction du secrétariat d'État et les autres services de la Chambre des communes qui lui ont fourni un soutien administratif et technique.

Enfin, le Comité a également reçu le concours des membres et du personnel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, du Secrétariat du ministère du Solliciteur général (en particulier de la Division de l'examen de la *Loi sur le SCRS* qui relève de la Direction de la police et de la sécurité), du Bureau de l'Inspecteur général du CSARS, du directeur et des membres du CSARS, ainsi que du Commissaire et des membres de la GRC (en particulier de ceux qui font partie de la Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale et du Groupe spécial des interventions d'urgence).



## TABLE DES MATIÈRES

|   |     |
|---|-----|
| AVANT-PROPOS .....  | 1   |
| CHAPITRE I Introduction .....   | 3   |
| CHAPITRE II Mandats du service .....  | 13  |
| CHAPITRE III Mandat principal — prévenir le gouvernement .....  | 17  |
| CHAPITRE IV Mandat secondaire — évaluations de sécurité .....   | 29  |
| CHAPITRE V Mandat secondaire — la collecte des renseignements touchant l'étranger .....                             | 39  |
| CHAPITRE VI Pratiques de gestion — ressources humaines .....  | 51  |
| CHAPITRE VII Pratiques de gestion — relations de travail .....  | 75  |
| CHAPITRE VIII La sécurité et le renseignement —<br>contrôle et responsabilité .....                                 | 85  |
| CHAPITRE IX Le contrôle des techniques d'enquête .....  | 111 |
| CHAPITRE X Organes de surveillance — L'inspecteur général .....   | 139 |
| CHAPITRE XI Les mécanismes d'examen — le Comité de surveillance<br>des activités de renseignement de sécurité ..... | 151 |
| CHAPITRE XII Les plaintes et le Comité de surveillance des<br>activités de renseignement de sécurité .....          | 167 |
| CHAPITRE XIII L'audition des plaintes — La commission des<br>plaintes du public contre la GRC .....                 | 189 |
| CHAPITRE XIV Le rôle du Parlement .....   | 195 |
| CHAPITRE XV Conclusion — Un nouveau programme .....   | 203 |
| RECOMMANDATIONS .....   | 207 |
| ANNEXE A — TÉMOINS .....  | 221 |
| ANNEXE B — MÉMOIRES SOUMIS .....  | 226 |



## AVANT-PROPOS

---

Le Comité spécial d'examen de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* a été créé conformément à un ordre de renvoi de la Chambre des communes daté du 27 juin 1989. La Chambre voulait que le Comité fasse un examen complet des dispositions et du fonctionnement de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, et lui remette un rapport. Les conclusions du Comité sont contenues ci-après.

Le mandat du Comité avait été prévu par le Parlement au moment de l'adoption de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* en 1984. Sans comporter de clauses de temporisation au sens strict, les deux mesures législatives exigeaient un examen parlementaire de leurs dispositions et de leur fonctionnement après cinq ans, c'est-à-dire après le 16 juillet 1989. Bien que ce soit un phénomène relativement récent, d'autres lois ont, à l'occasion, comporté un examen parlementaire après une période initiale d'application et de rodage. C'est là un des aspects de l'évolution constante des institutions parlementaires canadiennes qui a permis aux parlementaires d'accroître et de renforcer leur rôle.

Bien qu'il s'insérât dans l'évolution constante des institutions parlementaires, l'examen général entrepris par le Comité posait des difficultés très particulières. Le Comité devait effectuer dans une enceinte publique (le Parlement) l'étude complète de mesures législatives et d'organismes qui s'estiment plus efficaces lorsqu'ils restent à l'abri des regards. Cela présentait un défi tant pour le Comité que pour ceux qu'il avait comme mandat d'examiner. Toutes les personnes en cause étaient conscientes du défi, mais les difficultés rencontrées n'ont pas toutes été surmontées de façon satisfaisante. Espérons que le présent rapport et les recommandations qu'il renferme créeront à la longue un climat de confiance entre le Parlement et les divers organismes de sécurité et de renseignement. Le public canadien a tout à gagner à avoir des services de renseignement et de sécurité plus efficaces et plus responsables de leurs actes.



# CHAPITRE I

## Introduction

### 1.1 Une structure propre au Canada

La *Loi sur le Service canadien de renseignement de sécurité* (Loi sur le SCRS)<sup>1</sup> et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*<sup>2</sup>, adoptées en 1984, ont établi, dans le domaine de la sécurité et du renseignement, une structure originale, propre au Canada. La loi institue un service du renseignement de sécurité dont les pouvoirs sont définis dans un mandat législatif; elle établit en outre des mécanismes de surveillance et de gestion ainsi qu'une procédure d'examen. Le Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS) reçoit ses directives du solliciteur général, tandis que la Cour fédérale exerce un contrôle judiciaire sur le recours aux techniques d'enquête intrusives. L'inspecteur général du SCRS est l'agent du solliciteur général auprès du Service, tandis que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) joue le double rôle d'organisme de surveillance et de tribunal d'audition des plaintes. Le rôle du Parlement se limite à examiner les prévisions budgétaires et le rapport annuel du CSARS. En ce qui concerne les infractions en matière de sécurité, le procureur général du Canada est habilité à intenter des poursuites, tandis que la GRC a le pouvoir de faire enquête. Cette structure propre au Canada sera décrite de façon plus détaillée dans les pages qui suivent. Avant d'y arriver, nous brosserons toutefois un tableau du contexte qui a donné naissance à la structure actuelle dans le domaine de la sécurité et du renseignement.

### 1.2 Aperçu historique

L'examen entrepris par le Comité est la plus récente enquête sur la sécurité et le renseignement menée au Canada depuis la Seconde Guerre mondiale. La première, la Commission royale d'enquête sur l'espionnage, présidée par les juges Kellock et Taschereau de la Cour suprême du Canada en 1946, découlait des révélations de Gouzenko au sujet d'un réseau d'espionnage soviétique au Canada. Cette première série d'événements, qui devait conduire à la guerre froide, a donné lieu à plusieurs procès et condamnations pour conspiration et espionnage en vertu du *Code criminel* et de la *Loi sur les secrets officiels*.

En 1966, les Commissions d'enquête concernant les affaires Spencer et Munsinger ont cherché à déterminer s'il y avait eu infraction à la *Loi sur les secrets officiels*. Elles sont arrivées à la conclusion que, même si la sécurité était d'une certaine manière en cause dans les deux cas, il n'y avait pas eu d'infraction. La Commission royale d'enquête sur la sécurité (Commission Mackenzie), établie la même année, déposa son rapport en 1969. Elle formulait plusieurs recommandations relatives à la sécurité des biens immeubles et à

l'agrément du personnel. Elle recommandait en outre la création d'un organisme de sécurité civil, mais sa recommandation ne fut pas retenue par le gouvernement de l'époque qui décida plutôt d'augmenter l'effectif civil des Services spéciaux (services de sécurité) de la GRC.

Les événements qui ont entouré et suivi la crise d'octobre 1970 et les révélations subséquentes ont mené, à la fin des années 70, à la création de la Commission Keable, par le gouvernement du Québec, et de la Commission McDonald par le gouvernement fédéral. Toutes deux ont présenté un rapport en 1981. La même année également, le gouvernement du Québec publiait le rapport Duchesne sur la crise d'octobre 1970. La Commission McDonald recommandait l'établissement, par une loi du Parlement, d'un organisme civil du renseignement de sécurité. Un certain nombre de mécanismes d'instruction, de contrôle et d'examen devaient circonscrire les activités de ce service.

Le gouvernement de l'époque accepta, dans les grandes lignes, les recommandations de la Commission McDonald et, en se fondant sur le travail du Groupe de transition sur le renseignement de sécurité, déposa le projet de loi C-157 à la Chambre des communes en 1983. Ce projet de loi souleva un tel tollé dans le public qu'un Comité spécial du Sénat présidé par le sénateur Michael Pitfield fut chargé de l'examiner. Le gouvernement tint compte des changements au projet de loi C-157 recommandés par le Comité lorsqu'il déposa le projet de loi C-9 en 1984. Après une étude tumultueuse en comité et en Chambre, le Parlement promulgua cette mesure législative en juin 1984. En plus des dispositions législatives transitoires et accessoires qui en découlent, ce projet de loi donna naissance à la *Loi sur le SCRS* et à la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*.

Au cours de ses trois premières années d'existence, le SCRS connut nombre de difficultés. On s'est plaint de la lenteur avec laquelle s'est effectuée la transition; puis des politiques et pratiques du Service en matière linguistique. Dans ses trois premiers rapports annuels, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité lui a aussi adressé des critiques. Dans l'affaire *Atwal*, des irrégularités dans la demande de mandat ont contraint la Couronne à abandonner les poursuites.

En juillet 1987, le solliciteur général (l'honorable James Kelleher) constitua un Groupe consultatif indépendant (le GCI) dirigé par un ancien greffier du Conseil privé, M. Gordon Osbaldeston, pour le conseiller sur la mise en oeuvre des recommandations du CSARS concernant la lutte anti-subversion et le transfert des responsabilités aux civils. En septembre 1987, le premier directeur du SCRS, M. Ted Finn, démissionnait à cause de prétendues irrégularités commises lors de la demande de mandat dans l'affaire *Atwal* et était remplacé par l'actuel directeur, M. Reid Morden. En novembre 1987, le solliciteur général rendait public le rapport du Groupe consultatif indépendant et annonçait qu'il en acceptait les recommandations.

Tandis que le SCRS subissait sa réorganisation interne, la situation internationale évoluait elle aussi. Le terrorisme, par exemple, prenait de l'ampleur depuis la fin des années 60. Nombre de conflits internationaux et nationaux entraînaient des actes de

terrorisme. Le Canada ne fut pas épargné par ces événements. Dans plusieurs cas, des conflits à l'étranger ont entraîné, sur le territoire canadien, des blessures graves et des pertes de vie. C'est en partie ce qui mena à l'établissement d'un Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique, présidé par le sénateur William Kelly, qui déposa son premier rapport en juillet 1987. À la suite d'une prise d'otages sur la Colline du Parlement en avril 1989, un deuxième comité du même nom fut mis sur pied par le Parlement actuel; son rapport parut en juin 1989.

### 1.3 Un monde en mutation

Les changements, les réformes et l'incertitude qui caractérisent le début de la présente décennie, la dernière du millénaire, ont posé des problèmes au Comité du fait que cette évolution influe sur la politique internationale, sur celle du Canada et sur les organismes de sécurité canadiens.

Des changements dans les idéologies et les hégémonies politiques, impensables encore récemment, ont lieu un peu partout, notamment en Europe centrale et orientale et en Union soviétique. L'heure est aussi aux changements et aux perturbations politiques ailleurs dans le monde, tandis que d'autres régions du globe ne sont pas ou presque pas influencées par cette effervescence et ces bouleversements politiques.

Des convictions politiques et des alliances solidement ancrées sont aujourd'hui remises en question, sinon en voie de changer. M. Jacques Lévesque, professeur à l'université de Montréal, a dit au Comité que l'alliance militaire du Pacte de Varsovie allait s'écrouler en raison surtout des changements politiques survenus dans les pays membres du Pacte. Pour M. Franklyn Griffiths, professeur à l'Université de Toronto, les systèmes calqués sur le modèle soviétique s'écroulent parce qu'ils ne sont plus viables sur les plans social, économique et environnemental. M. Paul Marantz, professeur à l'université de la Colombie-Britannique, a affirmé que les pays de l'Europe de l'Est troqueront le communisme contre d'autres régimes, à la lumière de leur propre expérience. Selon lui, l'Histoire ne s'arrête pas là; au contraire, elle prend un second souffle.»

L'issue de cette période de changement politique demeure incertaine. Même si une nouvelle ère historique s'amorce, «l'Histoire ne s'arrête pas là». S'il est difficile de prévoir ce qui ressortira de cette période d'incertitude, il est certain que des changements auront lieu. Dans quelle mesure, nul ne sait, mais il est improbable qu'on retourne à la polarisation qui s'est faite avec la Guerre froide. Dans un récent article paru dans la revue *Foreign Affairs*, M<sup>me</sup> Jeane J. Kirkpatrick écrivait prudemment ceci : «La Guerre froide a pris fin ou presque; l'après-guerre, elle, est terminée absolument.» Les pays de l'Otan, réunis à Londres en juillet 1990 ont été plus catégoriques à ce sujet. Il faut espérer que les rivalités ou les conflits ethniques, nationaux ou régionaux ne succéderont pas à la période de rigidité et de sociétés fermées que nous avons connue jusqu'ici.

Cette période de bouleversements sans précédents sur la scène internationale ne signifie pas qu'il faille se départir complètement des services de renseignement et de

sécurité. Bien au contraire, l'évolution de la situation signifie que ces services doivent se montrer plus souples et plus aptes que jamais à prévoir et à comprendre la nature du changement.

Le SCRS lui-même est en évolution, surtout depuis la nomination du nouveau directeur et l'acceptation par le gouvernement des recommandations du Groupe consultatif indépendant en 1987. La plupart des recommandations ont été mises en oeuvre depuis lors et ont eu un effet sur l'ensemble du Service. On en fera état plus loin avec, pour toile de fond, la dynamique de l'évolution qui a cours sur la scène mondiale.

#### **1.4 Méthode adoptée par le comité pour effectuer son étude**

À cause des problèmes particuliers auxquels il se heurtait et du sujet qu'il était chargé d'examiner, le Comité mit au point et appliqua un certain nombre de stratégies et de techniques d'enquête pour compléter les audiences publiques. Il était certes essentiel d'entendre l'opinion des Canadiens, mais la complexité et le caractère confidentiel des questions à l'étude nécessitaient aussi d'autres méthodes d'enquête et de collecte d'information. L'étude des questions abordées dans ce rapport a permis de porter un grand nombre de sujets délicats à l'attention des Canadiens.

Le Comité commença par une première série de séances d'information à huis clos avec des membres de son personnel et divers intervenants du système établi par la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Ces séances avaient pour but d'expliquer aux membres du Comité le rôle des diverses composantes de l'appareil du renseignement de sécurité et le lien qui existe entre elles.

Pendant ce temps, le personnel du Comité réalisait deux douzaines d'entrevues de recherche auprès de personnalités, tant publiques que privées, susceptibles de donner au Comité des conseils sur la façon de réaliser son examen et sur les questions à étudier. À partir des séances d'information à huis clos et des entrevues, le Comité produisit un document, intitulé «Principaux thèmes», qui proposait un plan d'étude et déterminait la gamme des sujets à aborder. Ceci permit au Comité de décider quelles questions il lui fallait poser, quels documents il devait examiner, quelles recherches il lui fallait entreprendre et quelles autres séances d'information seraient nécessaires. Ce document détermina aussi, dans une grande mesure, la structure du présent rapport.

Le Comité amorça la deuxième phase de son travail, les audiences publiques, en convoquant les principaux intervenants chargés de l'application de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Leurs présentations publiques devant le Comité furent utiles, mais à cause du temps disponible et de la réticence initiale de certains témoins, le Comité ne put obtenir de réponse complète à toutes ses questions. Des personnes ayant déjà eu affaire au milieu du renseignement de sécurité avaient conseillé aux membres du Comité de poser leurs questions avec précision et détermination, d'examiner soigneusement les réponses obtenues et de revenir à la charge au besoin. Comme les réponses obtenues des intervenants chargés de l'application de la

*Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, lors des audiences publiques, laissaient à désirer et vu les sages conseils qu'on lui avait donnés, le Comité posa par écrit des questions détaillées à ces témoins en leur demandant de fournir des réponses aussi complètes que possible dans les meilleurs délais.

Dans les réponses reçues par écrit, certains des témoins se sont montrés plus obligeants et plus avenants que d'autres. Si les réponses reçues ont été utiles, elles auraient gagné à être plus complètes.

Dans le cadre de son examen, le Comité réclama certains documents qu'il jugeait essentiels pour lui permettre de fournir au Parlement une évaluation de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Les directives ministérielles, les rapports du directeur du SCRS, les certificats et rapports de l'inspecteur général, et les rapports du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité figuraient parmi les documents sollicités. Le Comité s'est vu refuser tous ces documents, bien qu'on ait donné à ses membres, en l'absence de son personnel, une séance d'information sur certains d'entre eux. Le Comité obtint en fin de compte, dans des locaux protégés, d'autres informations du Bureau du Conseil privé, du sous-solliciteur général, du CSARS, du SCRS et de la GRC sur plusieurs autres sujets, la plupart du temps en l'absence de son personnel.

Bien entendu, les audiences publiques ont été un élément important de l'examen entrepris par le Comité. Les questions soulevées par les témoins et les changements recommandés par eux ont été examinés attentivement et plusieurs figurent dans ce rapport. Le résumé des témoignages préparé par le personnel du Comité renferme une synthèse des mémoires présentés au Comité et des témoignages reçus; son plan suit celui du document sur les Principaux thèmes et des questions écrites adressées aux principaux intervenants du système. Ce résumé donna au Comité une vue d'ensemble des témoignages reçus et facilita la rédaction de ce rapport.

Le personnel du Comité entreprit divers travaux de recherche dont les résultats ont été utilisés dans ce rapport. De même, le Comité a commandé des analyses juridiques externes sur des points reliés à la Charte des droits et libertés<sup>3</sup>.

Le Comité souhaitait se rendre dans une région du Canada autre que celle de la Capitale nationale pour recueillir une variété d'opinions au cours d'audiences publiques et, par la même occasion, visiter les bureaux régionaux tant du SCRS que de la Direction des enquêtes sur la sécurité nationale de la GRC. Un voyage à Vancouver, le seul qu'il eut le temps de faire, lui donna l'occasion de réaliser ces deux objectifs. Le choix de Vancouver s'explique aussi par le fait que les événements de l'affaire *Atwal* eurent lieu en Colombie-Britannique.

Le Comité décida aussi qu'il serait bon de s'informer sur les services de renseignement de sécurité auxquels ceux du Canada sont le plus souvent comparés, à savoir ceux des États-Unis et de l'Australie. Au cours d'un séjour de deux jours à

Washington, le Comité put se faire une bonne idée de l'appareil américain vu par le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, les organismes du renseignement et de la sécurité eux-mêmes et des observateurs indépendants. Cette visite à Washington lui permit aussi de se renseigner sur les services de renseignement de sécurité de l'Australie. Le Comité rendit visite à l'ambassadeur de l'Australie aux États-Unis, qui est nul autre que l'ancien directeur du Bureau national de surveillance australien. Il en a tiré un certain nombre de réflexions dont ce rapport fait état.

## **1.5 Observations au sujet du processus d'examen**

Les membres du Comité entreprirent cette tâche bien résolus à effectuer un examen aussi approfondi que possible. Mais ils se rendirent vite compte que la complexité et la nature confidentielle des questions à l'étude leur posaient un défi de taille et qu'il ne serait pas facile de finir le travail dans les délais établis.

La réticence de certains intervenants du milieu de la sécurité et du renseignement à fournir au Comité la coopération requise pour mener sa tâche à bien rendit son travail encore plus difficile. Cette réticence se manifesta par le refus de donner au Comité libre accès aux documents, de permettre au personnel d'accompagner le Comité à toutes les séances d'information et de l'autoriser à accompagner le Comité chaque fois qu'il visitait des locaux. Il faut toutefois reconnaître, en toute justice, que cet examen du renseignement et de la sécurité s'effectue rarement en public au Canada et qu'une certaine réticence était prévisible. Le Comité reconnaît qu'il a obtenu un certain montant d'informations et que cela l'a aidé dans son travail. Il a aussi ressenti, à mesure que l'examen avançait, qu'il s'établissait une certaine compréhension et un certain degré de confiance mutuelle entre ses membres et le milieu du renseignement et de la sécurité.

Le Comité a comparé la réticence éprouvée par le milieu du renseignement et de la sécurité au Canada avec ce qu'il a appris à ce sujet aux États-Unis. Presque sans exception, tous ceux avec qui le Comité a parlé à Washington, tant au sein de l'appareil exécutif que des organismes du renseignement de sécurité eux-mêmes, acceptent volontiers l'examen et la surveillance du Congrès. Il a fallu cependant du temps pour surmonter la réticence et établir un climat de confiance mutuelle. Le mode de surveillance exercé par le Congrès américain semble fonctionner mieux que dans le passé grâce aux progrès accomplis dans ces domaines. Le Comité espère que la situation évoluera dans ce sens au Canada. Plusieurs de ses recommandations devraient favoriser cette évolution.

Le Comité a effectué cet examen à un moment où, tant dans le milieu canadien du renseignement et de la sécurité que sur la scène politique internationale, les changements et les remous abondaient. Contrairement aux enquêtes réalisées dans le passé au Canada, le travail du Comité n'a pas été déclenché par un scandale ou des événements extraordinaires. Le moment était propice à la réflexion dans le calme pendant une période de changements mais non de crise. Les recommandations formulées ici visent à adapter les services canadiens du renseignement de sécurité au monde de demain.

## **1.6 Leçons tirées du processus d'examen**

Le Comité considère que son examen fait partie d'un processus bi-directionnel où les participants partent de deux points opposés. D'un côté, on a l'expérience et la compétence que ne cessent d'acquérir les parlementaires dans l'étude des questions relatives au renseignement et à la sécurité. De l'autre, on a l'acceptation, par le monde du renseignement et de la sécurité, de la nécessité et de l'utilité d'un examen par les parlementaires. Au début, le Comité a senti que les services de renseignement et de sécurité voyaient d'un mauvais oeil un examen parlementaire. Petit à petit, les parlementaires et les responsables de ces services se sont rapprochés. Mais il leur reste encore bien du chemin à faire pour atteindre le point de convergence.

Les deux parties devront prendre des mesures pour améliorer le climat de confiance entre elles avant d'entreprendre un autre examen parlementaire. Le Parlement devra indiquer clairement ce qu'il compte faire pour que les responsables du renseignement et de la sécurité rendent des comptes aux Canadiens et aux parlementaires. Il lui faudra aussi recruter du personnel permanent qui, en plus de bien connaître les institutions parlementaires, devra connaître le domaine du renseignement et de la sécurité. Il lui faudra veiller à ce que ces personnes aient les cotes de sécurité voulues et que leurs locaux de travail soient protégés. De leur côté, les services du renseignement et de la sécurité devront accepter plus volontiers que le Parlement ait accès à leurs documents et à leur personnel. Les deux parties ayant connu pendant un an des incertitudes et des soupçons, le Comité croit fermement que de tels efforts, de part et d'autre, permettront de mieux rendre compte au Parlement et rendront les services du renseignement et de la sécurité plus efficaces.

## **1.7 Le SCRS et le renseignement de sécurité sont-ils encore nécessaires?**

Depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale, le Service canadien du renseignement de sécurité s'est surtout employé à surveiller les activités d'espionnage, réelles ou appréhendées, menées au Canada par l'Union soviétique et les autres pays du Pacte de Varsovie. Les profonds bouleversements survenus en Europe de l'Est ces dernières années ont déjà commencé à exercer une influence sur les politiques de défense et de contrôle des armements.

La question clé que devait se poser le Comité était de savoir si la fin de la guerre froide rendait maintenant superflue l'existence d'un service de renseignement de sécurité au Canada et, en particulier, si l'on avait encore besoin du SCRS.

Le Comité est arrivé à la conclusion que les activités de renseignement de sécurité sont encore nécessaires, tout comme le sont, à quelques modifications près, les pouvoirs spéciaux d'intrusion conférés par la *Loi sur le SCRS* au SCRS. Toutefois, les événements marquants survenus ces dernières années dans les pays de l'Europe de l'Est portent à croire que la politique du renseignement de sécurité doit être repensée.

Le SCRS a présenté au Comité un exposé sur la nature actuelle des menaces envers la sécurité du Canada et sur certaines des mesures qu'il a prises. En prévision de cet exposé, le comité avait organisé une séance d'information à l'intention des membres de son personnel.

Le Comité conclut que le terrorisme et l'espionnage constituent toujours une menace pour le Canada et les intérêts des Canadiens. Des gouvernements étrangers se livrent encore à de la collecte clandestine de renseignements au Canada et tiennent à poursuivre leurs activités. Il y a actuellement des cas d'infiltration de pays étrangers dans les affaires publiques canadiennes. Le terrorisme international reste une menace pour l'ordre mondial et, à l'occasion, le Canada a servi de tremplin pour des actes terroristes perpétrés dans d'autres pays. Les actes terroristes peuvent avoir une incidence directe sur la vie des Canadiens. Les invités de marque du Canada peuvent aussi être la cible de menaces terroristes.

Le SCRS a indiqué que la nature de l'espionnage auquel se livrent les pays d'Europe de l'Est porte désormais davantage sur l'acquisition de renseignements technologiques et scientifiques.

Les Comité a constaté qu'aucun témoin n'avait soutenu que les activités de sécurité et de renseignement n'étaient plus nécessaires ni que le SCRS devrait plutôt être une division de la GRC. Personne n'a prétendu non plus que les pouvoirs d'intrusion conférés au SCRS par la Loi devraient être abolis. De façon générale, le comité estime que le cadre de la Loi est adéquat, que le SCRS rend toujours un service nécessaire et que le fait qu'il soit un organisme civil et indépendant dessert bien les intérêts des Canadiens.

Le système canadien de gestion du renseignement de sécurité, dont le mandat, le système de gestion interne, les mécanismes de contrôle et la procédure d'examen sont prévus par la Loi, est unique en son genre. Il permet au Service de s'acquitter efficacement de sa fonction, tout en étant soumis à un contrôle et à l'obligation de rendre compte de ses activités. Le comité croit que ce système fonctionne bien. Les recommandations formulées dans le présent rapport complètent et améliorent les organismes en place, tout en étoffant le rôle que joue le Parlement à cet égard.

#### **RECOMMANDATION N° 1**

**Le Comité recommande que le Service canadien du renseignement de sécurité, l'inspecteur général et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité soient maintenus, et que les dispositions de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* soient modifiées par l'adoption des recommandations contenues dans ce Rapport.**

## NOTES

1. SRC, 1985, c. C-23, tel que modifiée.
2. SRC, 1985, c. S-7.
3. *Loi constitutionnelle de 1982*, partie I, Annexe B de la *Loi sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)



## CHAPITRE II

# Mandats du Service

---

### 2.1 Généralités

Le Service canadien du renseignement de sécurité est un organisme civil qui est contrôlé et administré par son directeur, et qui relève du solliciteur général. Le SCRS n'a pas le pouvoir de faire appliquer la loi et n'est pas autorisé, à titre d'organisme de renseignement, à se livrer à des activités offensives ou à prendre des «contre-mesures». Autrement dit, ses employés n'ont pas, contrairement aux agents de la paix, le pouvoir de recueillir des éléments de preuve criminelle et de procéder à des arrestations, et ses activités revêtent un caractère essentiellement défensif. Le Service a un mandat principal et plusieurs mandats secondaires.

### 2.2 Mandat principal

Le mandat principal du Service est défini à l'article 12 de la *Loi sur le SCRS* : il doit recueillir au moyen d'enquêtes ou autrement, et dans la mesure du strict nécessaire, des informations et des renseignements sur les activités que l'on a de bonnes raisons de croire qu'elles menacent la sécurité du Canada, les analyser et les conserver. Le Service en fait rapport au gouvernement du Canada et le conseille à cet égard.

L'article 12 de la *Loi sur le SCRS* doit être interprété en fonction de la définition, à l'article 2, des «menaces envers la sécurité du Canada». Ces menaces comprennent l'espionnage et le sabotage, les activités influencées par des pays étrangers, le terrorisme et la subversion. Selon cette définition, les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord ne constituent pas en soi des menaces si elles n'ont pas de lien avec l'un des éléments de la définition. L'article 12 et la définition des menaces envers la sécurité du Canada forment ensemble le mandat du Service en matière de renseignement de sécurité.

### 2.3 Mandats secondaires

Le SCRS a trois mandats secondaires, qui sont définis dans les articles 13, 14 et 16 de la loi.

En vertu de l'article 13 de la *Loi sur le SCRS*, il fournit des évaluations de sécurité aux ministères et organismes du gouvernement du Canada, qui décident alors des autorisations sécuritaires de leurs employés et de leurs entrepreneurs, conformément à la

Politique concernant la sécurité de l'Etat. Avec l'approbation du solliciteur général, le Service peut conclure des ententes avec des gouvernements provinciaux ou des services de police qui en relèvent afin de leur fournir des évaluations de sécurité. En outre, il peut, avec l'approbation du solliciteur général et après consultation entre celui-ci et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, conclure des ententes avec des États étrangers ou des organisations internationales, également en vue de leur fournir des évaluations de sécurité. Conformément à l'article 38 de la *Loi sur le SCRS*, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité examine les ententes relatives aux évaluations de sécurité conclues par le Service et surveille les informations ou renseignements fournis dans le cadre de ces ententes.

L'article 14 de la *Loi sur le SCRS* autorise le Service à conseiller les ministres sur des questions touchant la sécurité du Canada ou à leur transmettre des informations sur des questions de sécurité ou sur des activités criminelles, à condition que ces conseils et informations soient donnés aux ministres dans l'exercice de pouvoirs ou de fonctions que leur confèrent la *Loi sur la citoyenneté* et la *Loi sur l'immigration*.

L'article 16 de la *Loi sur le SCRS* définit le troisième mandat secondaire du Service. Il s'agit de la collecte d'informations ou de renseignements concernant des États et des ressortissants étrangers. À la demande du ministre de la Défense nationale ou du secrétaire d'État aux Affaires extérieures et avec le consentement du solliciteur général, le Service peut, dans les domaines de la défense et des affaires internationales du Canada, recueillir au Canada des informations ou des renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités d'États étrangers ou de personnes qui ne sont ni des citoyens canadiens, ni des résidents permanents ni des personnes morales constituées au Canada. Contrairement au mandat principal exposé à l'article 12, le mandat énoncé à l'article 16 n'exige pas que les renseignements recueillis soient liés à des menaces à la sécurité du Canada. Le CSARS contrôle les demandes présentées au Service dans le cadre de cette disposition. L'article 16 définit donc le mandat du SCRS en matière de renseignement étranger.

## **2.4 Ententes de coopération**

En vertu de l'article 17 de la *Loi sur le SCRS*, le Service peut, avec l'approbation du solliciteur général, conclure des ententes avec des ministères fédéraux, des provinces ou des services de police locaux. De plus, le solliciteur général peut, après avoir consulté le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, permettre au Service de conclure des ententes de coopération avec des États étrangers ou des organisations internationales. Les ententes conclues en vertu de l'article 17 doivent être liées à l'exercice par le SCRS des fonctions que lui confère la Loi. Le texte de ces ententes est transmis au CSARS qui les examine et surveille les informations et les renseignements fournis dans le cadre de ces ententes.

## 2.5 Contrôle judiciaire

En vertu de la partie II de la *Loi sur le SCRS* (articles 21 à 28), le Service peut demander à un juge d'émettre un mandat lorsqu'il doit utiliser des techniques d'intrusion pour enquêter sur une menace envers la sécurité du Canada ou exercer ses fonctions aux termes de l'article 16. Le Service ne peut recourir aux techniques d'enquête dites d'«intrusion» (interception de communications ou obtention d'informations, de documents ou d'objets) pour s'acquitter d'autres aspects de son mandat. Nous examinerons ailleurs plus en détail le contrôle des activités du SCRS par la Cour fédérale.

## 2.6 Limites aux mandats du service

Comme on l'a dit plus haut, la définition des menaces envers la sécurité du Canada, exclut les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord, à moins qu'elles ne soient liées aux activités mentionnées aux alinéas *a)* à *d)*. Le Congrès juif canadien et la *British Columbia Law Union* sont d'avis que le libellé actuel de cette clause ne délimite pas adéquatement le mandat principal du Service. Le Comité est d'accord.

Les deux organismes ont recommandé que l'article 12 soit modifié de façon à restreindre davantage les activités du SCRS. Le Congrès juif canadien préconise la modification suivante:

Nouveau par. 12(2) Il est interdit au Service d'enquêter sur les affaires ou les activités d'une personne ou d'un groupe de personnes ou de les soumettre à une surveillance seulement parce qu'ils ont participé à des activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

Pour sa part, la *British Columbia Law Union* a proposé la modification suivante de la *Loi sur le SCRS* :

Nouvel art. 12(1) Aucune disposition de la présente loi ne vise de quelque façon que ce soit à limiter ou à restreindre les droits et libertés fondamentaux de la personne; la défense d'une cause, la protestation et la manifestation d'un désaccord sont notamment reconnues ici comme des éléments inviolables d'une société canadienne ouverte, libre et démocratique.

Toutefois, la réserve qui se trouve à la fin de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, à l'article 2, et les modifications que proposent le Congrès juif canadien et la *British Columbia Law Union* visent uniquement le mandat principal du Service. Elles ne précisent pas les limites des mandats secondaires. Le Comité sait que le Service et la *Loi sur le SCRS* sont assujettis à la *Charte canadienne des droits et libertés* et que le Service en tient compte dans ses activités courantes. Dans le cadre du présent examen, le Comité n'a constaté aucune violation évidente des droits et libertés.

Néanmoins, le Comité trouve plutôt curieux qu'une disposition législative limite directement le mandat principal du SCRS, mais qu'il n'existe aucune restriction

équivalente de ses mandats secondaires. Cette lacune dans la *Loi sur le SCRS* doit être comblée.

L'article 17A de l'*Australian Security Intelligence Organization Act* est libellé comme suit :

La présente loi ne limite pas le droit des personnes de se livrer à des activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord, et l'exercice de ce droit n'est pas en soi considéré comme préjudiciable à la sécurité; l'exposé des fonctions de l'Organisation doit être interprété en conséquence.

L'article 3 de la *Loi sur le SCRS* prévoit la création du Service et précise l'emplacement de son siège et de ses autres bureaux. Le Comité est d'avis que la Loi doit énoncer clairement les objectifs du Service ainsi que les limites de son mandat principal et de ses mandats secondaires. Le Service a pour objectifs de fournir de façon efficace des renseignements en matière de sécurité, des évaluations de sécurité, des conseils au gouvernement et des renseignements sur des personnes ou des États étrangers. L'interprétation et la réalisation de ces objectifs ne devraient pas occasionner de violations des droits et libertés.

## RECOMMANDATION N° 2

**Le Comité recommande qu'on modifie l'article 3 de la *Loi sur le SCRS* afin d'y énoncer les objectifs du Service et d'y préciser que la réalisation de ces objectifs et l'exécution du mandat principal et des mandats secondaires du SCRS ne doivent pas se faire au détriment des activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.**

# Mandat principal – prévenir le gouvernement

---

### 3.1 Introduction

Ce chapitre est consacré au mandat principal du SCRS, à savoir la collecte, l'analyse et la conservation d'informations et de renseignements ayant trait à des menaces envers la sécurité du Canada. Avant d'aborder le mandat principal exposé à l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*, nous examinerons la définition des menaces envers la sécurité du Canada et formulerons des recommandations pertinentes. Cette définition établit les conditions préalables à l'exercice du mandat principal du Service : si une activité ne s'inscrit pas dans la définition, le Service n'est pas habilité à s'en occuper, du moins pas en vertu de l'article 12. Les problèmes que soulève l'examen de cette définition sont complexes et controversés.

### 3.2 Menaces envers la sécurité du Canada

#### 3.2.1 Généralités

Lors de l'examen des projets de loi C-157 et C-9 en 1983 et 1984, la définition des menaces envers la sécurité du Canada avait fait l'objet d'une des plus vives controverses. Les questions soulevées alors sont tout aussi importantes aujourd'hui, mais, chose surprenante, la discussion de ces questions et d'autres devant le Comité n'a pas été aussi animée ou polarisée qu'à l'époque.

En 1983, le Comité spécial du Sénat avait dû en arriver à un «équilibre délicat» pour calmer la controverse qui avait marqué la discussion des menaces envers la sécurité du Canada. Le Comité a entendu les mêmes points de vue opposés dans les témoignages qu'il a reçus. Selon certains témoins, le Canada devrait admettre que les menaces à sa sécurité ne se sont pas atténuées et qu'il n'y a donc pas lieu de réduire les pouvoirs conférés au Service. D'autres ont dit que la définition imprécise des menaces envers la sécurité du Canada risque d'enfreindre les droits et libertés de Canadiens qui ne menacent en rien la sécurité du pays.

Le directeur du SCRS a indiqué au Comité, au cours d'audiences publiques, que malgré les changements politiques qui se produisent dans de nombreux pays, les autres pays ont guère réduit leurs activités de renseignement au Canada. Il a notamment signalé au Comité qu'à cause de l'état de leur économie, certains pays sont encore en quête de renseignements technologiques et scientifiques. Par ailleurs, la nature imprévisible et

destructrice du terrorisme continue à susciter de vives inquiétudes. L'espionnage et les activités influencées par l'étranger se pratiquent encore au Canada. Enfin, certains commentateurs ont proposé d'envisager les menaces à la sécurité sous un angle plus large, qui engloberait les questions reliées à l'environnement, au climat, à l'économie et à la santé à l'échelle mondiale.

Le Comité peut affirmer non seulement qu'il existe des menaces envers la sécurité du Canada, mais aussi que nous vivons actuellement une période de grands changements. Tout en étant convaincu qu'il existe des menaces à la sécurité du Canada, le Comité croit nécessaire de modifier tant la *Loi sur le SCRS* que le Service lui-même pour s'adapter à cette réalité changeante.

Le Comité a examiné la définition à la lumière des points de vue divergents qui lui ont été présentés. Il a également tenu compte du fait que le Canada a besoin d'un organisme de renseignement efficace doté des moyens voulus pour répondre aux menaces réelles envers sa sécurité. Il a cherché à réaliser l'équilibre entre ce besoin et la nécessité de respecter les droits et libertés garantis par la *Charte des droits*. Les tribunaux ont énoncé, à partir de la Charte, un certain nombre de conditions visant à protéger des droits tels que la liberté d'expression, la liberté de réunion et un droit raisonnable à la vie privée. Les tribunaux ont infirmé diverses dispositions législatives et réglementaires qui avaient des répercussions négatives disproportionnées sur les droits et libertés garantis, ou qui étaient trop vagues. En conséquence, le Comité a examiné les différents éléments de la définition des menaces envers la sécurité du Canada ainsi que le libellé du mandat principal du Service, en visant un double objectif: assurer l'efficacité de l'organisme de renseignement national et respecter les garanties prévues dans la *Charte des droits*.

Le Parlement a donné une définition détaillée des menaces envers la sécurité du Canada, ayant voulu préciser en quoi consistaient selon lui ces menaces. Des définitions semblables figurent dans les lois équivalentes de l'Australie (*Australian Security Intelligence Organization Act*), de la Nouvelle-Zélande (*New Zealand Security Intelligence Service Act*) et, plus récemment, de la Grande-Bretagne (*Security Service Act, 1989*). Le Comité reconnaît qu'il est difficile de trouver une définition qui permettra au Service de s'acquitter adéquatement de son mandat principal sans empiéter sur les droits et libertés.

### **3.2.2      *Espionnage ou sabotage***

D'après l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, constituent des menaces envers la sécurité du Canada :

- a) l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage.

Cette partie de la définition semble comporter au moins quatre éléments :

- 1) l'espionnage visant le Canada ou préjudiciable à ses intérêts;
- 2) le sabotage visant le Canada ou préjudiciable à ses intérêts;
- 3) les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage;
- 4) les activités tendant à favoriser ce genre de sabotage.

Tant l'espionnage que le sabotage sont compris dans le mandat législatif des organismes de renseignement de l'Australie et de la Grande-Bretagne. Ils figuraient également dans la définition des menaces que la Commission McDonald avait proposée dans son rapport de 1981.

Un certain nombre d'expressions et de mots contenus dans cette définition ne sont pas eux-mêmes définis dans la Loi, notamment «espionnage», «sabotage», «préjudiciables aux intérêts du Canada» et «activités tendant à favoriser...» Certains de ces termes et expressions sont définis dans d'autres textes législatifs, notamment le *Code criminel* et la *Loi sur les secrets officiels*.

Il y a lieu de s'interroger sur l'étendue du mandat du SCRS à cet égard. Dans ce domaine comme dans d'autres, le Service prévient le gouvernement du Canada à l'avance de toute activité d'espionnage ou de sabotage. Son mandat ne devrait toutefois pas lui permettre de violer les droits et libertés garantis par la *Charte*. Il importe donc de revoir le libellé de cette partie de la définition afin qu'elle n'enfreigne pas les dispositions de la *Charte*, qu'elle respecte les droits et libertés, et qu'elle permette d'assurer la sécurité nationale.

Tout d'abord, les mots «espionnage» et «sabotage» ne sont pas définis dans la *Loi sur le SCRS*. Bien qu'ils le soient dans le *Code criminel* et dans la *Loi sur les secrets officiels*, ces définitions ne sont pas très récentes et devraient sans doute être révisées à la lumière des réalités du monde moderne. Une définition législative de ces mots donnerait au SCRS et aux Canadiens une idée plus claire du genre d'activités que comprend le mandat de renseignement du Service. Il faudra peut-être aussi indiquer si l'espionnage industriel et technologique s'inscrit dans ce mandat. La nouvelle définition devra aussi indiquer si les activités en cause doivent être intérieures ou être inspirées par l'étranger; si elles doivent être dirigées contre le gouvernement national ou n'importe quel gouvernement au Canada. Il faudra non seulement définir ces termes dans la *Loi sur le SCRS*, mais aussi en réviser la définition dans le *Code criminel*, la *Loi sur les secrets officiels* et les textes législatifs connexes de façon à refléter les réalités d'aujourd'hui.

### RECOMMANDATION N° 3

**Le Comité recommande que les termes «espionnage» et «sabotage» soient définis dans la *Loi sur le SCRS* et que des définitions modernes de ces mots figurent dans le *Code criminel*, la *Loi sur les Secrets officiels* et les textes législatifs connexes.**

L'expression «préjudiciables aux intérêts du Canada» n'étant pas définie dans la *Loi sur le SCRS*, il est difficile d'en déterminer le sens précis. Faut-il l'interpréter au sens économique, politique, géographique ou dans le contexte de la défense? Dans sa forme actuelle, l'alinéa *a)* ne répond pas à cette question. De plus, que signifie l'expression «intérêts du Canada»? Une terminologie aussi vague contribue à un élargissement excessif du mandat du Service et pourrait l'amener à prendre des mesures qui empiètent sur les droits et libertés garantis par la *Charte*.

Dans son mémoire au Comité, le CSARS a donné la définition suivante :

«préjudiciables à ses intérêts» s'applique aux activités qui sont dirigées par l'étranger, sont subreptices ou trompeuses, et visent à :

- a) porter atteinte à la souveraineté ou à l'intégrité territoriale du Canada,
- b) affaiblir les défenses militaires du Canada,
- c) nuire aux relations internationales du Canada avec un pays ou une organisation,
- d) mettre gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens,
- e) obtenir, illégalement ou sans l'autorisation voulue, des renseignements ou des choses classifiées par le gouvernement du Canada dans l'intérêt national,
- f) suborner, contraindre ou corrompre des Canadiens relativement à des activités visées aux alinéas *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ou *e)*.

L'instruction du ministre, diffusée en septembre 1990, sur les exigences nationales en matière de renseignement de sécurité contient des éléments complémentaires de définition. Cette instruction fait état des cinq sujets d'intérêt national suivants :

- a) **Sécurité publique** : la possibilité pour les gens de s'adonner à des activités sociales courantes sans craindre qu'il leur arrive quelque chose.
- b) **Intégrité du processus démocratique** : le fonctionnement des institutions et l'exercice des libertés et des droits essentiels au bien-être politique d'une société démocratique.
- c) **Sécurité des biens du gouvernement** : la responsabilité qu'a le gouvernement de protéger les biens humains,

intellectuels et matériels qu'il administre au nom du peuple canadien.

- d) **Sécurité économique** : les conditions nécessaires pour occuper une position concurrentielle à l'échelle internationale, assurer des emplois productifs et contenir l'inflation.
- e) **Paix et stabilité internationales** : la possibilité pour le monde de se développer en évitant les guerres, en limitant les conflits régionaux et en réduisant la violence au minimum.

Le Comité est d'avis que la Loi devrait être modifiée de façon à préciser clairement ce que l'on entend par l'expression «préjudiciables à ses intérêts».

#### **RECOMMANDATION N° 4**

**Le Comité recommande que l'expression «préjudiciables à ses intérêts», employée dans les alinéas a) et b) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, à l'article 2 de la Loi sur le SCRS, soit elle-même définie.**

L'expression «activités tendant à favoriser» l'espionnage ou le sabotage est également assez vague. Si une activité en «favorise» une autre, on peut établir un lien concret entre les deux. Il n'en est pas de même d'une activité «tendant à en favoriser» une autre : dans ce cas, le rapport entre l'activité en cause et l'activité ultime pourrait être assez lointain et indirect. L'emploi de cette expression semble conférer au SCRS un mandat trop vaste dans les domaines de l'espionnage et du sabotage. De plus, le caractère vague du libellé pourrait rendre l'alinéa a) vulnérable à une contestation judiciaire fondée sur la *Charte des droits*. Il est donc nécessaire de modifier cette partie de la définition afin d'éviter un élargissement excessif du mandat du SCRS.

#### **RECOMMANDATION N° 5**

**Le Comité recommande que l'alinéa a) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la Loi sur le SCRS, soit modifié en substituant le mot «favorisant» à l'expression «tendant à favoriser».**

### **3.2.3      *Activités influencées par l'étranger***

L'alinéa b) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada est ainsi libellé :

- b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque.

Cette partie de la définition des menaces envers la sécurité du Canada comporte quatre éléments :

- 1) les activités influencées par l'étranger;
- 2) qui touchent le Canada ou s'y déroulent;
- 3) qui sont préjudiciables à ses intérêts;
- 4) qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque.

Le *Security Service Act, 1989* du Royaume-Uni donne au service de renseignement britannique un mandat de protection contre l'activité d'agents de puissances étrangères. L'*Australian Security Intelligence Organization Act* traite également des actes d'ingérence étrangère : pour justifier une intervention, ces actes doivent être commis pour le compte d'une puissance étrangère ou en collaboration avec elle, ou être dirigés ou financés par une telle puissance. La Commission McDonald avait proposé une définition des activités influencées par l'étranger semblable à celle de l'alinéa b) de la définition actuelle.

Le Comité croit que l'alinéa b) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada devrait être maintenu, mais modifié de façon à clarifier le mandat du SCRS à cet égard. Malgré les changements politiques survenus récemment un peu partout dans le monde, il y a encore des activités inspirées par l'étranger qui, sans aller jusqu'à l'espionnage, au sabotage ou au terrorisme, méritent que le Service s'en occupe.

Le premier problème que pose l'alinéa b) est l'emploi de l'expression «influencées par l'étranger». Rien dans la définition ne permet de préciser le sens de ces mots. L'influence étrangère peut être lointaine, indirecte ou inconsciente et s'inscrire quand même dans le mandat du SCRS. Le CSARS et l'Association du Barreau canadien recommandent de substituer «dirigées par l'étranger» à «influencées par l'étranger». Le Comité est du même avis. Avec cette modification du libellé, il faudra que les activités en cause soient soumises à un certain degré de contrôle étranger pour constituer une menace envers la sécurité du Canada. Le simple fait d'appuyer des idées étrangères ou de les partager consciemment ou inconsciemment ne suffira pas pour justifier l'intervention du Service.

## RECOMMANDATION N° 6

**Le Comité recommande que l'alinéa b) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit modifié en substituant «dirigées» à «influencées».**

Les activités influencées par l'étranger visées à l'alinéa b) doivent, d'après la définition, toucher le Canada ou s'y dérouler. Nous supposons que l'expression «s'y déroulent» signifie que les activités doivent se produire sur le territoire du Canada. Ceci ne pose pas de problème. Cependant, rien dans la «Loi sur le SCRS» ne permet de préciser le sens de l'expression «qui touchent le Canada». Cette expression permettrait d'englober toute activité influencée par l'étranger, même si le rapport avec le Canada est extrêmement ténu. Le rapport devient encore plus faible si l'activité en cause ne se produit même pas sur le territoire canadien. Pour circonscrire cette partie de la définition et limiter en conséquence le mandat du SCRS dans ce domaine, il est nécessaire de préciser l'expression «qui touchent le Canada». Dans son mémoire au Comité, le CSARS recommande d'y ajouter l'adverbe «directement». Le Comité estime qu'une telle modification aurait pour effet de préciser la définition et d'établir un critère permettant de déterminer le rapport qui existe entre une activité donnée et le Canada.

## RECOMMANDATION N° 7

**Le Comité recommande que l'alinéa b) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit modifié par insertion du mot «directement» entre «qui touchent» et «le Canada».**

Le troisième élément de cette partie de la définition porte sur les activités préjudiciables aux intérêts du Canada. Le Comité a déjà abordé cette question dans son étude de l'alinéa a) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada.

Le quatrième élément de cette partie de la définition impose que les activités en cause soient «d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque». Le Comité ne croit pas pouvoir améliorer le libellé des deux premiers éléments, malgré les recommandations de l'Association du Barreau canadien et du CSARS. Il estime cependant que l'expression «ou comportent des menaces envers quiconque» devrait être modifiée. Aucun critère dans la *Loi sur le SCRS* ne permet de juger de la nature ou de l'importance des menaces en question. Le Comité croit que le sens assez vague de cet élément de la définition devrait être précisé. Tant l'Association du Barreau canadien que le CSARS recommandent d'ajouter le qualificatif «graves». Le Comité est d'accord. Avec une telle modification, il faudrait démontrer que la menace est plus que symbolique ou accidentelle pour que l'activité influencée par l'étranger constitue une menace envers la sécurité du Canada.

## RECOMMANDATION N° 8

Le Comité recommande que l'alinéa b) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit modifié par insertion du mot «graves» entre «menaces» et «envers quiconque».

### 3.2.4 *Violence et terrorisme politiques*

L'alinéa c) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, qui figure à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, est ainsi libellé :

- c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger.

L'alinéa c) s'applique à quatre genres possibles d'activités :

- 1) les activités qui se déroulent au Canada et visent l'usage de la violence ou de menaces de violence grave;
- 2) les activités qui se déroulent au Canada et favorisent l'usage de la violence ou de menaces de violence grave;
- 3) les activités qui touchent le Canada et visent l'usage de la violence ou de menaces de violence grave;
- 4) les activités qui touchent le Canada et favorisent l'usage de la violence ou de menaces de violence grave.

L'alinéa c) précise en outre que l'usage de la violence ou de menaces de violence doit

- 1) s'exercer contre des personnes ou des biens; et
- 2) viser un objectif politique au Canada ou dans un État étranger.

La définition de «sécurité» dans l'*Australian Security Intelligence Organization Act* comprend la violence à des fins politiques. Par ailleurs, le *Security Service Act, 1989* inscrit la violence et le terrorisme politiques dans le mandat du service de renseignement britannique. La Commission McDonald avait proposé une définition semblable à celle de l'alinéa c) dans son rapport de 1981.

Le Comité croit que l'alinéa c) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada devrait être maintenu, mais modifié afin de préciser le mandat du Service et de le

rendre compatible avec la *Charte des droits*. Le Comité est convaincu que la violence et le terrorisme politiques devraient continuer à retenir l'attention du Service, le Canada ayant été, ces dernières années, tant le théâtre que le point de départ de telles activités. On court cependant le risque que l'action du Service dans ce domaine entrave sérieusement des activités légitimes de collecte de fonds et d'autres formes d'activité politique non violente. Les modifications proposées à cet égard ont pour but de maintenir dans des limites raisonnables les opérations de renseignement reliées à la violence politique.

Selon l'alinéa c), il suffit que les activités touchent le Canada. Rien dans la Loi ne permet de déterminer si les activités en cause sont suffisamment importantes pour la sécurité du Canada pour justifier l'attention du Service. Comme dans le cas de l'alinéa b), le Comité croit qu'il convient d'ajouter l'adverbe «directement» entre «qui touchent» et «le Canada» à l'alinéa c). De même, il estime que les mots visent à devraient être supprimés. Ce changement, que le Comité a déjà proposé pour l'alinéa a) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, est présenté ici pour les mêmes raisons.

### RECOMMANDATION N° 9

**Le Comité recommande que l'alinéa c) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit modifié par insertion du mot «directement» entre «qui touchent» et «le Canada» et par substitution de «favorisent» à «visent à favoriser».**

### 3.2.5 *Subversion*

L'alinéa d) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, est ainsi libellé :

- d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

Deux genres d'activités sont visées par l'alinéa d) :

- 1) les activités qui visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada par des actions cachées et illicites;
- 2) les activités dont le but immédiat ou ultime est la destruction ou le renversement par la violence du régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada.

Si la subversion en soi n'est pas mentionnée dans la définition de «sécurité» de l'*Australian Security Intelligence Organization Act*, cette loi couvre la violence à des fins

politiques, la promotion de la violence collective et les actes d'ingérence étrangère. Le *Security Service Act, 1989* donne au service de renseignement britannique un mandat de protection contre les actes visant à renverser ou à saper la démocratie parlementaire par des moyens politiques, industriels ou violents. Dans son rapport de 1981, la Commission McDonald avait recommandé un libellé semblable à celui de l'alinéa *d*), mais qui parlait de subversion révolutionnaire et ne permettait pas le recours à des techniques d'enquête intrusives dans ce domaine.

En acceptant les recommandations du Groupe consultatif indépendant (GCI), le solliciteur général avait ordonné le démantèlement de la Direction de l'antisubversion du SCRS en 1987. La plupart des dossiers de cette Direction furent classés, les autres furent répartis entre les Directions du contre-espionnage, de l'antiterrorisme et de l'analyse et de la production. Depuis février 1988, une directive du Ministre impose au Service d'obtenir l'autorisation du solliciteur général avant de mener, en vertu de l'alinéa *d*), une enquête allant au-delà de la simple collecte de renseignements publics. Depuis la publication de cette directive, aucune enquête de ce genre n'a été autorisée.

L'alinéa *d*) est de loin la disposition la plus controversée que le Comité ait examinée. Les partisans de la suppression de cet alinéa estiment qu'il menace indûment l'exercice des droits et libertés. Ils soutiennent que le caractère vague de cette disposition conduit à des spéculations excessives et permet donc des interventions indues contre des activités légitimes. Ils estiment en outre que la Direction de l'antisubversion ayant été abolie en 1987, l'alinéa *d*) n'a plus sa raison d'être.

Les partisans du maintien de l'alinéa *d*) admettent que les activités qu'il recouvre ne menacent pas sérieusement la sécurité du Canada à l'heure actuelle et que beaucoup d'entre elles peuvent s'inscrire dans le libellé des alinéas *b*) et *c*) de la définition. Ils soutiennent cependant que les Canadiens s'attendent à ce que le SCRS soit en mesure de prévenir le gouvernement de l'existence possible de menaces envers la sécurité du Canada, surtout si les activités relevant de l'alinéa *d*) devaient à nouveau constituer une menace sérieuse à l'avenir.

Cette question fut l'une des plus difficiles que le Comité ait eu à examiner dans le cadre de son étude, car les divergences de vue étaient très marquées. Après en avoir longuement discuté, le Comité en est arrivé à la conclusion, non unanime, que l'alinéa *d*) devrait être abrogé. Nous estimons qu'un grand nombre des activités englobées dans cette disposition peuvent faire l'objet des alinéas *a*), *b*) et *c*) de la définition, même si les recommandations du Comité concernant ceux-ci sont mises en application. Si l'alinéa *d*) est abrogé, une modification corrélative devra aussi être apportée à l'alinéa 21(5)*a*) de la loi, afin de limiter à soixante jours la durée de validité des mandats judiciaires.

#### RECOMMANDATION N° 10

**Le Comité recommande que l'alinéa *d*) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit abrogé.**

## RECOMMANDATION N° 11

Le Comité recommande que l'alinéa 21(5)1 de la *Loi sur le SCRS* soit abrogé.

### 3.3 Mandat principal du SCRS

L'article 12 de la *Loi sur le SCRS*, qui établit le mandat principal du Service, est ainsi libellé :

- 1.2 Le Service recueille, au moyen d'enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire, et analyse et conserve les informations et renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada; il en fait rapport au gouvernement du Canada et le conseille à cet égard.

Un certain nombre de termes et d'expressions de cette disposition sont ambigus ou peu clairs : «au moyen d'enquêtes ou *autrement*», «dans la mesure strictement nécessaire», «dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner» et «constituent des menaces envers la sécurité du Canada». Il est difficile de proposer des modifications qui donneraient au Service une définition plus précise de son mandat principal que ne le fait déjà l'article 12. Il est cependant indubitable que le Service a besoin d'être guidé pour interpréter ce mandat.

C'est pourquoi, en mars 1985, l'inspecteur général distribua aux divers éléments de la communauté canadienne du renseignement de sécurité un mémoire juridique exhaustif de 300 pages, rédigé par un expert-conseil, sur le mandat principal du SCRS. Le mémoire traitait de nombreux aspects abordés dans le présent chapitre. Cette initiative ne semble cependant pas avoir suscité grand intérêt auprès des intéressés. En avril 1987, l'inspecteur général fit circuler un autre mémoire juridique rédigé par un expert-conseil sur les principes gouvernant l'interprétation à donner à l'expression dans la mesure strictement nécessaire de l'article 12. En octobre 1987, le GCI demanda instamment au secrétariat du ministère du Solliciteur général, dans ses recommandations 17 et 18, d'élaborer, conjointement avec le Service, un cadre juridique et administratif pour l'interprétation du mandat principal exposé à l'article 12 et de la définition des menaces envers la sécurité du Canada à l'article 2.

Dans un rapport sur la mise en oeuvre des recommandations présentées par le GCI en 1987, le Service a informé le Comité que des directives traitant de l'article 12 et de la définition des menaces envers la sécurité du Canada étaient en préparation et qu'un projet serait présenté au sous-solliciteur général et au directeur du Service au printemps de 1990. Six ans après la création du Service, et malgré les travaux de l'inspecteur général et les recommandations pressantes du GCI, il n'y a toujours pas de directive ministérielle complète sur le mandat principal du SCRS. Le Comité ne sait pas très bien pourquoi une

directive ministérielle complète n'a pas encore été émise—peut-être est-ce à cause d'un manque de ressources ou à cause de priorités plus importantes. Toutefois, le Comité demande instamment la mise en oeuvre d'une telle directive.

## RECOMMANDATION N° 12

**Le Comité recommande que le solliciteur général donne au directeur du Service canadien du renseignement de sécurité des directives complètes concernant le mandat principal du Service.**

# Mandat secondaire – évaluations de sécurité

---

## 4.1 Introduction

La Politique de sécurité du gouvernement comporte essentiellement deux volets. Premièrement, elle établit les critères pour le filtrage sécuritaire des personnes qui veulent travailler pour le gouvernement fédéral ou conclure des marchés avec lui. Deuxièmement, elle définit les procédures à suivre en ce qui concerne la classification et la protection des biens de l'État.

### 4.1.1 *Filtrage sécuritaire des fonctionnaires et des personnes à contrat*

Le SCRS est le principal organe responsable de faire les enquêtes relatives aux évaluations de sécurité. Ces évaluations sont requises lorsque la personne qui en est l'objet risque d'être régulièrement en contact avec des renseignements, des documents ou des biens qui doivent être protégés dans l'intérêt national.

Les articles 13 à 15 de la *Loi sur le SCRS* autorisent le Service à effectuer des évaluations de sécurité.

L'article 13 permet au Service de transmettre des évaluations de sécurité aux ministères du gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux. Il l'autorise aussi à conclure des ententes avec les services de police provinciaux, les gouvernements étrangers ou leurs institutions dans le but de leur fournir des évaluations de sécurité.

L'article 14 permet au Service de fournir des conseils aux ministres concernant les pouvoirs et fonctions qui leur sont conférés en vertu de la *Loi sur la citoyenneté* ou de la *Loi sur l'immigration*. En vertu de cet article, le Service peut notamment conseiller les ministres sur des questions relatives à la sécurité du Canada ou leur transmettre des renseignements pertinents sur des questions de sécurité ou sur des activités criminelles.

L'article 15 autorise le Service à faire les enquêtes nécessaires pour effectuer les évaluations de sécurité dont il est question à l'article 13 ou donner les conseils décrits dans l'article 14.

La Politique de sécurité du gouvernement permet également au ministère de la Défense nationale et à la GRC d'effectuer l'évaluation de sécurité de leurs employés.

Le Comité croit savoir que le Directeur du Service doit maintenant approuver personnellement toute recommandation du SCRS portant refus d'une habilitation de sécurité. Dans le cas des demandes de citoyenneté et d'immigration, le directeur doit aussi faire un rapport au solliciteur général. Le Comité a appris que le SCRS avait recommandé le refus d'une quinzaine d'habilitations de sécurité depuis l'établissement de la Politique de sécurité du gouvernement en 1986.

#### 4.1.2 *Protection et classification des biens de l'État*

La Politique de sécurité du gouvernement contient des lignes directrices sur la protection et la classification des documents, renseignements et autres biens de l'État. Les principaux éléments du système de classification sont :

- 1) la délégation aux sous-chefs de la responsabilité de protéger les renseignements et autres biens qui relèvent de leur compétence;
- 2) l'obligation de classer les renseignements lorsque leur divulgation sans autorisation ou quelque autre atteinte à leur intégrité risquerait vraisemblablement de porter préjudice à l'intérêt national, au sens des dispositions particulières de la *Loi sur l'accès à l'information* ou de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*;
- 3) l'obligation de limiter l'accès aux renseignements et biens classifiés aux seules personnes dont les tâches l'exigent et qui détiennent une cote de sécurité valable et de niveau approprié;
- 4) l'obligation de désigner les renseignements lorsque leur divulgation sans autorisation ou quelque autre atteinte à leur intégrité risquerait vraisemblablement de causer un préjudice à d'autres intérêts que l'intérêt national, au sens des dispositions particulières de la *Loi sur l'accès à l'information* ou de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*;
- 5) l'obligation de limiter l'accès aux renseignements et aux biens désignés aux seules personnes dont les tâches l'exigent et qui ont fait l'objet d'une vérification approfondie de la fiabilité;
- 6) l'obligation de s'assurer que toutes les personnes soumises à une enquête de sécurité soient traitées avec justice et impartialité;
- 7) l'obligation de protéger les renseignements et les biens classifiés et désignés suivant les normes de sécurité et l'évaluation de la menace et des risques<sup>1</sup>.

Il y a trois niveaux de classification pour les documents et biens dont l'utilisation est réputée délicate pour des raisons de sécurité nationale. Les personnes dont les tâches

exigent l'accès à des documents classifiés doivent avoir la cote de sécurité correspondant au niveau de classification des documents en question.

## 4.2 Évaluations de sécurité

### 4.2.1 *Évaluations de sécurité des fonctionnaires*

Selon l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, une «évaluation de sécurité» s'entend d'une évaluation de la loyauté d'un individu envers le Canada et, à cet égard, de sa fiabilité.

Aux termes de la Politique de sécurité du gouvernement, il y a lieu de refuser une habilitation de sécurité à une personne si on a des motifs raisonnables de croire :

- a) qu'elle participe ou pourrait participer à des activités constituant une menace envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le SCRS*;
- b) qu'en raison de convictions personnelles, de traits de caractère, de relations avec des personnes ou des groupements considérés comme une menace pour la sécurité, ou qu'en raison de ses liens familiaux ou étroits avec des personnes vivant dans certains pays :
  - elle pourrait agir ou être incitée à agir de façon à constituer une menace envers la sécurité du Canada; ou
  - elle pourrait révéler, être incitée à révéler ou faire en sorte que soient révélés sans autorisation des renseignements classifiés<sup>2</sup>.

Le Comité croit que les dispositions ci-dessus, spécialement celles du paragraphe b), sont trop vagues et pourraient entraîner des abus de la part du Service. Les «croyances personnelles» ou les «traits de caractère», par exemple, ne sont définis ni dans la Politique de sécurité du gouvernement ni dans la *Loi sur le SCRS*. Un tel mandat peut donner au SCRS toute latitude pour s'ingérer dans tous les aspects de la vie privée d'une personne, que ceux-ci soient directement liés ou non à la sécurité nationale.

Ainsi, le Comité a été informé d'un cas où, à l'occasion d'une enquête en vue de l'obtention d'une cote de sécurité pour un emploi au gouvernement, une personne a été soupçonnée d'être homosexuelle. Les officiers du SCRS lui ont fait subir des interrogatoires prolongés, au cours desquels ils lui ont posé des questions sur son orientation sexuelle. Parce qu'elle a refusé d'y répondre, les enquêteurs du SCRS ont semble-t-il conclu que la personne était malhonnête et qu'elle refusait de coopérer.

Il se pourrait aussi que ces enquêtes du SCRS aillent à l'encontre de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le Comité considère en outre qu'elles n'ont pas grand rapport avec les problèmes de sécurité nationale évoqués dans la Politique du gouvernement sur la sécurité<sup>3</sup>.

Le Comité a aussi été informé de cas où des habilitations de sécurité avaient été refusées à des personnes, parce qu'elles prenaient des drogues douces à l'occasion. Le CSARS a considéré, dans un certain nombre de cas d'évaluations de sécurité pour le MDN, que, même si elles soulevaient des questions sur le mode de vie de la personne, ces d'activités n'avaient rien à voir avec la sécurité nationale.

#### RECOMMANDATION N° 13

**Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de façon à ce que la définition de l'expression «évaluation de sécurité» figurant à l'article 2 coïncide avec les dispositions de la *Loi portant sur les menaces envers la sécurité du Canada*.**

Au cours de son témoignage, le professeur Peter Russell a dit au Comité que c'était aux agents du personnel des ministères du gouvernement qu'il incombait de se préoccuper des questions de personnalité des individus, et non aux agents du SCRS, qui devraient plutôt se limiter aux questions de renseignement de sécurité.

La Commission McDonald avait signalé auparavant que les enquêtes sur place relatives aux habilitations de sécurité relevaient avant tout de services du personnel situés dans un contexte sécuritaire, et non d'un service de renseignement pour la sécurité<sup>4</sup>.

Le Comité croit que le gouvernement devrait envisager la possibilité de restreindre le mandat du SCRS en ce qui concerne le filtrage sécuritaire des fonctionnaires. Il estime en outre que le gouvernement devrait également songer à former une équipe d'agents de dotation spécialisés en sécurité qui effectueraient les tâches recommandées par la Commission McDonald.

#### 4.2.2 *Retards*

Le CSARS a signalé à plusieurs reprises dans ses Rapports annuels que le traitement des habilitations de sécurité accusaient des retards fréquents. Ailleurs dans ce rapport, le Comité recommande que les personnes faisant l'objet d'enquêtes de sécurité soient autorisées à porter plainte devant le CSARS en cas de retards excessifs. Le SCRS a fait des efforts considérables pour réduire le temps de traitement des habilitations de sécurité aux termes de la Politique du gouvernement sur la sécurité. Comme le mentionne le Rapport annuel de 1988-1989 du CSARS :

Le SCRS l'admet, le traitement des demandes d'évaluations de sécurité est encore trop long. Dans certains cas, notamment en ce qui a trait à l'immigration,

les renseignements proviennent de gouvernements étrangers dans un laps de temps indépendant de la volonté du Service. Pour ce qui est des habilitations de sécurité é mises conformément à la Politique du gouvernement sur la sécurité, l'objectif visé est de 30 jours d'enquête pour les niveaux I et II (confidentiel et secret) et de 120 jours pour le niveau III (très secret). Les habilitations nécessitent actuellement deux fois plus de temps, c'est-à-dire 60 jours, pour ce qui est des niveaux I et II et de 240 jours dans le cas du niveau III. Bien sûr, il s'agit de moyennes. Dans certains cas, la procédure est plus rapide, dans d'autres plus lente<sup>5</sup>.

Le Comité pense que le fait de permettre au CSARS d'entendre des plaintes lorsque le traitement des évaluations de sécurité prend trop de temps protège les personnes qui font l'objet d'une évaluation. Le Comité encourage également le SCRS à poursuivre ses efforts en vue de réduire le temps nécessaire à l'exécution des évaluations de sécurité. Le Comité est pleinement conscient que bien des retards sont indépendants de la volonté du Service.

#### **4.2.3 *Entrevues dans le cadre des évaluations de sécurité***

Le Comité a appris que, dans un certain nombre de cas d'évaluations de sécurité, les agents du SCRS avaient utilisé des méthodes d'interrogation douteuses, qu'ils avaient, par exemple, posé des questions déplacées, fait des remarques intimidantes ou demandé à la personne de nommer d'autres personnes avec qui elle était en relation.

Par ailleurs, les témoignages recueillis à l'occasion de ces entrevues sont fréquemment utilisés pour la préparation des rapports du SCRS ou des audiences du CSARS. Mais la personne concernée n'a pas le droit d'obtenir copie des notes ou de la transcription de l'entrevue (si celle-ci a été enregistrée).

Le Comité estime que la personne qui fait l'objet de l'évaluation de sécurité devrait pouvoir, si elle le désire, se faire accompagner d'un conseiller juridique ou d'un agent à l'entrevue et enregistrer l'entrevue après avoir informé les agents du SCRS présents de son intention de le faire. D'autre part, l'agent de sécurité enquêteur devrait avoir le droit d'enregistrer une entrevue si la personne en cause y consent.

Cette recommandation permettrait de protéger non seulement la personne interviewée mais aussi les agents enquêteurs en cas de contestation éventuelle de la manière dont a été menée l'entrevue. Les deux parties pourraient alors se reporter à l'enregistrement effectué. Le Comité croit que cette pratique devrait être permise pour toutes les catégories d'évaluations de sécurité, qu'il s'agisse d'emplois à la fonction publique, de dossiers d'immigration ou de citoyenneté.

#### **RECOMMANDATION N° 14**

**Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* ainsi que la *Politique de sécurité du gouvernement* soient modifiées pour permettre à la personne**

qui fait l'objet d'une entrevue d'évaluation de sécurité de se faire accompagner par un conseiller juridique ou un agent et de faire enregistrer l'entrevue après avoir informé le Service de son intention de le faire.

#### 4.2.4 *Évaluations de sécurité aux termes de la loi sur l'immigration*

La définition du terme «menaces», à l'article 2 de la Loi sur le SCRS, diffère de celle qui se trouve dans la *Loi sur l'immigration*. Certains mots, utilisés dans le libellé de cette dernière, ne concordent pas avec la Loi sur le SCRS, ou ne s'y trouvent carrément pas. La Commission McDonald a soutenu que les critères de la *Loi sur l'immigration*, sur lesquels on peut se fonder pour rejeter une demande d'admission au Canada pour motifs de sécurité, devraient être compatibles avec la définition des «menaces envers la sécurité du Canada» qui figure dans le mandat du Service de renseignement de sécurité<sup>6</sup>. Le CSARS a également recommandé que la *Loi sur l'immigration* soit modifiée afin que les catégories de requérants inadmissibles pour des motifs de sécurité soient définies d'une manière qui soit compatible avec la définition des «menaces envers la sécurité du Canada» figurant dans la Loi sur le SCRS<sup>7</sup>. Le Comité souscrit à ces suggestions et, conséquemment, formule la recommandation suivante :

##### RECOMMANDATION N° 15

**Le Comité recommande que les dispositions de la *Loi sur l'immigration* concernant les «exclusions pour motif de sécurité» soient modifiées pour les rendre compatibles avec la définition de «menaces envers la sécurité du Canada» figurant dans l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*.**

#### 4.2.5 *Qualité des informations du SCRS*

Le CSARS a signalé dans son *Rapport annuel de 1986-1987* : «Nous avons été particulièrement déçus par la qualité des rapports du SCRS et des preuves qu'il a fournies au [Comité de surveillance] dans les causes de citoyenneté et d'immigration»<sup>8</sup>. On constate par ailleurs, dans un rapport préparé par l'inspecteur général pour le CSARS, que «la fiabilité des renseignements fournis par les agences étrangères ne préoccupe pas le SCRS»<sup>9</sup>.

Il est évident que le SCRS compte sur des informations fournies par d'autres agences de sécurité ou par des services de police étrangers pour procéder à ses filtrages de sécurité dans le domaine de l'immigration et de la citoyenneté. Le Comité craint que le Service ne reçoive de ces organismes étrangers des informations tendancieuses motivées par des intentions politiques obscures. La Commission McDonald a admis que :

Le processus de filtrage aux fins de l'immigration présente un danger, celui de faire aveuglément confiance aux renseignements provenant de services

étrangers. L'information doit toujours être analysée avec soin en fonction du climat politique du pays qui la fournit. Aucun service étranger ne doit être considéré comme une source digne de foi, c'est-à-dire dont les rapports peuvent être acceptés d'emblée.<sup>10</sup>

Souscrivant aux opinions exprimées par la Commission McDonald, le Comité estime que le Service devrait utiliser avec beaucoup de prudence les renseignements fournis par des organismes étrangers, en particulier lorsqu'ils proviennent de pays dont le bilan en matière de droits de la personne est peu reluisant ou dont la politique étrangère a des objectifs hostiles à ceux du Canada. Le Comité croit que les agents de liaison du SCRS en poste à l'étranger et ceux qui analysent les renseignements au quartier général devraient se garder d'accepter des informations fournies par les agences de renseignements ou les services de police étrangers sans en avoir préalablement vérifié l'exactitude et la fiabilité.

### 4.3 Classification des renseignements du gouvernement

Le système actuel de classification des renseignements du gouvernement est excessivement complexe. Le Comité a appris que les États-Unis avaient ramené leur système à deux catégories de classification tandis que le Canada en a encore trois: confidentiel, secret et très secret. Aux États-Unis, le *Senate Select Committee on Intelligence* a recommandé que la catégorie *Confidential* soit abolie et que les renseignements qui en faisaient l'objet ne reçoivent aucune cote ou se voient attribuer la cote de protection la plus élevée (Secret). Le comité américain estimait que les États-Unis ne devaient exiger l'attribution d'une cote de sécurité que lorsque cela était vraiment nécessaire<sup>11</sup>.

Le Comité trouve que la définition des divers niveaux de classification n'est pas très éclairante. Il est souvent difficile de cerner la différence entre les degrés de protection fournis par les niveaux «confidentiel», «secret» et «très secret». Le Comité craint donc que le système de classification, dans sa forme actuelle, n'entraîne des abus ou des erreurs de classification.

Le Comité croit que l'actuel système de classification des renseignements gouvernementaux, défini dans la Politique du gouvernement sur la sécurité, devrait être révisé en vue d'en simplifier le processus, de réduire le nombre de catégories de renseignements classifiés et de mieux définir chacune des catégories.

#### RECOMMANDATION N° 16

**Le Comité recommande que le Conseil du Trésor étudie la possibilité de réviser la Politique du gouvernement sur la sécurité afin de réduire le nombre de catégories de classification des renseignements du gouvernement.**

#### **4.4 Donner un caractère législatif à la politique de sécurité**

L'actuelle Politique du gouvernement sur la sécurité n'est ni une loi ni un règlement. Elle n'offre donc pas le genre de garantie ou de protection qu'offrent les textes législatifs ou réglementaires. Les directives sont plus souples et plus sujettes à interprétation et à une utilisation discrétionnaire. Si cette souplesse est peut-être souhaitable, elle risque par contre de rendre l'application de la politique plus incertaine.

Le Comité croit que la Politique du gouvernement sur la sécurité devrait figurer dans un texte réglementaire adopté par le gouverneur en conseil. Elle aurait alors un caractère législatif, ce qui, selon certains, aurait non seulement l'avantage de la rendre plus visible, mais aussi de donner un caractère juridique aux décisions qui en découleraient.

##### **RECOMMANDATION N° 17**

**Le Comité recommande que la Politique du gouvernement sur la sécurité fasse l'objet d'un règlement adopté par le gouverneur en conseil.**

#### **4.5 Diffusion des rapports du SCRS**

Le Comité a appris que le rapport d'évaluation de sécurité d'une personne (qui contenait de nombreux renseignements personnels) avait été transmis à des personnes non autorisées au sein du ministère où travaillait cette personne. Ce cas a donné lieu à l'inscription d'une plainte devant le CSARS, qui en a conclu que le SCRS devrait établir des directives internes concernant la communication aux sous-ministres des renseignements confidentiels contenus dans ses rapports.

Le Comité estime que le SCRS devrait s'assurer que les renseignements personnels qu'il fournit à un ministère sont traités avec la plus grande discrétion possible, afin de protéger la vie privée des personnes en cause. Le Comité souscrit à la conclusion du CSARS sur la nécessité d'émettre des directives internes, si elles n'existent pas déjà, pour guider le Service en la matière.

Le Comité croit en outre que les ministères devraient également se doter de lignes directrices similaires afin de s'assurer que les rapports d'évaluation de sécurité qu'ils reçoivent du SCRS sont traités et communiqués selon la procédure autorisée.

##### **RECOMMANDATION N° 18**

**Le Comité recommande au gouvernement de faire en sorte que des directives soient mises en place au SCRS comme dans les ministères afin que les rapports d'évaluation de sécurité soient traités de façon confidentielle et ne soient transmis qu'aux personnes autorisées à y avoir accès.**

## NOTES

1. Canada, Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat, *Politique et normes sur la sécurité*, Ottawa, décembre 1989, p. 1.
2. *Ibid.*, Annexe «F» p. 11.
3. Propos sur l'orientation sexuelle comme motif de discrimination prévu à l'article 15 de la Charte, voir : *Service correctionnel du Canada c. Veysey*, jugement non publié, rendu le 31 mai 1990 par la Division d'appel de la Cour fédérale, cause n° A-557-89.
4. Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Commission McDonald, 1981), deuxième rapport, volume 2, p. 839.
5. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, *Rapport annuel 1988-1989*, p. 19.
6. Commission McDonald, deuxième rapport, *op. cit.*, p. 866.
7. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, «Immigration Screening Activities of the Canadian Security Intelligence Service», rapport préparé aux termes de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*, 18 janvier 1988, version expurgée publiée aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, p. 23.
8. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, *Rapport annuel 1986-1987*, p. 66.
9. CSARS, «Immigration Screening Activities of the CSIS», déjà cité, p. 10.
10. Commission McDonald, deuxième rapport, *op. cit.*, p. 867.
11. United States, United States Senate, «Meeting the Espionage Challenge : A Review of United States Counter Intelligence and Security Programs», Report of the Select Committee on Intelligence, Washington, 1986, p. 75.



# Mandat secondaire – la collecte des renseignements touchant l'étranger

## 5.1 La collecte des renseignements touchant l'étranger

La création d'un organisme canadien chargé de recueillir des renseignements sur l'étranger est une question qui, depuis plus de quarante ans, revient, quoique discrètement, sur le tapis dans les cercles du renseignement de sécurité. On s'est généralement accordé pour dire, jusqu'ici, que le Canada n'avait pas besoin d'un organisme qui irait chercher des informations par des procédés clandestins. Le CSARS a recommandé récemment que le mandat du SCRS soit élargi pour inclure des activités à l'étranger. L'article 16 de la *Loi sur le SCRS* n'autorise le Service à recueillir des renseignements sur l'étranger qu'à l'intérieur du Canada. Le Comité de surveillance aimerait que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée afin que le Service soit habilité à envoyer des agents de renseignement à l'étranger.

### 5.1.1 Définitions

Les expressions «renseignement de sécurité» et «renseignements sur l'étranger» sont souvent prises l'une pour l'autre. La raison en est qu'elles ont toutes deux un même dénominateur: l'intérêt national. La conception de ce qu'est l'intérêt national diffère toutefois sensiblement de l'une à l'autre.

L'appareil du renseignement de sécurité vise à sauvegarder l'intérêt national en recueillant des informations sur les menaces à la sécurité nationale, c'est-à-dire à l'intégrité du territoire d'une nation, à ses habitants, à ses institutions ou à ses biens matériels. Le leitmotiv du renseignement de sécurité est énoncé dans la définition de «menaces à la sécurité du Canada», figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*. Cet article définit les «menaces à la sécurité du Canada» comme des activités dirigées contre le Canada qui entrent dans les catégories suivantes : espionnage, sabotage, activités influencées par l'étranger, actions politiques violentes ou terrorisme et subversion.

Par contre, le renseignement de sécurité sur l'étranger tend à promouvoir l'intérêt national. Il s'agit, dans ce cas, de recueillir des renseignements qu'on ne pourrait obtenir autrement sur les activités d'États, d'institutions ou d'agents étrangers, que celles-ci soient explicitement ou intentionnellement dirigées contre l'intérêt national du Canada ou non. La collecte de renseignements sur l'étranger peut constituer une menace pour les personnes qu'elle vise. Paradoxalement, un des mécanismes de défense contre la collecte de renseignements sur l'étranger est justement celui du renseignement de sécurité.

Les renseignements de sécurité et ceux qui touchent l'étranger peuvent être recueillis à l'intérieur ou à l'extérieur des limites territoriales d'un pays qui se livre à cette activité. Le rôle du SCRS dépasse ce celui d'un simple organisme du renseignement de sécurité. Pourtant, en vertu de l'article 16 de la *Loi sur la SCRS*, il ne peut recueillir de renseignements touchant l'étranger que dans les seules limites territoriales du Canada.

Les représentants canadiens ont toujours nié que le Canada s'adonnait à des activités clandestines de collecte de renseignements sur l'étranger. Les attachés militaires du ministère de la Défense nationale et les agents du ministère des Affaires extérieures recueillent de tels renseignements, mais ils le font par l'entremise de sources officielles et non par des procédés clandestins. Le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) recueille lui aussi des renseignements sur l'étranger à l'intérieur du Canada. Pour appuyer la politique extérieure et la politique de défense du Canada, il capte les signaux de télécommunications étrangers, notamment ceux des radios, des radars ou d'autres appareils à ondes électromagnétiques, et publie des comptes rendus sur les résultats obtenus. Le CST s'occupe en outre de la sécurité des systèmes de traitement informatisé des données ainsi que des communications entre les organismes fédéraux.

### **5.1.2      *Cadre législatif régissant les activités du service en matière de renseignements touchant l'étranger***

Quand le Comité spécial du Sénat étudia le projet de loi C-157, qui précéda l'actuelle *Loi sur le SCRS*, il recommanda que le Service ait le monopole de toutes les activités relatives à la collecte de renseignements sur l'étranger à l'intérieur du Canada. Cette recommandation se fondait sur l'opinion que toutes les activités de collecte de renseignements menées à l'intérieur du Canada devraient être assujetties aux mêmes organismes de contrôle. Cette proposition ne fut pas incluse dans la *Loi sur le SCRS*, le gouvernement d'alors ayant jugé que l'octroi d'un tel monopole donnerait au nouveau Service un mandat trop large en matière de collecte de renseignements sur l'étranger.

C'est pourquoi la *Loi sur le SCRS* n'autorise le Service à recueillir des renseignements sur l'étranger qu'à l'intérieur du Canada, sur demande du ministre de la Défense nationale ou du secrétaire d'État aux Affaires extérieures et après autorisation du Solliciteur général. Voici le texte de l'article 16 :

16.(1) (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, le Service peut, dans les domaines de la défense et de la conduite des affaires internationales du Canada, prêter son assistance au ministre de la Défense nationale ou au secrétaire d'État aux Affaires extérieures, dans les limites du Canada, à la collecte d'informations ou de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités

- a) d'un État étranger ou d'un groupe d'États étrangers;
- b) d'une personne qui n'est:

- (i) ni un citoyen canadien,
  - (ii) ni un résident permanent au sens de la *Loi sur l'immigration*,
  - (iii) ni une personne morale constituée en vertu d'une loi fédérale ou provinciale.
- (2) L'assistance autorisée au paragraphe (1) est subordonnée au fait qu'elle ne vise pas des personnes mentionnées aux sous-alinéas (1)b)(i), (ii) ou (iii).
- (3) L'exercice par le Service des fonctions visées au paragraphe (1) est subordonné :
- a) à une demande personnelle écrite du ministre de la Défense nationale ou du secrétaire d'État aux Affaires extérieures;
  - b) au consentement personnel du ministre.

Cet article permet donc au Service de participer au programme canadien de collecte de renseignements sur l'étranger, notamment aux volets de ce programme administrés par le Centre de la sécurité des télécommunications, le ministère des Affaires extérieures et le ministère de la Défense nationale. Cet article interdit expressément le ciblage de Canadiens.

### **5.1.3 Pratiques actuelles**

Dans son rapport annuel pour 1985-1986, le CSARS a déclaré ne s'être jamais prévalu de l'article 16. Cependant, l'ancien solliciteur général, l'honorable Pierre Blais, a confirmé dans ses réponses écrites aux questions du Comité, que l'article 16 avait été invoqué depuis lors. Il a toutefois refusé de donner au Comité des détails à ce sujet pour ne pas nuire à la sécurité du Canada et à la conduite de ses relations internationales.

L'ancien Solliciteur général a confirmé également devant le Comité que le SCRS envoie parfois des agents de renseignement mener des enquêtes à l'étranger. Le gouvernement estime que, aux termes de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*, le Service peut recevoir ou recueillir à l'étranger des renseignements liés à une enquête portant sur une menace à la sécurité nationale. Voici ce que l'ancien Solliciteur général a répondu à un membre du Comité qui lui demandait si la loi autorisait le SCRS à envoyer des agents recueillir des renseignements à l'étranger :

On peut répondre facilement à cette question. Manifestement, il faut revenir à la nature même du SCRS. Fondamentalement, c'est un service de renseignement de sécurité défensif. Ce n'est pas une agence de renseignement offensive qui

opère à l'étranger. Cependant, le SCRS a le pouvoir d'enquêter sur des menaces à la sécurité du Canada. En vertu de la Loi qui l'a institué, il a le pouvoir, le mandat et la responsabilité de dépêcher à l'étranger des sources humaines ou même des employés du Service. Cela a déjà été reconnu et ce n'est pas un secret. On va à l'étranger, toujours dans le but d'enquêter sur la menace à la sécurité du Canada. Il est important de retenir cet élément.

M. Pierre Blais a ensuite précisé que le SCRS devait obtenir son autorisation personnelle avant d'envoyer des agents à l'étranger. Le solliciteur général a donné des instructions concernant les liaisons avec l'étranger et les enquêtes de renseignement de sécurité menées à l'étranger.

Le Service a également des «agents de liaison – sécurité» en poste dans un certain nombre de pays. Ils ont notamment pour fonctions :

- 1) d'établir, de façon sélective, des voies de communication afin de pouvoir échanger, avec les services de police, de sécurité et de renseignements, des informations concernant les menaces à la sécurité du Canada;
- 2) d'évaluer la fiabilité des services qui collaborent avec le SCRS, et la valeur de leurs renseignements;
- 3) d'assurer à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada un service de filtrage des demandes de visa et d'immigration à l'égard des immigrants éventuels;
- 4) de recueillir et d'analyser des informations de sources officielles ayant trait à la sécurité.

#### **5.1.4 Les changements nécessaires**

Le CSARS s'oppose actuellement à la création d'un organisme offensif de renseignement de sécurité parce que, selon lui, rien ne prouve jusqu'ici qu'on en ait besoin. Dans ses propositions écrites au Comité, le SCARS dit ceci :

Comme nous ne disposons pas des moyens nécessaires pour recueillir, par des voies secrètes, des renseignements concernant l'étranger, nous devons nous fier à d'autres pays pour obtenir certains renseignements, ce qui peut menacer notre autonomie dans certains cas. Dans la mesure où les sources cachées de renseignement sont un avantage pour ouvrir l'accès d'un marché, acquérir une technologie et négocier à l'échelle internationale, le Canada se trouvera donc désavantagé par rapport à ses principaux partenaires commerciaux. Cependant, il n'est pas du tout évident que le Canada ait besoin d'un service secret du renseignement étranger.

Dans les modifications qu'il propose à la *Loi sur le SCRS*, le CSARS recommande d'élargir le mandat du Service en matière de renseignements touchant l'étranger. Il

recommande plus précisément qu'on retranche de l'article 16 de la *Loi sur le SCRS* les termes dans les limites du Canada. De l'avis du professeur Peter Russell dont le travail a servi de fondement à cette recommandation :

La loi ainsi modifiée voudra dire que le ministère de la Défense nationale et le secrétariat d'État aux Affaires extérieures auront les coudées franches pour faire appel au SCRS afin de recueillir des renseignements sur les capacités, les intentions et les activités de pays ou de ressortissants étrangers. Déjà, aux termes de l'article 16, ces ministères peuvent demander l'aide du SCRS à l'intérieur du Canada; ils pourront désormais la solliciter à l'extérieur du pays advenant l'adoption de cette modification<sup>1</sup>.

### 5.1.5 *Recherches effectuées par le comité*

Au cours de l'étude de la recommandation du CSARS voulant que les mots «dans les limites du Canada» soient supprimés de l'article 16 de la *Loi sur le SCRS*, le Comité a entendu un grand nombre de témoins pour et contre l'élargissement du mandat du SCRS en matière de renseignement touchant l'étranger.

Les partisans de cette recommandation comprenaient notamment M. Paul Buteux, de l'Université du Manitoba, M. Geoffrey Weller, de l'Université Lakehead, M. Peter Russell, de l'Université de Toronto et l'Association tchécoslovaque du Canada. Ils ont tous dit qu'il fallait élargir le mandat du Service pour lui permettre de mener des opérations indépendantes outre-mer, faute de quoi il ne pourrait plus contrer efficacement les menaces à la sécurité du Canada. Un contrôle politique étroit sur les opérations de renseignement à l'étranger devrait être une condition *sine qua non*.

Parmi les opposants à la recommandation, citons M. Archie Barr, ancien sous-directeur chargé des exigences nationales au SCRS, M. Maurice Tugwell, de l'institut Mackenzie, la *British Columbia Law Union* et le sénateur Michael Pitfield. Ce dernier a exposé très clairement la question lors de sa comparution devant le Comité:

Le CSARS fait des recommandations de nature politique qui concernent les activités à l'étranger. Peut-être concernent-elles également la question de l'*Office of National Assessments*. À mon avis, rien n'a été prouvé dans ce domaine. Je reviens à la nécessité de faire preuve de scepticisme, comme je l'ai dit précédemment, car, tant que rien n'a été prouvé, il n'y a pas lieu d'élargir la mission de notre service du renseignement de sécurité pour envoyer nos agents à l'étranger faire Dieu sait quoi dans Dieu sait quelles circonstances.

Un troisième groupe de témoins a soutenu que toute mesure qui permettrait au SCRS d'entreprendre des opérations extra-territoriales ne devrait être mise en oeuvre qu'après une analyse aussi complète que possible et après la tenue de débats publics. Ce groupe de témoins comprenait le professeur Jean-Paul Brodeur, de l'Université de Montréal, et l'Association du Barreau canadien. M. Brodeur, en particulier, a

recommandé la création d'un petit groupe de fonctionnaires fédéraux et d'experts universitaires pour examiner tous les aspects de cette question et faire rapport au gouvernement:

Les événements dont nous sommes actuellement témoins en Europe de l'Est laissent présager des changements profonds dans la conjoncture politique globale. Il pourrait être important d'en savoir davantage sur la tournure que prendront ces changements avant de s'engager dans la création d'un service du renseignement extérieur.

### **5.1.6 Conclusion**

Le Comité estime qu'il ne convient pas que le SCRS ou quelque autre ministère ou organisme du gouvernement du Canada se livre, à l'étranger, à des activités clandestines illégales (c'est-à-dire qui vont au-delà de la simple collecte de renseignements sur l'étranger) qui contreviennent clairement au droit international et aux lois des pays étrangers. L'ancien président du CSARS, M. Ron Atkey, a exprimé le même avis devant le Comité. Nous estimons néanmoins qu'il y a lieu d'examiner plus en détail la question de savoir si le Canada devrait se doter d'un organisme chargé de recueillir des renseignements touchant l'étranger par des moyens licites et si le SCRS devrait être cet organisme.

Si elle est adoptée, la proposition du CSARS risque d'avoir des conséquences d'une grande portée pour le Canada, notamment sur le plan des relations extérieures et de la défense. On peut aussi se demander si le SCRS dispose des ressources nécessaires ou des compétences voulues pour s'acquitter de ces nouvelles responsabilités. Le Comité estime que la question devrait être étudiée plus à fond par un Groupe consultatif indépendant calqué sur celui que M. Gordon Osbaldeston a dirigé sur le SCRS.

#### **RECOMMANDATION N° 19**

**Le Comité recommande qu'un Groupe consultatif indépendant soit créé avec mandat d'étudier la capacité d'action du Canada en matière de renseignements touchant l'étranger.**

#### **RECOMMANDATION N° 20**

**Le Comité recommande que le Groupe consultatif indépendant examine l'utilité d'étendre le mandat du SCRS en matière de collecte de**

renseignements touchant l'étranger et les conséquences de la suppression de l'expression «dans les limites du Canada» à l'article 16 de la *Loi sur le SCRS*.

#### **RECOMMANDATION N° 21**

**Le Comité recommande au Groupe consultatif indépendant de s'assurer**  
a) que le Service a les ressources voulues et les compétences requises pour entreprendre des activités licites de collecte de renseignements à l'étranger et b) qu'il convient de confier à un même organisme la tâche de recueillir à la fois des renseignements de sécurité et des renseignements touchant l'étranger, au Canada ou à l'étranger.

#### **RECOMMANDATION N° 22**

**Le Comité recommande que le Groupe consultatif indépendant dépose au Parlement une version publique de ses conclusions.**

L'article 16 de la *Loi sur le SCRS* ne précise pas que les activités visées entrent dans la catégorie du «renseignement touchant l'étranger». Pour la plupart des gens, le Service est strictement un organisme de renseignement de sécurité. Ils ne savent pas que, sur le plan géographique, le mandat du Service s'étend à la collecte de renseignements touchant l'étranger sur le territoire canadien. Le Comité est d'avis qu'il faudrait modifier l'article 16 de la *Loi sur le SCRS* afin d'y ajouter l'expression «renseignement touchant l'étranger» de manière à indiquer clairement que le mandat donné englobe ce genre de renseignements. Cela exigerait aussi une modification à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS* afin de définir l'expression «renseignement touchant l'étranger».

#### **RECOMMANDATION N° 23**

**Le Comité recommande que l'article 16 de la *Loi sur le SCRS* soit modifié par l'adjonction de l'expression «renseignement touchant l'étranger» de manière à indiquer que les activités de collecte et d'enquête autorisées par cet article touchent aussi l'étranger.**

#### **RECOMMANDATION N° 24**

**Le Comité recommande que l'expression «renseignement touchant l'étranger» soit ajoutée aux expressions définies dans la *Loi sur le SCRS*.**

## **5.2            Coordination, évaluation et communication des renseignements**

La collecte de renseignements n'est utile que si l'on peut en faire quelque chose. Cela signifie que la collecte de renseignements touchant la sécurité ou l'étranger par les différents ministères et organismes gouvernementaux — par exemple, le SCRS, la Défense nationale et les Affaires extérieures — doit être coordonnée par un organisme central. Cela veut dire également que le renseignement de sécurité doit être évalué adéquatement et uniformément. Enfin, cela présuppose que les renseignements sont pertinents et qu'ils peuvent être transmis aux services gouvernementaux intéressés assez rapidement pour qu'ils puissent s'en servir.

### **5.2.1            *Rôle du bureau du conseil privé***

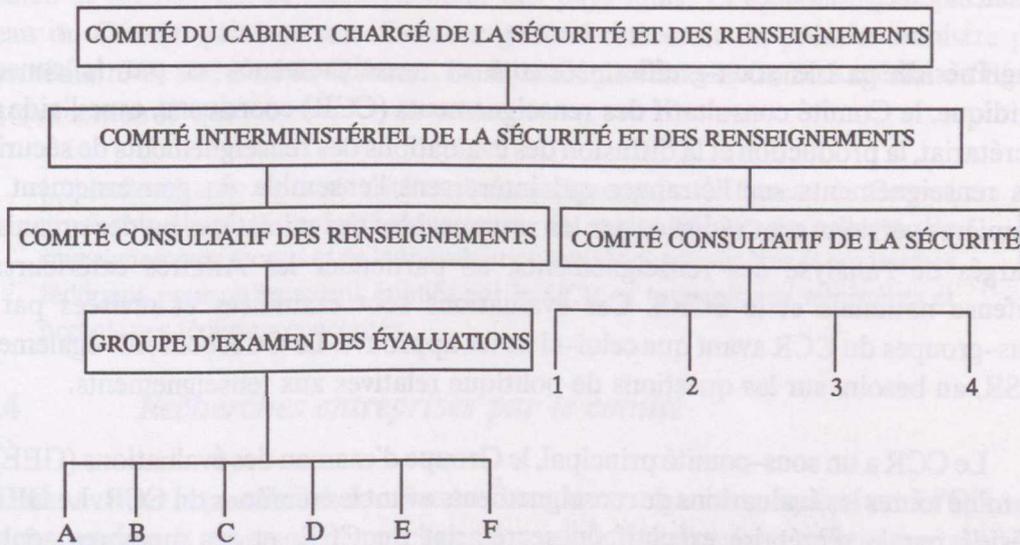
Le Bureau du Conseil privé a pour fonction première d'aider le premier ministre et le Cabinet à prendre des décisions politiques et de fournir des renseignements et des conseils au premier ministre dans l'exercice de ses responsabilités de chef de l'Etat canadien. Le Bureau du Conseil privé est également au centre de la coordination des activités gouvernementales. Il communique la volonté du premier ministre au reste de l'administration fédérale.

On peut en conclure donc que le Bureau du Conseil privé devrait jouer un rôle important dans les questions de sécurité et de renseignement de sécurité. Nous ne savons pas clairement, cependant, s'il joue pleinement son rôle.

### **5.2.2            *Aperçu de la structure actuelle***

Le premier ministre et le Cabinet exercent l'autorité suprême sur l'appareil canadien de sécurité et du renseignement de sécurité. Comme le montre le tableau 5.1, cependant, plusieurs comités qui gravitent autour du Bureau du Conseil privé participent au contrôle des organismes canadiens de sécurité et de renseignement, à l'évaluation des informations qu'ils fournissent et à la coordination de leurs activités. Ces comités servent le premier ministre et le Cabinet en leur faisant part des activités des divers secteurs de l'appareil de renseignement.

**TABLEAU 5.1**  
**STRUCTURE DES COMITÉS CHARGÉS DE LA SÉCURITÉ**  
**ET DES RENSEIGNEMENTS**



**LÉGENDE**

A-F = GROUPES SPÉCIAUX D'EXAMEN

(NOMBRE INCONNU, SUJETS INCONNUS)

- 1 = COMITÉ CHARGÉ DE L'ANTITERRORISME
- 2 = COMITÉ CONSULTATIF DE L'ÉQUIPEMENT DE SÉCURITÉ
- 3 = COMITÉ SUR LES COMMUNICATIONS PUBLIQUES
- 4 = GROUPE D'ÉVALUATION DES MENACES EXCEPTIONNELLES

Le Comité du cabinet chargé de la sécurité et des renseignements (CCSR) existe depuis 1963. Apparemment, il ne se réunit pas régulièrement, mais il est plutôt convoqué lorsque des questions particulières lui sont renvoyées.

Le Comité interministériel de la sécurité et des renseignements (CISR) est le comité principal composé de hauts fonctionnaires. Présidé par le secrétaire du Cabinet, il comprend les sous-ministres des principaux ministères et organismes qui jouent un rôle dans les questions de sécurité et de renseignement. Il est chargé d'examiner les projets de politiques qui intéressent les ministères et d'élaborer des politiques pour le CCSR.

Le Comité consultatif des renseignements (CCR) et le Comité consultatif de la sécurité (CCS) relèvent du CISR.

Sous la présidence du sous-solliciteur général, le Comité consultatif de la sécurité (CCS) est chargé des questions de sécurité qui ont une incidence sur toute l'administration fédérale. Il dispose d'un petit secrétariat. Il participe à la formulation des mesures de sécurité qui ont une portée interministérielle. Il conseille le CISR sur les besoins et les priorités en matière de sécurité. Il délègue certaines de ses fonctions à

quatre sous-comités qui sont chargés d'étudier des questions précises. Ces sous-comités sont : a) le Comité chargé de l'antiterrorisme, b) le Comité consultatif de l'équipement de sécurité, c) le Comité sur les communications publiques, et d) le Groupe d'évaluation des menaces exceptionnelles.

Présidé par le sous-greffier, sécurité et renseignements, et par le conseiller juridique, le Comité consultatif des renseignements (CCR) coordonne, avec l'aide d'un secrétariat, la production et la diffusion des évaluations des renseignements de sécurité et des renseignements sur l'étranger qui intéressent l'ensemble du gouvernement. Les premières versions sont rédigées par les responsables des ministères ou des organismes chargés de l'analyse des renseignements, en particulier les Affaires extérieures, la Défense nationale et le SCRS. Ces évaluations sont examinées et révisées par des sous-groupes du CCR avant que celui-ci ne les approuve. Le CCR conseille également le CISR, au besoin, sur les questions de politique relatives aux renseignements.

Le CCR a un sous-comité principal, le Groupe d'examen des évaluations (GEÉ) qui examine toutes les évaluations de renseignements avant les réunions du CCR. Le GEÉ est présidé par le secrétaire exécutif du secrétariat du CCR, et ses membres sont des fonctionnaires des ministères et organismes membres du CCR. Il existe également une série de groupes spéciaux d'examen des évaluations qui rédigent des documents de travail. Ils sont présidés par un membre du secrétariat du CCR et leurs membres sont choisis par les représentants des ministères et organismes membres du CCR et parmi des représentants d'autres ministères au besoin.

### 5.2.3 *Le besoin de réforme*

Dans son projet de modifications à la *Loi sur le SCRS*, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) a dit douter que la coordination, l'évaluation et la diffusion des renseignements au sein du gouvernement fonctionnent aussi bien qu'elles le devraient. Il recommandait donc que le Parlement examine la possibilité et les avantages de créer un organisme analogue à l'*Office of National Assessments* (ONA) d'Australie. L'ONA s'occupe principalement de réunir des renseignements sur de nombreuses questions politiques, économiques et stratégiques et de les évaluer. Il ne recueille pas de renseignements de sécurité. Il évalue plutôt ceux que produisent les agences de renseignements et en fait rapport. L'ONA publie par ailleurs des rapports sur des questions précises, qui sont diffusées dans tous les organes gouvernementaux. Le premier ministre, les ministres et les hauts fonctionnaires s'en servent pour formuler leurs politiques. L'ONA aide aussi le gouvernement à établir ses priorités en matière de renseignement et demande aux services appropriés de lui fournir les informations qui lui manquent. Le personnel de l'ONA est composé d'analystes des secteurs public et privé.

La recommandation du CSARS reprend les idées présentées dans les rapports de la Commission McDonald et du Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique. La Commission McDonald recommanda en 1980 la création d'un bureau

d'évaluation du renseignement de sécurité qui aurait pour mandat d'évaluer les menaces éventuelles à la sécurité et aux intérêts du Canada. Ces évaluations seraient fondées sur les renseignements que lui fourniraient les ministères et organismes du gouvernement canadien et les services de renseignement des pays amis. Ce bureau ferait partie du Bureau du Conseil privé et son directeur général relèverait du premier ministre par l'intermédiaire de son chef de Cabinet. Dans la même veine, le Comité spécial du Sénat avait recommandé que

[...] le Secrétariat de la sécurité et des renseignements du Bureau du Conseil privé soit élargi et renforcé pour servir de centre unique de collecte des renseignements secrets et de leur évaluation auprès des ministères et organismes fédéraux, pour qu'ils soient étudiés par le CCR et transmis aux ministères et organismes fédéraux concernés.

#### **5.2.4**            *Recherches entreprises par le comité*

Pour évaluer la possibilité de créer au Canada un organisme équivalent à l'ONA, le Comité a entrepris diverses démarches. Il a eu des discussions officieuses avec les membres du haut-commissariat australien à Ottawa. Il a discuté de la question avec un groupe de députés du Parlement australien de passage à Ottawa et s'est notamment intéressé au processus de contrôle en vigueur dans ce pays. Il a assisté à une réunion d'information donnée par l'ambassadeur d'Australie aux États-Unis, M. Michael Cook, qui était anciennement le chef de l'ONA. Il a reçu du sénateur William Kelly des précisions sur les recherches effectuées par son Comité à ce sujet. Il a obtenu et examiné divers documents qu'il a pu se procurer grâce à la *Loi sur l'accès à l'information*. Il a eu une réunion informelle avec M. Ward Elcock, actuellement sous-greffier (sécurité et renseignements) et conseiller juridique au Bureau du Conseil privé. Enfin, il a entendu le témoignage de M. Blair Seaborn, ancien coordonnateur de la sécurité et des renseignements au Bureau du Conseil privé.

#### **5.2.5**            *Conclusion*

En dépit de ces efforts, le Comité ne s'estime pas en mesure de dire si l'actuel système de coordination, d'évaluation et de diffusion des renseignements au sein du gouvernement répond aux besoins du Canada en matière de sécurité et de renseignement. Le Comité ne se considère pas non plus apte à établir dans quelle mesure le Bureau du Premier ministre ou le Cabinet se servent des renseignements de sécurité ou des renseignements touchant l'étranger. Enfin, le Comité ne peut pas non plus déterminer dans quelle mesure les renseignements de sécurité recueillis au Canada ou à l'étranger sont utiles aux ministères clients.

Le Comité estime qu'il est de la plus haute importance pour l'intérêt national du Canada, que le gouvernement s'occupe de la coordination, de l'évaluation et de la diffusion des renseignements de sécurité. D'énormes changements se produisent actuellement dans le monde. Ces changements pourraient donner naissance à de

nouveaux types de menaces et rendre les anciens moins importants. Le gouvernement du Canada doit être en mesure de suivre l'évolution des événements et d'en évaluer les conséquences. Ceci dit, le Comité pense que ces questions devraient être renvoyées pour étude au Groupe consultatif indépendant dont il a recommandé la création plus tôt dans le présent chapitre.

#### **RECOMMANDATION N° 25**

**Le Comité recommande que le Groupe consultatif indépendant étudie la question de la coordination, de l'évaluation et de la diffusion des renseignements au sein de l'administration fédérale canadienne.**

#### **RECOMMANDATION N° 26**

**Le Comité recommande que le Groupe consultatif indépendant examine le secteur de la sécurité et des renseignements au Bureau du Conseil privé afin de déterminer si celui-ci s'acquitte de ses fonctions de façon efficiente et efficace.**

#### **RECOMMANDATION N° 27**

**Le Comité recommande que le Groupe consultatif indépendant étudie la possibilité de créer au Canada un Bureau indépendant chargé d'évaluer les questions de sécurité nationale.**

#### **NOTES**

- 1) Peter H. Russell, «*Should Canada Establish a Foreign Intelligence Agency?*» Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, décembre 1988, p. 17.

# Pratiques de gestion – ressources humaines

## 6.1 Introduction

L'efficacité d'une organisation se mesure à la compétence des gens qui la constituent. Le Service canadien du renseignement de sécurité n'échappe pas plus à cette règle que les autres organismes et ministères du gouvernement du Canada. Ce qui le distingue, cependant, c'est la nature délicate de son travail. Le Service est l'un des gardiens de la sécurité nationale du Canada. De ce fait, son travail non seulement est important, mais exige beaucoup de ceux qui doivent le faire. Dans ce contexte, ses pratiques de gestion des ressources humaines revêtent une importance particulière. Un milieu de travail sain et un personnel dévoué constituent des facteurs déterminants de l'efficacité et de l'efficience du SCRS et, par voie de conséquence, de la sécurité du Canada.

Nous examinons dans ce chapitre les pratiques de gestion des ressources humaines du Service : recrutement, formation, avancement professionnel et programmes d'aide aux employés. Le chapitre est divisé en trois grandes parties. La première traite du cadre législatif régissant la gestion du personnel du Service. Dans la deuxième, nous exposons, dans les grandes lignes, l'historique de ses pratiques de gestion des ressources humaines et, dans la troisième, nous analysons les questions et problèmes de personnel auxquels le Service fait face et formulons une série de recommandations destinées à améliorer la situation actuelle.

Il y a lieu de noter, cependant, que certaines des questions qui ont trait aux pratiques de gestion des ressources humaines du Service ne sauraient être réglées par la modification de textes législatifs. Aussi le Comité a-t-il recommandé, lorsqu'il l'a jugé nécessaire, des améliorations aux pratiques de gestion du Service qui vont au-delà du texte de la loi.

## 6.2 Cadre législatif régissant la gestion du personnel du Service

L'article 8 de la *Loi sur le SCRS* définit le cadre législatif régissant la gestion des ressources humaines du Service :

- 8.(1) Par dérogation à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, le directeur a le pouvoir

exclusif de nommer les employés et, en matière de gestion du personnel du Service, à l'exception des personnes affectées au Service ou détachées auprès de lui à titre d'employé:

- a) de déterminer leurs conditions d'emploi;
- b) sous réserve des règlements :
  - (i) d'exercer les pouvoirs et fonctions conférés au Conseil du Trésor en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* en cette matière.
  - (ii) d'exercer les pouvoirs et fonctions conférés à la Commission de la fonction publique en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

En vertu de cette disposition, le Service constitue un employeur distinct du reste de la fonction publique. Pour des raisons opérationnelles et de sécurité, il n'a pas à se conformer aux mêmes règles que les organismes et ministères du gouvernement du Canada. Par conséquent, cette disposition autorise le directeur du Service à exercer les pouvoirs définis dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*<sup>1</sup> en matière de personnel : nomination, normes de classification, avancement et mutation, renvoi, congédiement et période de stage. Elle lui permet également d'exercer les pouvoirs prévus dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*<sup>2</sup>, notamment en ce qui concerne la formation et le perfectionnement, la classification des postes, les taux de traitement, les heures de travail, les congés, les règles de discipline, le contrôle des années-personnes, les conditions de travail et les frais de déplacement.

Le Service a besoin de plus de souplesse que le reste de la fonction publique dans certains des principaux domaines du personnel, pour les raisons suivantes :

- 1) Classification des postes : permettre un redéploiement rapide du personnel;
- 2) Période de stage : fixer des périodes plus longues permettant de confirmer la fiabilité;
- 3) Heures et conditions de travail : assurer un appui approprié des activités opérationnelles;
- 4) Règles de discipline : veiller à ce que les opérations soient licites et à ce que les employés agissent dans le cadre de la loi et dans l'intérêt de la sécurité nationale;
- 5) Dotation : permettre l'application de normes plus élevées que celles de la fonction publique et s'assurer de l'état psychologique des employés;

- 6) Formation : assurer une formation et une discipline appropriées à l'embauche.

L'alinéa 8(4)a) de la *Loi sur le SCRS* traite également de la gestion des ressources humaines. En voici le texte :

8.(4) Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements :

- a) pour régir l'exercice par le directeur des pouvoirs et fonctions que lui confère le paragraphe (1)...

Cette disposition autorise le gouverneur en conseil à édicter des règlements portant sur n'importe lequel des pouvoirs du directeur en matière de gestion du personnel. Il y a lieu de signaler qu'aucun règlement de ce genre n'a encore été adopté.

### 6.3 Historique

Au cours de ses trois premières années d'existence, le Service a connu des moments difficiles dans le domaine de la gestion de ses ressources humaines. Les difficultés découlaient notamment de la transition entre le Service de sécurité de la GRC et le SCRS nouvellement formé.

Plus de 95 p. 100 des membres du personnel venaient du Service de sécurité. De ce fait, le SCRS a hérité à la fois de la compétence et de quelques-unes des faiblesses de ce Service. La Commission McDonald avait noté que c'est surtout par manque de sens politique et de finesse analytique que les membres du Service de sécurité avaient commis des actes illégaux et d'autres irrégularités dans les années 1960 et 1970.

Cette «sous-culture» héritée s'est manifestée dans certaines des activités du SCRS. Il y a quelques années, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) l'avait critiquée pour avoir trop étendu son champ d'action dans le domaine de l'antissubversion. Dans son rapport annuel de 1986-1987, le CSARS a noté que «le SCRS consacre de l'argent et des efforts à trop de cibles dans le domaine de l'antissubversion et empiète ainsi sur la vie privée et les activités d'un trop grand nombre de Canadiens». Tout en admettant la nécessité pour le SCRS de se servir de certains locaux et services de la GRC, le CSARS jugeait nécessaire de continuer à lui rappeler qu'à titre d'organisme civil, le SCRS ne devait pas limiter son recrutement aux candidats ayant des antécédents policiers.

Deux rapports spéciaux, publiés dans les premières années du SCRS, ont eu des répercussions sensibles sur la gestion des ressources humaines. L'un a été rédigé par le CSARS, et l'autre par le Groupe consultatif indépendant (GCI).

En mars 1987, le CSARS a présenté à M. James Kelleher, alors solliciteur général, un rapport spécial traitant des langues officielles et des relations de travail dans le Service.

Une version expurgée de ce rapport a été publiée en juin de la même année sous le titre *Pour corriger une situation : Langues officielles et relations de travail au sein du Service canadien du renseignement de sécurité*.

Dans ce document, le CSARS constatait qu'il existait un «fossé culturel» au SCRS dans le domaine des langues officielles. Malgré les bonnes intentions de la direction, certains responsables du Service ne manifestaient pas un engagement suffisant envers la politique fédérale des langues officielles. Le CSARS notait en particulier un grave manque de compréhension de la réalité canadienne-française : «Le SCRS se comporte trop souvent comme un organisme anglais pour qui la dimension linguistique française n'est guère plus qu'une frivolité perturbante». Entre autres problèmes, le CSARS mentionnait la sous-représentation des francophones, l'insuffisance de la formation donnée en français et l'incapacité ou le refus de certains éléments du bureau central de communiquer en français avec les bureaux régionaux du Québec.

Sur le plan des relations de travail, le CSARS signalait un manque de communication entre la direction et le personnel. D'après le Comité, la situation était telle que les cadres et certains employés «en étaient venus à soupçonner le pire les uns des autres». Le manque de communication se manifestait de diverses façons. Le CSARS notait que les possibilités de mutation latérale au sein du SCRS étaient mal expliquées aux employés et que, pour beaucoup d'entre eux, les concours d'avancement n'étaient qu'une forme déguisée de favoritisme. Le Comité a également constaté que les employés trouvaient injuste de ne pas pouvoir participer à des concours de la fonction publique. Tout cela a provoqué un profond sentiment d'insécurité parmi les membres du personnel. Le manque de communication a été partiellement attribué à la transition, qui a obligé la direction à prendre rapidement des décisions davantage fondées sur l'intuition et l'expérience que sur une politique ou des systèmes bien compris. Les décisions semblaient arbitraires, ce qui donnait plus de force aux rumeurs qui couraient au sujet de la discrimination et du favoritisme. «Mais la racine du problème est plus profonde encore, ajoutait le CSARS, elle tient aux habitudes en matière de secret et à la nostalgie envers une structure hiérarchique de commandement» héritée du Service de sécurité de la GRC, où la participation du personnel au processus de décision était réduite au minimum.

Le rapport du GCI, *Des ressources humaines et un processus en transition*, a été publié en octobre 1987, peu après la parution de *Pour corriger une situation*. L'un des objectifs poursuivis par le GCI était de déterminer si les politiques de recrutement, de formation, de perfectionnement et de gestion du personnel du SCRS l'ont aidé à «se doter d'effectifs possédant les compétences, la formation et l'expérience nécessaires pour lui permettre de répondre aux besoins du gouvernement en matière de renseignement».

Le GCI notait que le processus de décision au sein du SCRS était trop hiérarchisé et formel et tendait à isoler le directeur du reste du Service. Comme le CSARS dans son rapport spécial, le GCI signalait que la structure organisationnelle du SCRS ainsi qu'une tendance naturelle au secret entravaient une communication efficace entre ses divers

éléments. Selon le GCI, le Service n'avait pas réussi à augmenter sensiblement la gamme de compétences de ses agents de renseignement et la représentation des francophones et des femmes dans l'effectif était décevante. Le Groupe consultatif trouva «étonnant de constater l'absence d'un programme d'avancement professionnel» et jugea les systèmes d'information de gestion du Service insuffisants pour les besoins d'une gestion efficace du personnel. Enfin, il signalait que la «culture organisationnelle» du SCRS ne différait pas beaucoup de celle du Service de sécurité de la GRC : «Au terme d'une période de transition de trois ans, le SCRS ressemble encore nettement au Service de sécurité».

Les deux documents, *Pour corriger une situation* et *Des ressources et un processus en transition*, contenaient de nombreuses recommandations importantes visant à améliorer les pratiques de gestion des ressources humaines au SCRS. En général, ces recommandations exhortaient le Service à revoir ses structures d'organisation et de gestion en vue d'améliorer la communication, de corriger les déséquilibres de représentation, surtout en ce qui concerne les francophones, les femmes et les groupes minoritaires, de diversifier la gamme de compétences du personnel au moyen d'une stratégie d'embauche nouvelle et énergique et d'offrir une formation appropriée à ses employés ainsi qu'un programme complémentaire d'avancement interne.

## **6.4 La situation actuelle et le besoin de changement**

Au cours des deux dernières années, le Service a pris quelques initiatives visant à corriger certains des problèmes exposés par le CSARS et le Groupe consultatif indépendant au sujet de ses pratiques de gestion des ressources humaines.

Le nouveau plan de gestion des ressources humaines approuvé en octobre 1988 est l'une de ces initiatives. Le plan, qui s'étend sur cinq ans, constitue un cadre pour l'intégration des politiques et des pratiques existantes ainsi que pour l'élaboration et la mise en oeuvre de nouvelles politiques et pratiques fondées sur huit thèmes : promotion des langues officielles, initiatives visant l'équité en matière d'emploi, gestion des relations employeur-employés, planification de carrière, formation et perfectionnement permanents, perfectionnement des cadres de direction, automatisation du milieu de travail et engagement bilatéral direction-employés à favoriser l'efficacité du Service et l'assainissement du milieu de travail. Parallèlement au plan de gestion des ressources humaines, le SCRS a mis en oeuvre un programme de communications internes destiné à informer tous les employés du Service des nouvelles initiatives prises dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Malgré ces mesures positives, le Comité a constaté qu'il demeure un certain nombre de questions et de problèmes à régler pour que le Service puisse s'acquitter de son mandat avec efficacité et assurance dans les années 1990 et au-delà. Dans ce qui suit, nous examinons ces questions et problèmes sous quatre angles : 1) recrutement et besoins en personnel, 2) formation, 3) avancement professionnel et 4) structure organisationnelle.

## **6.4.1** *Les besoins en personnel*

Tout examen de la gestion des ressources humaines commence inévitablement par une étude du genre de personnel qu'il faut dans un organisme de renseignement tel que le SCRS. Les besoins en personnel du Service nous amènent, à leur tour, à considérer deux points.

Le premier est de déterminer les besoins du Canada en matière de renseignement de sécurité à l'approche du XXI<sup>e</sup> siècle. Pour savoir de quel genre d'analystes et d'agents de renseignement le Service a besoin, il importe d'établir la nature des menaces présentes et futures envers la sécurité du Canada. Le monde évolue à un rythme accéléré, et la nature de ces menaces ne cesse de changer.

Le second point à considérer est la diversité de la structure socio-culturelle du Canada. Au départ constitué essentiellement de deux groupes culturels et linguistiques qui se partageaient un territoire riche et varié, le Canada s'est transformé aujourd'hui en une mosaïque culturelle. Le pays s'est enrichi grâce à l'arrivée de nombreux groupes ethno-culturels et à l'importance prise par d'autres groupes établis de longue date, mais dont on avait longtemps fait abstraction.

Face à un tel changement, le Service doit pouvoir évoluer. La capacité du SCRS de s'adapter à de nouveaux événements et à de nouvelles circonstances est directement fonction de la capacité de son personnel de s'adapter à de tels changements.

### **6.4.1.1** *Représentation*

Le Comité note avec satisfaction les mesures qu'a récemment prises le SCRS pour diversifier son personnel. En septembre 1989, le Service a entrepris la plus importante campagne de recrutement de son histoire. Cette campagne mettait en évidence le recrutement pluridisciplinaire des analystes et agents de renseignement futurs. Le recrutement est réalisé au moyen de présentations et de mesures de liaison avec les universités et les grands médias. Par exemple, le Service a publié des annonces dans 105 journaux, un peu partout au Canada, à la fin de 1989. Les critères énoncés dans les annonces étaient les suivants : les candidats devaient être de citoyenneté canadienne, posséder un diplôme universitaire et être disposés à travailler dans n'importe quelle ville du Canada et à se soumettre à un processus strict de sélection et de formation. Le Service profite en partie de l'attrition pour faire du recrutement. L'attrition se situe actuellement à 3 p. 100 dans la catégorie professionnelle (agents de renseignement) et à 7 p. 100 dans la catégorie du soutien administratif.

La question de la représentation au sein du Service demeure toutefois problématique en ce qui a trait aux femmes, aux minorités visibles, aux autochtones et aux handicapés. Il semble aussi qu'un problème persiste en ce qui a trait à la représentation des francophones.

Dans les documents fournis au Comité par le SCRS, ce dernier indique qu'il a pris des mesures pour corriger les déséquilibres de représentation des francophones au sein de son personnel. Le Service soutient que son effectif actuel est composé à 69 p. 100 d'anglophones et à 31 p. 100 de francophones. Les employés francophones ne représentaient que 15 p. 100 de l'effectif au moment de la création du SCRS, en juillet 1984. L'organisme fait aussi valoir que la proportion de francophones dans la catégorie de la gestion est passée de 20 à 29 p. 100 en 1989-1990. L'équipe de la haute direction comprendrait maintenant 67 p. 100 d'anglophones et 33 p. 100 de francophones, contre 83 p. 100 et 17 p. 100 respectivement en 1987.

Si ces chiffres sont exacts, ils indiquent une amélioration sensible dans la représentation des francophones au sein du SCRS, et il convient d'en féliciter le Service. Cela dit, le représentant régional de l'Association des employés du SCRS pour la région du Québec, M. Bernard Marentette, soutient que les francophones continuent d'être sous-représentés.

Dans son mémoire supplémentaire au Comité, M. Marentette prétend que les francophones sont sous-représentés dans la catégorie de la gestion, tant à l'Administration centrale à Ottawa que dans la région du Québec. M. Marentette ajoute que les employés francophones du Service au Québec sont sur-représentés dans la catégorie du soutien administratif. Selon lui, «les postes les plus rémunérateurs [dans la région du Québec] sont généralement accordés aux anglophones, tandis que les moins bien payés sont réservés aux francophones». Dans une lettre envoyée au CSARS le 2 janvier 1990, M. Marentette déclarait que «les rapports du SCRS et plus particulièrement ceux sur le bilinguisme sont de la pure fabrication et de la fiction, et ceci depuis 1984». En conséquence, l'intéressé fait valoir que le tableau de la situation linguistique du Service dans les rapports annuels du CSARS ne se fonde pas sur des renseignements complets.

Dans son analyse de la situation linguistique au sein du Service, M. Marentette ne se limite pas à la seule question de la représentation. Il soutient que les francophones reçoivent des services inadéquats dans leur langue de la part de l'Association des employés du SCRS :

Les employés francophones du SCRS n'ont jamais été en mesure d'obtenir des services de leur représentant national dans la langue de leur choix. Les francophones reçoivent toujours les mêmes services minables. Cette injustice persiste de façon lamentable et est en grande partie due à l'inertie du Service à appuyer la classification bilingue impérative de ce poste permanent [Président de l'Association des employés du SCRS]. De ce fait, ce poste demeure sans désignation linguistique. C'est le seul poste de toute l'organisation qui n'est pas classifié et qui n'a pas de désignation linguistique bilingue.

Dans son mémoire supplémentaire, M. Marentette fournit en outre plusieurs exemples de harcèlement d'employés francophones dans la région de Québec. Il soutient que ce harcèlement vise réduire le nombre de plaintes d'ordre linguistique portées par les employés francophones au Québec auprès de l'Administration centrale du Service et du

Bureau du Commissaire aux langues officielles. Selon M. Marentette, les tactiques d'intimidation des employés dans la région de Québec ont eu pour effet d'éliminer ce genre de plaintes.

Faute de moyens de défense contre les mesures de harcèlement et les mesures d'intimidation prises contre les employés, ceux-ci ne peuvent plus se plaindre à l'intérieur ou à l'extérieur des violations linguistiques et de la suppression de leurs droits. Donc, les menaces voilées, l'intimidation et le harcèlement des employés ont porté fruit car aucune plainte n'a été faite au Commissaire des langues officielles en 1989. Mais le problème de non-respect des francophones et de la *Loi sur les langues officielles* demeure entier.

Le Comité n'a pas été en mesure de vérifier l'état de la situation linguistique au sein du Service en raison des possibilités limitées qu'il a eu de consulter les documents et les fonctionnaires du SCRS. Le Service soutient que la situation linguistique s'améliore. Selon M. Marentette, de graves problèmes subsistent.

Le Comité est d'avis qu'il y aurait lieu de procéder à un examen de la situation linguistique au sein du Service. Il ne fait aucun doute que les difficultés soulevées par M. Marentette justifient une telle action. Le Comité croit que le CSARS devrait s'en occuper, étant donné qu'il jouit d'un accès total aux employés et aux documents du Service. Cette étude pourrait être un suivi à la partie du rapport du CSARS intitulé *Pour corriger une situation* qui traite de la question linguistique au sein du SCRS.

#### RECOMMANDATION N° 28

**Le Comité recommande que le CSARS procède à un examen de suivi des questions linguistiques au sein du Service et qu'il rédige un rapport pertinent. Cet examen devrait porter sur i) l'existence possible d'une sous-représentation des francophones; ii) la qualité des services dans les deux langues officielles au sein du SCRS; iii) la justesse des rapports du SCRS en ce qui a trait aux langues officielles; et iv) l'existence possible d'un harcèlement de la part de la direction à l'endroit des employés qui formulent des plaintes d'ordre linguistique. Une version publique du rapport final du CSARS sur la situation des langues officielles au sein du Service devrait être déposée au Parlement dans un délai raisonnable.**

En février 1990, l'effectif du SCRS comprenait 41 p. 100 de femmes. À première vue, ce pourcentage semble assez favorable, même s'il n'atteint pas 50 p. 100. Cependant, une analyse plus poussée révèle une situation beaucoup moins encourageante. Dans la catégorie de la gestion, l'élément féminin n'est que de 7 p. 100. Parmi les agents de renseignement au niveau de gestion intermédiaire, la proportion des femmes est encore plus faible : 2,2 p. 100. Ces chiffres révèlent néanmoins une certaine amélioration. Il y a un an, la catégorie de la direction ne comprenait que 3 p. 100 de femmes tandis qu'en 1988, 1 p. 100 seulement des cadres intermédiaires, dans la catégorie des agents de renseignement, étaient de sexe féminin. Malgré tout, étant donné l'importance du

déséquilibre, ces améliorations sont insignifiantes. Le Comité croit que le Service devrait prendre des mesures décisives pour corriger cette sous-représentation des femmes.

À l'heure actuelle, les personnes handicapées ne forment que 0,9 p. 100 de l'effectif du Service et les autochtones 0,2 p. 100. Ces chiffres sont faibles lorsqu'on les compare à l'ensemble de la population du Canada. Selon la dernière mise à jour du recensement de 1988, effectuée par Statistique Canada, la proportion de ces deux groupes dans la population canadienne est respectivement de 12,8 et de 2 p. 100. Il faut dire, à la décharge du Service, qu'il a pris quelques initiatives pour corriger ces écarts. Conformément aux lignes directrices du gouvernement, il a l'intention de porter la représentation des handicapés à 5,3 p. 100 et celle des autochtones à 2,5 p. 100 en 1990. Le Comité l'en félicite.

La situation vis-à-vis des minorités visibles nous laisse un peu perplexes. Les membres de ces minorités forment actuellement 1,6 p. 100 de l'effectif du Service. D'après le recensement de 1988, ce groupe représentait 6,8 p. 100 de la population du Canada. Dans sa réponse aux questions écrites du Comité, le directeur du SCRS a dit que bien que le Service soit encore en train d'élaborer un objectif d'emploi dans ce domaine, nous nous attendons à suivre de près l'objectif fédéral d'une représentation de 3,1 p. 100 d'ici 1991». Pourquoi le Service ne veut-il s'engager qu'à suivre de près les objectifs du gouvernement dans ce domaine? Le Comité juge cet engagement insuffisant. Le Service devrait viser à atteindre pleinement l'objectif fédéral à cet égard.

Au cours de ses délibérations, le Comité a reçu des témoignages de diverses organisations représentant les groupes ethniques du Canada. Beaucoup d'entre elles, comme la *World Sikh Organization* et l'Assemblée des premières nations, ont manifesté de l'animosité envers le Service parce qu'elles le soupçonnaient d'enquêter sur elles sans motif valable. Dans son mémoire au Comité, la *World Sikh Organization of Canada* a exprimé son opinion sur la question de savoir si le Service devrait avoir plus ou moins de moyens d'enquête. Sa réponse donne une idée de son sentiment envers le SCRS :

La question n'est pas de savoir s'il doit avoir plus ou moins de moyens d'enquête. Nous pensons que la qualité des moyens disponibles doit être améliorée. Nous croyons cependant que les ressources sont utilisées de façon abusive à l'égard des Sikhs au Canada. Par exemple, on a dénombré 800 cas d'écoute électronique à Hamilton. Des Sikhs ont été interrogés au hasard sans motif valable et sur la seule foi de rumeurs ou de documents non authentiques. La communauté sikh ne représente pas une menace pour la sécurité du Canada et nous considérons que les interrogatoires au hasard constituent une violation grave des droits de la personne. Nous demandons que ces pratiques cessent.

Le Comité croit que le Service peut améliorer son image parmi les minorités visibles du Canada en recrutant davantage de leurs membres.

La Commission de la fonction publique (CFP) a pris une série d'initiatives dans le domaine de l'équité en matière d'emploi dont le Service devrait s'inspirer. La CFP a

désigné, dans ses bureaux régionaux, des coordonnateurs de l'équité en matière d'emploi qui cherchent et recrutent des candidats compétents pour la fonction publique fédérale. Elle a également adopté quatre programmes de mesures spéciales. Le programme Options vise à augmenter la représentation des femmes dans la fonction publique. Dans les ministères, les postes pouvant être occupés par des handicapés peuvent être remplis grâce au Programme de l'accès, qui vise l'intégration des personnes qui croient qu'un handicap physique, mental ou psychiatrique ou des difficultés d'apprentissage réduisent leur chance d'obtenir un emploi. De même, le Programme national de perfectionnement des autochtones et le Programme de recrutement des membres des minorités visibles aident les membres de ces groupes à mieux s'intégrer dans la fonction publique. Les candidats retenus qui se prévalent de ces programmes sont nommés, en fonction du principe du mérite, dans des postes d'une durée déterminée ou indéterminée. Les programmes donnent aux candidats l'occasion d'acquérir de nouvelles compétences grâce à de la formation en cours d'emploi.

Le Comité croit savoir que le Service est en voie d'élaborer ou de mettre en oeuvre divers éléments d'un programme d'équité en matière d'emploi. Il l'en félicite et espère que la réalisation de ce programme sera bientôt terminée. Le Comité estime en outre que le Service ne devrait pas attendre que des femmes ou des membres de minorités visibles posent leur candidature à des postes. Il devrait plutôt les rechercher activement, s'il ne le fait pas déjà. Par exemple, le Service pourrait assurer une liaison avec des organismes représentant les femmes, les autochtones, les minorités visibles et les handicapés, dans le cadre de ses efforts pour corriger le problème de la représentation. Cette liaison aurait pour objectifs : a) de signaler à tous les intéressés que le Service est un employeur souscrivant au principe de l'égalité d'accès à l'emploi et qu'il est disposé à recruter de nouveaux membres compétents dans tous les groupes de la société, et b) de solliciter l'aide des groupes de femmes et des groupes minoritaires pour recruter de nouveaux membres. Les programmes de la CFP constituent de bons exemples d'initiatives d'équité en matière d'emploi que le SCRS devrait prendre comme modèles.

#### **RECOMMANDATION N° 29**

**Le Comité recommande que le Service termine l'élaboration et la mise en oeuvre de son programme d'équité en matière d'emploi d'ici le 31 décembre 1991. Le programme devrait viser à augmenter la représentation des femmes, des minorités visibles, des autochtones et des personnes handicapées.**

#### **RECOMMANDATION N° 30**

**Le Comité recommande que le programme d'équité en matière d'emploi du SCRS se base sur une stratégie active plutôt que réactive et que le Service recherche activement des femmes et des candidats de groupes minoritaires.**

### 6.4.1.2 *Se préparer pour l'avenir*

Toute importante qu'elle soit, la question de la représentation n'est que l'un de deux facteurs à considérer dans le domaine du recrutement de nouveaux membres. Le second est la capacité des candidats de s'adapter à une nouvelle réalité internationale et à la nature des nouvelles menaces qui se posent à la sécurité du Canada. Comme l'indique le mémoire rédigé par le Programme d'études stratégiques de l'Université du Manitoba :

[...] des efforts sont déployés pour que le SCRS reflète les divers éléments de la société canadienne. On ne peut qu'applaudir ces efforts, ainsi que le niveau d'études élevé des récentes recrues. Une mise en garde s'impose cependant. Pour faire face aux menaces envers la sécurité nationale, la qualité des personnes est d'une importance capitale. Il serait contraire à l'intérêt du Canada et préjudiciable au moral du Service d'écarter des candidats ayant une bonne formation et de hautes compétences analytiques pour respecter une politique de personnel trop formaliste.

Dans son deuxième rapport, la Commission McDonald a examiné la question des compétences que devraient posséder les agents et les analystes du renseignement. Elle a conclu qu'il n'était pas nécessaire de détenir un diplôme universitaire pour entrer dans un organisme de renseignement. «La formation universitaire, a noté la Commission, n'est pas une garantie que le sujet possède la compétence en matière d'analyse ou d'enquête dont a besoin un service de renseignements de sécurité<sup>3</sup>.» La Commission a néanmoins recommandé que le nouvel organisme de renseignement du Canada recherche activement des candidats diplômés d'université, estimant que beaucoup de ceux qui vont à l'université ont souvent tant la motivation que la compétence voulues pour travailler dans le domaines du renseignement. La Commission a également observé qu'un organisme de renseignement a besoin de gens spécialisés dans une foule de disciplines, y compris les langues, les sciences sociales, les sciences physiques, les arts, l'administration et le droit :

[...] aucun diplôme ne devrait être écarté : la qualité indispensable serait plutôt la capacité d'obtenir et d'évaluer la preuve, capacité qui peut s'acquérir dans n'importe quelle discipline intellectuelle<sup>4</sup>.

Le Comité partage l'avis du Programme d'études stratégiques et celui de la Commission McDonald à cet égard. Le Service ne devrait pas écarter des candidats compétents qui ne possèdent pas un diplôme universitaire. Cela s'applique en particulier aux candidats qui ont de l'expérience comme enquêteurs et qui pourraient posséder des compétences utiles au Service. Néanmoins, un diplôme universitaire est souvent un indice utile des capacités de recherche et d'analyse des candidats, capacités qui revêtent une importance particulière pour un organisme tel que le SCRS.

Lorsque le directeur du Service, M. Reid Morden, a comparu devant le Comité, il a déclaré que le Service avait pratiquement doublé la taille de son service d'analyse stratégique «au cours des dernières années». Le rapport annuel du CSARS pour

1988-1989 mentionne que le SCRS recrute maintenant davantage de nouveaux membres ayant des diplômes universitaires. Au cours de l'année, 21 des 25 recrues détenaient des diplômes supérieurs dans une multitude de disciplines telles que le droit, les sciences politiques, l'administration des affaires, les affaires internationales, la philosophie, la géographie et les langues modernes.

Le Comité félicite le Service d'avoir accru sa capacité d'analyse stratégique et d'avoir étendu la gamme de compétences de ses employés. Compte tenu des changements saisissants qui se produisent dans le monde, le Comité croit que l'analyse stratégique constituera à l'avenir un domaine critique pour le Service. Le Comité n'a cependant pas pu savoir combien de personnes travaillent pour le SCRS dans le domaine de l'analyse stratégique et n'a donc pas pu déterminer si les ressources consacrées à cette fonction sont suffisantes.

Une mise en garde s'impose ici. Le Comité croit que le Service a besoin d'un type particulier d'agents et d'analystes du renseignement : des personnes pouvant comprendre les changements spectaculaires qui se produisent actuellement dans le monde ainsi que leurs répercussions sur les menaces envers la sécurité du Canada. En particulier, le Service a besoin de recrues pouvant saisir tout le contexte social, culturel, politique et économique dont découle la nature changeante de ces menaces. Attardons-nous un instant sur cette question.

Dans un document présenté à la Conférence annuelle de 1989 de la CASIS (*Canadian Association for Security Intelligence Studies*), M<sup>me</sup> Adda Bozeman a examiné la conception qu'on se fait du renseignement en Asie, au Moyen-Orient, en Amérique du Sud, dans les Antilles et en Afrique. Elle a décrit les caractéristiques que les agents et les analystes occidentaux du renseignement devraient posséder pour réagir aux menaces provenant de ces régions du monde. Pour elle, l'une des caractéristiques vitales est l'aptitude à comprendre les cultures, les valeurs morales et les systèmes politiques qui influencent et inspirent les menaces envers la sécurité des pays occidentaux :

[...] il est impossible d'élaborer ou de déchiffrer un schéma général ou un programme particulier de renseignement sans comprendre le système politique et le tableau culturel dans lesquels il s'inscrit.

Il importe, par conséquent, de déterminer des composantes culturelles telles que la langue, la race, la religion, les expériences historiques partagées, les modes de pensée ou l'attachement à un point particulier du globe, quand on veut savoir, par exemple, si une manoeuvre donnée de renseignement est authentique et susceptible donc de constituer un facteur constant dans les affaires étrangères, ou si elle a été conçue, décisivement influencée ou sournoisement dirigée par des forces de l'extérieur, auquel cas elle pourrait bien être perçue par des observateurs avertis comme imprévisible, mais contrôlable.

La même préparation est nécessaire pour affronter avec succès, sur les plans politique ou théorique, des manifestations particulières d'un plan de renseignement donné, qu'il s'agisse de déception, d'action clandestine ou de

terrorisme. Dans les deux cas, le spécialiste du renseignement doit capter les sources de telles opérations dans l'esprit de ses adversaires sur l'échiquier mondial du renseignement. Autrement dit, il doit s'être familiarisé avec les éléments de base de leurs croyances, de leurs valeurs et de leurs modes de comportement, tels qu'ils se sont manifestés par le passé, avant de pouvoir, avec une certaine sûreté, évaluer une menace ou concevoir en conséquence une politique ou une ligne de conduite<sup>5</sup>.

Le Comité estime que le personnel du Service devrait posséder la finesse analytique nécessaire pour comprendre la nature changeante des menaces à la sécurité du Canada. Il croit que, pour atteindre ce but, le Service devrait favoriser des disciplines intellectuelles et des domaines d'études particuliers.

Le Comité croit que, pour faire face aux changements survenus en Europe de l'Est et à leurs répercussions sur la nature des menaces provenant de cette région du monde, le SCRS devrait recruter des agents et des analystes ayant suivi un programme d'études axé sur l'Europe de l'Est. Une bonne compréhension du communisme et de ses répercussions sur la politique et la société soviétiques ne suffit pas. Le Service devrait chercher des personnes pouvant comprendre pleinement les causes et les conséquences pour la sécurité du Canada de ce qui se passe dans le bloc de l'Est. Il devrait donc essayer de trouver des candidats ayant une connaissance spécialisée de l'économie, de l'histoire, de la sociologie, de la philosophie et des arts de l'Europe de l'Est.

Les pays du tiers monde peuvent également devenir le théâtre de nouveaux défis en matière de sécurité. Les conflits ethniques, nationaux et religieux qui déchirent de nombreuses régions du tiers monde sont aussi une source constante de changements. Le Comité croit par conséquent que le Service devrait trouver des recrues ayant des connaissances spécialisées dans les domaines du développement.

La question des connaissances linguistiques mérite également une certaine réflexion. Dans son rapport annuel de 1988-1989, le CSARS a noté que sur les 25 recrues de cette année-là, six connaissaient au moins une langue autre que le français et l'anglais. Le Comité félicite le Service de cet effort et l'encourage à poursuivre dans cette voie. Il croit que le SCRS devrait accorder une importance particulière au recrutement de personnes connaissant les langues de l'Europe de l'Est, du Moyen-Orient et de l'Extrême-Orient, en plus de celles qui connaissent les langues de l'Europe de l'Ouest.

#### **RECOMMANDATION N° 31**

**Le Comité recommande que le Service continue à recruter des personnes connaissant des langues autres que le français et l'anglais.**

### 6.4.2.1 *Évaluations psychologiques*

L'évaluation psychologique est un important moyen de sélection de nouvelles recrues car elle permet de noter et de prédire certains troubles psychologiques ou psychiatriques. On devrait ainsi détecter les personnes qui risquent de ne pouvoir pas faire face aux contraintes liées au travail dans le domaine du renseignement et prédire les faiblesses de rendement ou de comportement pouvant se produire en cours de carrière. Enfin, elle peut contribuer à réduire les frais de formation en révélant quelles recrues sont susceptibles de quitter le Service peu après leur embauche.

Le Service administre les tests psychologiques suivants lors de la sélection de nouveaux employés :

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| Test cognitif :                  | <i>Progressive Matrices de Raven</i>  |
| Tests de personnalité :          | <i>California Psychological Inventory</i><br>Inventaire multiphasique de la personnalité du Minnesota |
| Test d'intérêts professionnels : | Test de préférences professionnelles Strong-Campbell  |

À partir des témoignages qu'il a reçus, le Comité croit que les tests psychologiques du SCRS ne conviennent peut-être pas à ses besoins. Ces tests, qui ont été mis en marché dans les secteurs public et privé, ont été conçus pour une clientèle vaste et générale, mais non pour un groupe bien précis comme les agents de renseignement. En conséquence, ils ne permettent peut-être pas du tout de prédire qui sera un bon agent de renseignement.

À Vancouver, le Comité a entendu le D<sup>r</sup> Peter McLean, professeur de psychiatrie à l'Université de la Colombie-Britannique. Celui-ci a soutenu que pour que les tests psychologiques permettent de prédire quelque chose, il leur faut considérer les traits psychologiques comme une prédisposition permanente à se comporter d'une façon particulière :

Je le souligne, car un certain nombre de tests psychologiques ne tiennent pas compte de cet aspect. Ils sont ponctuels et consistent simplement à dire que telle ou telle personne n'est pas folle, ou qu'elle est actuellement bien adaptée. Mais on ne dit pas quelle sera sa situation d'ici un, deux ou trois ans, quand cette personne aura des problèmes conjugaux, des problèmes de conditions de travail, quand elle sera obligée de voyager énormément ou de faire toutes sortes de compromis.

Selon le D<sup>r</sup> McLean, le Service devrait examiner trois ensembles de renseignements ou «variables de prévision» lorsqu'il recrute de nouveaux membres. Le premier ensemble comprend les facultés cognitives et intellectuelles, comme le quotient intellectuel général,

la capacité de lecture et certaines facultés de perception et de mémoire. Le deuxième porte sur les traits de personnalité qui prédisposent à la dépression, au stress, à la paranoïa, à l'agression ou à d'autres formes de comportement incompatibles avec le travail dans le domaine du renseignement. Le troisième comprend les informations biodémographiques, comme le casier judiciaire ou les antécédents professionnels.

Le Comité n'est pas en mesure de dire si le programme d'évaluation psychologique utilisé par le SCRS aux fins de l'emploi est satisfaisant. Les tests qu'il administre sont de nature générale et ne répondent peut-être pas à ses besoins. Il est possible que le Service ait à mettre au point ses propres tests, comme cela se fait de plus en plus dans le secteur privé.

#### **RECOMMANDATION N° 32**

**Le Comité recommande que le Service passe en revue le programme d'évaluation psychologique dont il se sert pour sélectionner ses futurs employés afin de déterminer s'il est toujours valable et s'il répond à ses besoins. Il lui faudra faire rapport de ses constatations au solliciteur général dans des délais raisonnables.**

#### **6.4.2.2      *Le polygraphe***

La plupart des services de police du Canada se servent du polygraphe, communément appelé détecteur de mensonge, comme outil d'enquête pour limiter la liste des suspects en écartant les innocents. Le polygraphe a même permis parfois d'obtenir des aveux. Certains employeurs font également passer des tests polygraphiques aux personnes qui postulent des emplois ou à leurs propres employés. Contrairement aux tribunaux américains, les tribunaux canadiens n'acceptent pas les résultats de ces tests comme preuve, par suite d'un jugement de la Cour suprême. En 1983, l'Ontario a modifié sa *Loi sur les normes d'emploi* pour interdire l'usage du polygraphe dans la sélection du personnel.

L'utilisation du polygraphe à des fins d'examen du personnel est controversée. Le Service s'en sert actuellement pour vérifier la «loyauté» des candidats aux postes d'agent de renseignement, mais a cessé d'y recourir pour examiner ses employés ou se renseigner sur le «mode de vie» des candidats à des postes.

Le CSARS a constamment critiqué le Service, dans ses rapports annuels, pour son utilisation du polygraphe, jugeant inacceptable le taux d'erreur des résultats qui est d'environ 10 p. 100 ou plus. D'après le rapport annuel 1987-1988, «ce taux est, en réalité, trop élevé pour justifier le vernis scientifique dont le polygraphe peut enduire des décisions arbitraires et préjudiciables au sujet des carrières de Canadiens loyaux».

Dans le cadre de ses travaux, le Comité a reçu le témoignage de M. Harry Stevens, professeur à l'Université Simon Fraser, et de M. Ed Kramer, des services psychologiques

de la Division «E» de la GRC, au sujet de la fiabilité du polygraphe. En conclusion, ces témoins ont dit que, malgré son utilité dans les enquêtes criminelles, le polygraphe n'était pas fiable comme moyen d'évaluation des recrues. Voici ce qu'en a dit le D<sup>r</sup> Kramer :

Pour la sélection, le détecteur de mensonges est utilisé bien différemment que lors d'enquêtes criminelles. Dans ce dernier cas, il s'agit d'établir la culpabilité de quelqu'un et on examine pour cela les réactions à des questions précises. Mais dans une entrevue plus générale, on ne peut pas savoir ce qui fait qu'une personne se sente coupable, si c'est le cas, et les questions sont très larges.

Il convient de noter que le polygraphe ne constitue que l'une des nombreuses étapes actuelles du processus de sélection des nouveaux membres du Service. Témoignant en 1986 devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre, M. Ted Finn, alors directeur du SCRS, avait dit ce qui suit :

Je pense que nous aurions tort d'utiliser le polygraphe comme seul et unique moyen de déterminer si une personne est réticente ou ne dit pas la vérité, et nous ne le ferions pas.

Le CSARS croit que le polygraphe pourrait avoir une influence démesurée sur le processus de sélection, compte tenu de son degré de fiabilité. Dans son rapport annuel 1986-1987, il dit :

À cause de leur fausse apparence de rigueur scientifique, les résultats du polygraphe seraient le plus souvent pris pour argent comptant. La tentation serait forte de ne pas tenir compte d'un résultat contraire des enquêtes qui, elles, sont sujettes à l'erreur humaine».

Enfin, d'après certains indices, il serait possible de manipuler les résultats des tests polygraphiques, certaines personnes pouvant en effet s'entraîner à mentir sans être décelées. Si tel est le cas, l'utilisation du polygraphe pour prévenir l'infiltration du Service par des agents de l'étranger est pour le moins douteuse.

Le Comité croit savoir que le SCRS a chargé des experts-conseils extérieurs de rédiger un rapport sur l'emploi du polygraphe et que le CSARS a présenté un rapport sur cette question en juin 1986.

#### **RECOMMANDATION N° 33**

**Le Comité recommande que le Service ne se serve pas du polygraphe à des fins de sélection du personnel.**

### **6.4.3 La formation**

Le Service a pris une série de mesures pour améliorer ses programmes de formation et ses politiques d'avancement professionnel. Beaucoup d'entre elles découlent de

recommandations formulées par le GCI en 1987. Les renseignements sur ces programmes et politiques figuraient dans les réponses que le directeur du Service a données par écrit aux questions du Comité.

Tous les nouveaux agents de renseignement sont tenus de participer à un cours d'instruction initiale récemment organisé au centre de formation du Service, à l'Académie Sir William Stephenson, maintenant établie à Ottawa. Axé sur la formation des analystes et composé de sept modules interdépendants d'une durée de 13 semaines, le cours est donné dans les deux langues officielles : certaines séances se déroulent en français, d'autres en anglais et d'autres encore dans les deux langues. La documentation est disponible dans les deux langues et les stagiaires peuvent présenter leurs devoirs en français ou en anglais. Au terme de ce cours, le nouvel agent de renseignement est affecté à l'un des services opérationnels de la Direction centrale d'Ottawa pour une période de deux ans, à la suite de quoi il est muté à un autre service opérationnel. Durant sa troisième ou sa quatrième année, l'agent suit le cours d'enquêteur de renseignement. Ce cours en est actuellement aux derniers stades d'élaboration et devrait pouvoir être donné dès l'été 1990. Après ce cours, l'agent est admissible à des affectations en rotation dans un bureau régional, à titre d'enquêteur.

Sur le plan de la formation permanente, le Service offre toute une gamme de cours, de colloques et d'ateliers opérationnels auxquels tous les agents de renseignement peuvent s'inscrire. Ces cours sont directement liés aux besoins des composantes opérationnelles du Service. Les agents peuvent également s'inscrire à des cours, des colloques, des ateliers et des conférences organisés à l'extérieur.

En 1989, le SCRS a mis sur pied un programme d'avancement et de perfectionnement professionnel destiné aux cadres supérieurs. Le programme vise à envoyer tous les membres de la haute direction suivre les cours d'orientation en gestion organisés par la Commission de la fonction publique à l'intention des employés des catégories SM et EX.

Enfin, le centre de formation du SCRS à Ottawa offre actuellement tous les mois des cours d'orientation aux nouveaux employés, dans la langue de leur choix.

Le Comité félicite le Service de ses initiatives en matière de formation et de perfectionnement des employés et l'encourage à persévérer. Les renseignements recueillis par le Comité ne lui ont cependant pas permis de déterminer si le Service a établi une procédure de validation de ses programmes de formation et de perfectionnement, de façon à en vérifier les répercussions sur le rendement des agents sur le terrain. Le Comité croit qu'une telle procédure serait utile pour le Service, si celui-ci n'en applique pas déjà une, afin de veiller à ce que ces programmes demeurent axés sur les besoins tant des employés que du Service.

À Vancouver, le Comité a entendu plusieurs témoignages qu'il a jugés extrêmement intéressants sur la simulation. En formation, la simulation est une technique pédagogique

permettant d'inculquer des compétences particulières en demandant aux stagiaires de jouer certains rôles. Les instructeurs créent des situations fictives dans lesquelles ils placent les stagiaires en leur demandant de résoudre un ou plusieurs problèmes. La simulation reproduit les circonstances qui peuvent survenir au cours de la carrière d'un employé. Les stagiaires doivent alors se servir des compétences acquises en classe pour résoudre les problèmes posés. La simulation est une nouvelle méthode pédagogique qui s'étend de plus en plus, surtout parmi les forces policières.

Le comité n'a pas réussi à déterminer avec certitude si le Service offre à ses recrues une formation quelconque en simulation. Il croit que le Service devrait envisager d'établir de tels programmes. La simulation présente de nombreux avantages par rapport à l'enseignement théorique et les cours magistraux. La simulation amène les stagiaires à développer les compétences dont ils ont le plus besoin, dans des conditions imitant étroitement la réalité. Le Comité croit qu'une combinaison de formation théorique et de simulation donne les meilleurs résultats. Comme le lui a dit M. John C. Yuille, professeur à l'Université de la Colombie-Britannique :

Tout travail semblable à celui d'un policier nécessite beaucoup de ce genre de formation en simulation, où quelqu'un définit d'avance l'ensemble des techniques nécessaires pour accomplir la tâche assignée, puis on tente d'évaluer le niveau de compétence atteint dans ces techniques, pour enfin offrir des méthodes de formation destinées à améliorer la compétence. À mon avis, une heure de simulation vaut sans doute mieux que dix heures de cours théorique.

Enfin, comme M. Yuille l'a fait remarquer au Comité, la simulation est intéressante du point de vue coût-avantages. Sans cette technique, les agents du SCRS pourraient avoir à apprendre leur métier sur le terrain, par tâtonnement, au risque de prendre de mauvaises habitudes et d'adopter des pratiques désuètes. En définitive, c'est le contribuable qui y perd parce que le rendement des employés au début est bien inférieur à ce qu'il pourrait être.

Le dernier point à considérer est celui de la formation linguistique au sein de Service. Témoinant devant le Comité, M. Paul Gibson, président de l'Association des employés du SCRS, a dit qu'à Toronto et dans les régions situées à l'ouest de cette ville, les employés du SCRS n'ont accès à la formation linguistique en français qu'à temps partiel. Cela semble créer de la frustration chez certains employés dans ces régions car beaucoup de possibilités d'avancement au sein du Service exigent un niveau de connaissance qu'ils trouvent difficile d'atteindre en suivant des cours à temps partiel.

Pour que le système d'avancement professionnel soit juste et équitable, le Comité croit que tous les membres du Service, où qu'ils travaillent, devraient avoir accès à de la formation en langue seconde à temps plein.

#### RECOMMANDATION N° 34

**Le Comité recommande que le Service établisse des programmes à temps plein de formation en langue seconde dans toutes les régions du pays. Il recommande en particulier au Service de prendre immédiatement des mesures afin d'offrir de la formation à temps plein en langue française à ses employés de Toronto et des régions situées à l'ouest de cette ville.**

L'un des meilleurs moyens de perfectionner la connaissance d'une langue seconde est de s'en servir tous les jours. Comme les recrues qui terminent le cours d'enquêteur de renseignement sont affectées à l'un des bureaux régionaux, le Comité croit que le Service devrait les encourager à demander une affectation dans une région du Canada où la langue de la majorité est différente de la leur. Les agents de renseignement anglophones pourraient ainsi demander à aller au Québec, et les agents francophones, dans des régions à majorité anglophone.

#### RECOMMANDATION N° 35

**Le Comité recommande que le Service offre à ses agents de renseignement des affectations dans des régions du pays où la langue de la majorité est différente de la leur.**

#### 6.4.4 *Avancement professionnel*

Le Comité a eu connaissance d'un certain nombre de lacunes en ce qui concerne les possibilités d'avancement professionnel des employés du Service.

Ainsi, il est difficile pour les employés du Service d'obtenir une mutation dans la fonction publique ou de se présenter à des concours organisés par d'autres ministères ou organismes fédéraux. Comme nous l'avons dit, le Service a un statut d'«employeur distinct» dans l'administration fédérale. Ses employés ne peuvent donc participer à des concours de la fonction publique que si la zone de concours s'étend à eux en particulier. Dans le cas des mutations, la difficulté découlerait du libellé des paragraphes 66(1), (6) et (7) de la *Loi sur le SCRS* (dispositions transitoires et modifications corrélatives), dont voici le texte :

66.(1) Sous réserve du paragraphe (5), les personnes suivantes affectées aux services de sécurité deviennent employées à l'entrée en vigueur du présent article :

- a) les officiers et les membres de la Gendarmerie;
- b) les personnes nommées ou employées en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

66.(6) Les personnes visées au paragraphe (1) qui étaient employées ou nommées en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* sont présumées, pendant une période de deux ans après l'entrée en vigueur du présent article, toujours être employées en vertu de cette loi pour ce qui est de leur admissibilité à demander par écrit à se faire muter à des postes comportant des fonctions régies par la même loi.

66.(7) Les personnes visées à l'alinéa (1)b) sont présumées, pendant une période de deux ans après l'entrée en vigueur du présent article, être employées dans la fonction publique au sens de la *Loi sur les relations de travail* dans la fonction publique pour ce qui est de leur admissibilité à une mutation en vertu de la *Loi sur l'emploi* dans la fonction publique.

D'après l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC), comme les dispositions transitoires du paragraphe 66(7) ont expiré il y a deux ans, les employés du Service n'ont aucune garantie de pouvoir obtenir des mutations à des postes de la fonction publique.

La difficulté d'obtenir des mutations ou de se présenter à des concours d'autres ministères et organismes fédéraux est une source de frustration pour les employés du SCRS. Comme l'a dit au Comité M. Paul Gibson, président de l'Association des employés du SCRS :

La plupart de nos membres ne souhaitent pas faire carrière dans le reste de la fonction publique. Cependant, la plupart voudraient avoir accès à la fonction publique afin d'améliorer leurs compétences et d'obtenir de l'avancement au sein du Service. Ce qu'ils aimeraient, ce sont des détachements, des affectations temporaires, l'accès à la fonction publique.

Le Comité comprend le point de vue des employés sur la question de l'accès à la fonction publique et croit que des mesures devraient immédiatement être prises pour corriger cette situation. Comme la majorité des fonctionnaires fédéraux, les employés du SCRS devraient pouvoir obtenir des mutations et se présenter à des concours dans la fonction publique. L'accès à la fonction publique permettrait également aux employés peu susceptibles d'obtenir de l'avancement dans le Service de poursuivre ailleurs une carrière utile et fructueuse. Enfin, cet accès serait avantageux pour le SCRS car il permettrait à ses employés de développer leurs compétences dans le cadre de détachements temporaires. Pour toutes ces raisons, le Comité croit que les employés du Service devraient avoir un plein accès aux possibilités d'emploi offertes par les ministères et organismes fédéraux.

Dans son rapport *Pour corriger une situation*, le CSARS conseillait au SCRS de chercher des moyens de permettre à ses employés d'accéder plus facilement à la fonction publique. De même, le GCI avait dit dans son rapport que «le cheminement de carrière des employés du SCRS devrait permettre d'autres affectations dans la communauté du

renseignement de sécurité et ailleurs au sein de la fonction publique lorsque l'intéressé possède les qualités requises». Le Comité est surpris de constater que, plus de trois ans après la publication de ces deux rapports, les employés du SCRS font toujours face aux mêmes difficultés. Il croit que ces employés devraient bénéficier de garanties législatives leur permettant d'obtenir des mutations ou de se présenter à des concours dans la fonction publique. Ainsi, ils y auraient accès quelle que soit la politique du SCRS sur la question.

### **RECOMMANDATION N° 36**

**Le Comité recommande que les employés du Service aient accès à tous les concours de la fonction publique et qu'on leur donne la possibilité d'obtenir des détachements et des affectations temporaires dans la fonction publique.**

Les employés du SCRS font également face au problème de l'avancement au sein du Service. Dans une série de brochures portant le titre *Fier de servir*, qui explique le plan de gestion des ressources humaines du Service, le SCRS affirme que l'une des priorités de la gestion du personnel est d'assurer une bonne planification de carrière à chaque employé. Cependant, l'avancement professionnel au sein du SCRS ne se fait pas toujours à la satisfaction des employés du Service. Dans son mémoire au Comité, l'AFPC dit ce qui suit:

Avant comme après la transition, le SCRS s'est toujours présenté comme un employeur qui favorise l'avancement professionnel. Les employés ont été amenés à croire qu'ils pouvaient progresser depuis les niveaux d'entrée jusqu'aux niveaux de gestion s'ils possédaient les compétences, la formation et les connaissances nécessaires. Aujourd'hui, ils doivent de plus en plus souvent faire face à des obstacles et à des changements de politique qui ne permettent pas la progression professionnelle.

L'AFPC va même jusqu'à affirmer, dans son mémoire, que le principe du mérite est inexistant au sein du Service.

Cette situation découle du fait que le Service constitue une organisation relativement petite à comparer aux autres ministères et organismes fédéraux. Récemment, le Service et l'Association des employés du SCRS ont déployé d'importants efforts pour élaborer une politique d'avancement professionnel qui sera prochainement rendue publique. Cette politique établira un cadre de progression professionnelle qui tiendra compte des besoins organisationnels du Service. Cependant, selon l'Association, la politique ne considère pas nécessairement carrière et avancement comme synonymes. Le nombre de postes de surveillance et de gestion est limité dans un organisme de la taille

du SCRS et les employés ont davantage de perspectives de déplacement latéral que d'avancement. L'Association admet cette restriction, mais dit ne pas pouvoir accepter que le Service continue à embaucher des candidats de l'extérieur pour remplir les postes de cadres intermédiaires et supérieurs :

[...] pour les employés, cheminement de carrière veut dire avancement. Par conséquent, le fait d'aller chercher des gens à l'extérieur pour remplir le nombre décroissant de postes de surveillance et de gestion est à la fois frustrant et démoralisant pour les membres de l'Association qui veulent faire carrière au SCRS.

Le Comité comprend les difficultés auxquelles font face les employés du SCRS à cet égard. Il ne faut cependant pas perdre de vue que d'importantes pressions ont été exercées sur le Service au cours des dernières années pour l'amener à diversifier les compétences de son personnel, tant parmi les agents de renseignement qu'au niveau de la direction. Le Comité approuve ce processus de diversification et encourage le Service à poursuivre dans cette voie. Néanmoins, le Comité se rend compte qu'il pourrait exister un problème d'avancement professionnel pour les employés du Service, surtout les anciens membres de la GRC qui sont entrés au SCRS en s'attendant à pouvoir progresser au sein du nouvel organisme.

Le Comité croit que le Service devrait tenir compte des vœux et des aspirations de ces employés tout en continuant à poursuivre son objectif de diversification des compétences de son personnel. Comme l'a dit le GCI dans son rapport, un programme de recrutement visant à élargir l'éventail des compétences et des connaissances en recrutant à l'extérieur ne doit pas être perçu comme entravant indûment l'avancement. «Un bon programme d'avancement professionnel, ajoutait le GCI, est essentiel».

#### **RECOMMANDATION N° 37**

**Le Comité recommande que, pour remplir tous ses postes de gestion intermédiaire et supérieure, le Service fasse du recrutement sur la base la plus large possible – c'est-à-dire tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration fédérale, tout en s'efforçant de découvrir les candidats compétents qui travaillent déjà pour lui et qui pourraient posséder les compétences recherchées.**

#### **6.4.5 Programmes d'aide aux employés**

La stabilité émotionnelle et la faculté d'adaptation sont essentielles pour travailler dans le domaine du renseignement. Les agents du renseignement sont souvent soumis à des situations stressantes où leur propre sécurité est parfois en danger. En outre, l'évolution rapide de la nature des menaces envers la sécurité du Canada est aussi source

d'anxiété. Ce stress est accru par l'isolement dans lequel agents et analystes travaillent souvent. M. Peter McLean, de l'Université de la Colombie-Britannique, a ainsi décrit au Comité les répercussions de cet isolement :

Ils ne peuvent pas jouir du même soutien. En effet, ils ne peuvent pas nécessairement revenir à la maison et parler à leur conjoint de ce qu'ils ont fait ce jour-là. Ils ne peuvent non plus parler à leurs voisins et bénéficier du même soutien social que les autres. Il faut qu'ils soient parfois des «justiciers solitaires» puisqu'ils ne peuvent pas parler de leur travail; cela peut devenir très stressant.

Il est par conséquent essentiel que les agents du renseignement du SCRS puissent avoir accès à des programmes adéquats d'aide aux employés, et en particulier aux services de psychologues, afin de pouvoir s'acquitter efficacement de leur travail.

Le Service a passé une entente avec CanCare, une compagnie privée qui offre des conseils aux personnes qui ont besoin d'aide. Les employés du SCRS peuvent communiquer avec CanCare depuis n'importe quel endroit au Canada et demander un rendez-vous pour discuter de questions telles que des problèmes psychologiques ou d'alcool, des difficultés financières ou des problèmes familiaux.

Lorsque M. Paul Gibson a comparu devant le Comité, il a déclaré qu'à son avis les programmes d'aide aux employés du Service étaient bons. Il a assuré le Comité que les problèmes des employés sont traités dans la plus stricte confidentialité au sein du Service. M. Gibson a toutefois reconnu que le Comité aurait une meilleure idée de l'efficacité des programmes d'aide aux employés s'il s'adressait directement aux personnes qui y ont eu recours.

Le Comité n'a pu parler à des employés du SCRS qui avaient eu recours aux services fournis par CanCare. Toutefois, lors de son passage à Vancouver, le Comité a entendu des spécialistes des programmes d'aide aux employés. M. Harry Stevens a déclaré ce qui suit :

Je ne connais pas tellement CanCare et je ne veux pas vraiment le critiquer, mais les organismes de ce genre voient simplement les gens qui leur sont renvoyés et ne les confie pas à des spécialistes—que ce soit des psychologues, des psychiatres, des travailleurs sociaux ou autres parmi leur personnel—qui soient au courant du genre de problème que peut avoir un policier ou un agent de renseignements. Je peux me tromper, mais c'est ce que je pense. Je ne pense pas que ces organismes soient à ce point spécialisés.

Le Comité n'a pas évalué la qualité des services fournis par CanCare. Il croit néanmoins que le ministre du Solliciteur général devrait examiner les services fournis par CanCare afin de déterminer si ceux-ci répondent aux besoins des employés du SCRS.

Le Comité croit savoir que la GRC dispose d'un solide programme d'aide aux employés. Le ministère du Solliciteur général pourrait étudier s'il ne serait pas préférable pour les employés du Service de recourir aux programmes d'aide qui sont en place à la GRC. Puisque le Service et la GRC sont tous deux des organismes d'enquête, ce pourrait être là une façon efficace et rentable de fournir des programmes d'aide aux membres du SCRS.

#### RECOMMANDATION N° 38

**Le Comité recommande que le ministère du Solliciteur général étudie la possibilité de rendre accessible aux membres du Service le programme d'aide aux employés qui existe à la GRC.**

#### NOTES

1. SRC, 1985, c. F-11.
2. SRC, 1985, c. P-33.
3. La Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Commission McDonald, 1981), deuxième rapport, vol. 2, p.709.
4. La Commission McDonald, deuxième rapport, vol. 2, 1981.
5. Adda Bozeman, *Non-Western Orientations to Political Intelligence and their Relevance for Western National Interests*, communication à la conférence annuelle de la CASIS, Ottawa, 28-30 septembre 1989.

### Pratiques de gestion — relations de travail

---

#### 7.1 Introduction

Le Comité s'intéresse aux relations de travail au sein du Service pour diverses raisons.

Tout d'abord, de bonnes et saines relations de travail peuvent avoir une incidence positive sur le rendement et l'efficacité. Si ces relations sont bonnes, le Service est mieux en mesure de s'acquitter de sa tâche et de protéger la sécurité nationale. En second lieu, les relations de travail peuvent influencer sur le moral du Service et sur la façon dont ses membres s'acquittent de leurs fonctions.

Le Comité s'intéresse également à ces relations de travail car cette question a reçu peu d'attention ces dernières années. Le Comité spécial du Sénat qui a étudié le projet de loi C157 n'a pas vraiment approfondi la question dans son rapport pas plus que la Commission McDonald.

Le Service a instauré de nouveaux programmes et politiques dans le but d'améliorer les relations de travail. Ainsi, dans chaque bureau régional, le SCRS a créé des comités locaux de consultation patronale-syndicale, chargés de régler les problèmes soulevés par la direction ou les employés; ils se réunissent quatre fois par an pour une consultation patronale-syndicale au plan national. Le Service a également créé un Conseil sur la santé et la sécurité au travail qui permet au patronat et au syndicat de débattre une fois par mois des conditions de travail au SCRS. Enfin, le Service a signé un protocole d'entente avec l'Association des employés du SCRS qui permet aux employés de porter devant la Commission des relations de travail dans la Fonction publique les questions relatives aux sanctions disciplinaires.

Le Comité félicite le Service d'avoir pris ces initiatives. Toutefois, il ressort des témoignages soumis au Comité par des organismes représentant les membres du service que les employés du SCRS sont désavantagés à deux égards par rapport aux autres employés de la Fonction publique. Tout d'abord, ils n'ont pas droit à la négociation collective, ni aux avantages juridiques qui l'accompagnent. En second lieu, ils n'ont pas recours aux mêmes procédures de grief et d'arbitrage que les autres fonctionnaires fédéraux.

Dans ce chapitre, on passe en revue la structure des relations de travail au sein du Service; on y examine les limites imposées aux employés du Service en matière de droit à la

négociation collective et de présentation des griefs , et on formule certaines observations relatives aux avantages acquis au sein du Service.

## 7.2 La structure des effectifs du service

Les employés du Service se divisent entre ceux qui peuvent se prévaloir des droits et avantages prévus aux termes de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* et ceux qui en sont exclus. Cette loi régit la convention collective, l'audition des griefs et le recours à l'arbitrage dans la Fonction publique. En vertu du paragraphe 2f) de l'article des définitions de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, certaines catégories de personnes sont exclues des droits et avantages prévus par cette loi. En voici le texte :

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente Loi.  
«Fonctionnaire» désigne une personne employée dans la Fonction publique, mais à l'exclusion des personnes...
  - f) employées par le Service canadien du renseignement de sécurité et ne faisant pas partie de la catégorie professionnelle «soutien administratif...

En vertu du paragraphe 2f) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, près de 800 employés du SCRS dont les postes vont de chauffeurs à agents de nettoyage et psychologues, ainsi que tous les agents de renseignement du Service, ne peuvent pas être membres d'un syndicat et sont exclus de toute forme de négociation collective. Ces employés, qui comptent pour 75 p. 100 des effectifs du Service, sont représentés par l'Association des employés du SCRS. Cette association n'est pas une unité de négociation accréditée selon le droit canadien du travail. Elle a été créée en vertu d'ententes conclues avec le directeur et elle est prévue dans les manuels de politique administrative du Service. Environ 500 employés du Service, ceux qui appartiennent à la catégorie du soutien administratif, sont représentés par l'Alliance de la Fonction publique du Canada. Il s'agit des commis, dactylographes, secrétaires et préposés aux appareils de reprographie. Tous ces employés ont droit à la négociation collective.

## 7.3 Négociation collective

Deux dispositions de la *Loi sur le SCRS* portent sur la négociation collective au sein du Service. La plus importante est l'alinéa 8(1)a). En voici le libellé :

- 8.(1) Par dérogation à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, le directeur a le pouvoir exclusif de nommer les employés et, en matière de gestion du

personnel du Service, à l'exception des personnes affectées au Service ou détachées auprès de lui à titre d'employé,

a) de déterminer leurs conditions d'emploi...

Les conditions d'emploi des membres du Service représentés par l'Alliance de la Fonction publique du Canada sont énoncées dans les conventions collectives. Depuis 1984, quatre conventions collectives ont été conclues entre l'Alliance et le Service. La convention collective en cours a été signée le 30 mars 1990 et arrive à échéance le 31 décembre prochain.

Les conditions générales d'emploi des membres du Service représentés par l'Association des employés du SCRS sont prévues dans le Manuel de politique administrative du Service. L'association présente des instances au directeur au sujet des taux de rémunération, des avantages sociaux et des conditions de travail. Lors de sa comparution devant le Comité, M. Paul Gibson, président de l'Association des employés du SCRS, a déclaré à ce sujet qu'il s'agissait davantage d'une discussion que d'une négociation proprement dite. L'Association s'oriente actuellement vers des initiatives en collaboration avec le Service. La politique «Orientation de carrière» en est un bon exemple. Il s'agit d'un programme de perfectionnement professionnel mis au point conjointement par le Service et l'Association des employés du SCRS.

La deuxième disposition de la Loi sur le SCRS qui porte sur la négociation collective est le paragraphe 9(1); il stipule :

9.(1) Par dérogation à la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*,

a) le mode de règlement des différends applicable aux employés qui font partie d'une unité de négociation déterminée pour l'application de cette loi est l'arbitrage...

Cette disposition prévoit que les employés faisant partie de l'unité de négociation créée pour le SCRS,—c'est-à-dire ceux qui appartiennent à la catégorie du soutien administratif,—n'ont pas le droit de grève. Le règlement des différends en matière de négociation collective est donc soumis à l'arbitrage de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

L'impossibilité de constituer une unité de négociation collective inquiète un grand nombre d'employés du SCRS, syndiqués ou non.

Le cadre législatif qui régit actuellement la négociation collective au sein du Service a pour effet, entre autres, de rendre très précaire l'existence de l'Association des employés du SCRS. Du fait que l'existence de l'Association repose uniquement sur le Manuel de politique administrative, la direction du SCRS peut donc unilatéralement modifier la

composition, le mandat et la structure de l'Association. En fait, rien n'empêche le Service d'abolir l'Association s'il le désire. M. Paul Gibson a fait une déclaration révélatrice à ce sujet lors de sa comparution devant le Comité :

Par le passé, nos relations avec la direction n'ont pas été très bonnes. Nous avons connu des hauts et des bas et il continuera d'en être ainsi à l'avenir.

Pour le moment, je crois que les choses vont assez bien. Certains membres de l'Association et de la direction voient les choses d'un même oeil [...] Nous craignons que si cela venait à changer—comme l'ont dit les représentants de l'Alliance—et que l'optique soit modifiée, nous disparaissions pour toujours, d'un trait de plume.

Les limites imposées au droit des employés du SCRS de se syndiquer posent également des problèmes à l'Alliance de la Fonction publique du Canada. Dans le mémoire qu'elle a présenté au Comité, l'Alliance a indiqué que le Service pourrait reclassifier des postes pour les retirer de la catégorie de soutien administratif et limiter ainsi le droit à la négociation collective de certains employés du SCRS. En vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, l'employeur doit justifier le bien-fondé d'une telle exclusion. L'Alliance n'a pas pu prouver au Comité que le Service avait pris de telles mesures en raison du caractère secret des affaires courantes du SCRS. Néanmoins, dans son mémoire au Comité, l'Alliance déclare ce qui suit :

[...] lorsque nous avons, dans le passé, demandé au SCRS de nous fournir des énoncés de fonctions et d'autres renseignements pertinents relatifs à une demande d'exclusion, la demande a été retirée et les postes visés ont été brusquement reclassifiés de façon à ne plus faire partie de l'unité de négociation.

Le Comité est d'avis que les dispositions législatives s'appliquant à la négociation collective au sein du Service laissent à désirer. Notamment, le paragraphe 2f) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, qui limite le droit à la négociation collective de 75 p. 100 des employés du Service, n'est pas de mise. Tous les employés du Service devraient avoir les mêmes possibilités de représentation syndicale que les autres employés de la Fonction publique. Les membres de l'Association des employés du SCRS devraient jouir des mêmes droits de négociation collective que leurs collègues représentés par l'Alliance.

## 7.4 Droits en matière de grief et d'arbitrage

Le paragraphe 2f) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* limite également les droits à l'arbitrage des employés du SCRS qui n'appartiennent pas à la catégorie professionnelle du soutien administratif. En vertu de la loi, un fonctionnaire a le droit de présenter un grief à son employeur ou à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Un grief peut porter sur l'interprétation ou l'application d'une loi, d'un règlement, d'un règlement administratif, d'une directive ou d'un autre texte, sur une disposition de convention collective ou une décision d'arbitrage, ou encore sur tout

incident ou toute question concernant les modalités d'emploi de la personne. Si le grief n'est pas réglé à la satisfaction de l'employé, ce dernier peut le renvoyer à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, aux fins d'arbitrage. Les questions soumises à l'arbitrage portent uniquement sur l'interprétation ou l'application, à l'égard de l'employé, d'une disposition de convention collective ou d'une décision d'arbitrage, ou encore des mesures disciplinaires entraînant un congédiement, une suspension ou une sanction pécuniaire. Les employés du SCRS n'ont pas accès à ces procédures car, en vertu du paragraphe 2f) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, ils ne sont pas considérés comme des fonctionnaires aux fins de ladite Loi.

Le paragraphe 8(2) de la *Loi sur le SCRS* traite des règles de procédure concernant les griefs au sein du Service :

8.(2) Par dérogation à la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* mais sous réserve du paragraphe (3) et des règlements, le directeur peut établir des règles de procédure concernant la conduite et la discipline des employés, à l'exception des personnes affectées au Service ou détachées auprès de lui à titre d'employés, la présentation par les employés de leurs griefs, l'étude de ces griefs et leur renvoi à l'arbitrage.

En vertu de ce paragraphe, le directeur peut, sous réserve des règlements pris par le gouverneur en conseil, déterminer les règles de procédure relatives à la conduite et à la discipline des employés, ainsi qu'à la présentation de leurs griefs.

Au moment de la création du Service, certains droits dont jouissaient auparavant les membres des services de sécurité de la GRC ont disparu, notamment le droit de présenter des griefs à des comités de révision composés de trois membres. Ces comités, constitués selon les besoins, se composaient d'un représentant des employés et de deux employés cadres supérieurs, acceptables aux deux parties. Les griefs déposés par les employés non syndiqués du Service sont maintenant réglés à l'un des trois paliers suivants du SCRS : le directeur régional, le directeur des ressources humaines et des langues officielles ou le directeur du Service. Les comités de révision sont rarement constitués et, lorsque cela se produit, il semble que leurs membres soient choisis exclusivement parmi la direction. M. Bernard Marentette, représentant régional de l'Association des employés du SCRS pour la région du Québec, a déclaré ce qui suit dans son mémoire au Comité :

Ces dernières années, il n'a été possible qu'une seule fois de renvoyer la question à un comité de révision. Toutefois, les trois membres du comité sont nommés par la direction et les lignes directrices, extrêmement restrictives, ne permettent pas aux représentants de l'employé visé d'y prendre part. Le Comité se compose habituellement d'un ou de deux employés du Personnel et du supérieur immédiat de l'employé faisant l'objet de l'examen. On peut douter de l'objectivité de ces comités, car certains de leurs membres peuvent se trouver dans une situation de conflit d'intérêts. Par exemple, le gestionnaire dont la compétence est remise en question ne voudra pas perdre la face en reconnaissant la validité des plaintes

formulées par son subalterne. Il ne tiendra pas non plus à admettre que les plaintes à propos de son employé sont fondées, car cela influencerait sur sa prime de rendement.

Le Comité estime qu'il est injuste que les employés du Service ne jouissent pas des mêmes droits en matière de grief et d'arbitrage que les autres fonctionnaires. Les employés du SCRS constituent pratiquement le seul groupe de fonctionnaires fédéraux permanents, employés à plein temps, à ne pas avoir accès à la procédure d'arbitrage prévue dans la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. Les membres de la Gendarmerie royale du Canada sont également exclus, mais, en vertu de la Partie III de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, ils ont désormais accès à leur propre procédure de grief.

## 7.5 Le droit de se syndiquer

On a soutenu que les membres d'un organisme du renseignement de sécurité ne devraient pas, pour des raisons de sécurité, avoir le droit de se syndiquer. Dans son deuxième rapport, la Commission McDonald signalait notamment la possibilité de conflits patronaux-syndicaux qui entraîneraient des risques élevés de fuites préjudiciables, ou même d'une infiltration ennemie<sup>1</sup>. Le Comité n'accepte pas cet argument. Le fait qu'il n'y ait pas de syndicat suscite, à tout le moins, un sentiment de frustration parmi les membres du Service, qui peut, à son tour, provoquer la colère et le ressentiment. La présence d'un syndicat et la reconnaissance du droit à la négociation collective fournissent un mécanisme qui permet d'aborder et de régler efficacement les questions qui sont sources de friction et de frustration.

Lorsqu'il a comparu devant le Comité le 5 juin 1990, le directeur du SCRS a déclaré, en réponse à la question d'un député, qu'il ne s'opposerait pas à la syndicalisation des membres du Service représentés par l'Association des employés du SCRS, à condition qu'une formule d'arbitrage soit prévue pour faire face à l'éventualité d'une grève.

### RECOMMANDATION N° 39

**Le Comité recommande que tous les employés du Service aient le droit de se syndiquer conformément à la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.**

## 7.6 Le droit de grève

Le Comité partage également l'avis du directeur qui pense qu'il serait contre-indiqué d'accorder le droit de grève aux employés du Service. Ce dernier a pour mandat de protéger le Canada contre les menaces envers sa sécurité et ses activités ne doivent pas être entravées par une grève éventuelle de ses employés. Toutefois, le Comité est d'avis que c'est à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique qu'il revient de déterminer quels employés du Service doivent jouir du droit de grève. La *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* prévoit que l'employeur peut

demander à la Commission des relations de travail dans la fonction publique de désigner une partie ou la totalité de ses employés comme exerçant des fonctions nécessaires à la sécurité du public. Tout fonctionnaire ainsi désigné perd le droit de grève sans perdre cependant ses autres droits en matière de négociation collective.

#### **RECOMMANDATION N° 40**

**Le Comité recommande de confier à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique le soin de décider quels employés du Service devraient avoir le droit de grève.**

### **7.7 Désignation – catégorie de direction**

Il est convenu que, lorsqu'il établit les grandes lignes des relations patronales-syndicales, un employeur a le droit de désigner certaines personnes de l'organisation comme appartenant à la catégorie de direction. En vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, un employeur peut demander à la Commission de désigner un ou des employés comme des «personnes occupant un poste de direction ou de confiance». En raison de cette disposition, ces employés ne font pas partie d'une unité de négociation. L'article 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* précise qu'une personne occupant un poste de direction ou de confiance est une personne à l'emploi de la Fonction publique qui ne doit pas «selon la Commission, faire partie d'une unité de négociation en raison de ses attributions auprès de l'employeur.»

La disposition de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* relative à la désignation des postes de «direction ou de confiance» a ceci de particulier que le Service pourrait demander, et la Commission décider, que tous les employés du SCRS, et non pas simplement ceux qui appartiennent à la catégorie de direction, soient désignés comme des employés de confiance, simplement en raison des tâches qu'ils assument. Tous les employés du Service pourraient alors perdre le droit à la négociation collective et le droit de présenter un grief relativement à l'interprétation ou à l'application de leur convention collective. Même s'il estime normal que le directeur demande à ses cadres supérieurs de ne faire partie d'aucune unité de négociation au sein du Service, le Comité estime qu'il ne faudrait pas utiliser dans un sens trop large les termes «postes de direction ou de confiance».

#### **RECOMMANDATION N° 41**

**Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* précisent et confirment que les employés du SCRS ne doivent pas être désignés comme des employés «de direction et de confiance» et être exclus des négociations collectives aux termes de l'article 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* du seul fait qu'ils ont accès à des informations confidentielles touchant la sécurité nationale.**

La reconnaissance du droit à la négociation collective requiert des modifications corrélatives à la *Loi sur le SCRS* et à la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

Le paragraphe 9(1) de la *Loi sur le SCRS* retire aux employés du SCRS qui font partie d'une unité de négociation, le droit de faire grève et prescrit l'arbitrage comme seul recours pour régler un différend concernant cette unité de négociation. Il conviendrait d'abroger le paragraphe 9(1) afin que les employés du Service aient les mêmes droits et privilèges, aux termes de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, que leurs collègues des autres secteurs de la Fonction publique.

#### **RECOMMANDATION N° 42**

**Le Comité recommande que le paragraphe 9(1) de la *Loi sur le SCRS* soit abrogé afin que les employés du SCRS jouissent du même droit à la négociation collective que les employés des autres secteurs de la Fonction publique.**

Le Comité estime également que le paragraphe 2f) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* devrait être abrogé. On atteindrait ainsi deux objectifs : tout d'abord, on conférerait à tous les employés du Service les mêmes droits et avantages en matière de négociation collective que ceux dont jouissent les autres fonctionnaires et, en second lieu, on donnerait aux membres du Service les mêmes droits en matière de grief et d'arbitrage que ceux dont peuvent se prévaloir les employés des autres secteurs de la Fonction publique.

#### **RECOMMANDATION N° 43**

**Le Comité recommande que le paragraphe 2f) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* soit abrogé afin d'accorder à tous les employés du SCRS les mêmes droits en matière de négociation collective, de grief et d'arbitrage que ceux dont jouissent tous les autres employés de la Fonction publique.**

Le Comité estime que ces modifications constituent des améliorations. Il estime également que, pour que l'ensemble des relations de travail au sein du Service fonctionnent bien, la direction du SCRS doit bien connaître les lois, règlements, accords et modalités de recours s'appliquant aux membres du Service. L'Alliance de la Fonction publique du Canada a déclaré au Comité que la direction du SCRS ne connaissait pas suffisamment bien les règles et règlements relatifs aux employés syndiqués du Service.

En vertu du paragraphe 66(2) de la *Loi sur le SCRS* (Partie V, Dispositions provisoires et modifications corrélatives et connexes), tous les employés du Service qui appartenaient auparavant aux services de sécurité de la GRC continueront de jouir des mêmes avantages liés à l'emploi qu'ils avaient avant d'être au service du SCRS,

66.(2) ...sous réserve des éventuelles modifications consécutives aux conventions collectives ou, dans le cas des personnes qui ne sont pas représentées par un agent négociateur, à une décision du Service.

Les représentants de l'Association des employés du SCRS n'acceptent pas cette disposition. Ils s'opposent au fait que le SCRS peut modifier unilatéralement les avantages acquis, lorsqu'ils passent de la GRC au Service. Selon l'Association des employés du SCRS, bon nombre des employés qu'elle représente craignent de perdre éventuellement leurs avantages en raison du paragraphe 66(2).

L'Association des employés du SCRS a recommandé au Comité que le paragraphe 66(2) soit reformulé afin d'interdire au Service de modifier unilatéralement ces avantages. Le Comité souscrit à cette recommandation. Il est d'avis que le Service devrait obtenir le consentement de chaque employé du SCRS avant de modifier ses avantages.

#### RECOMMANDATION N° 44

**Le Comité recommande que le paragraphe 66(2) de la *Loi sur le SCRS* soit modifié afin que les avantages dont jouissent les anciens membres de la GRC ne soient modifiés ou supprimés que lorsque la direction aura obtenu le consentement préalable de chaque employé visé.**

#### NOTES

1. La Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Commission McDonald, 1981), deuxième rapport, vol. 2, p. 735.



# La sécurité et le renseignement — contrôle et responsabilité

## 8.1 Contrôle et responsabilité

Les termes «responsabilité» et «contrôle» sont souvent utilisés l'un pour l'autre, ce qui ne devrait pas être le cas dans le contexte de la sécurité et du renseignement. Le contrôle, qui est exercé par différents intervenants (dont certains au niveau politique et d'autres au niveau administratif), sous-entend des efforts faits dans le cadre d'un ensemble de règles préétablies pour assurer le déroulement aussi efficace et efficient que possible des activités opérationnelles des ministères et organismes du gouvernement. Quant à la responsabilité, elle sous-entend l'obligation des divers intervenants d'un système de rendre compte des activités dont ils doivent répondre sur le plan politique ou administratif.

### 8.1.1 Règles

Il y a trois grandes catégories de règles qui régissent la sécurité et le renseignement au sein des organismes qui relèvent du gouvernement fédéral : les lois, les politiques et les protocoles. Les fonctions assumées par les organismes relevant du solliciteur général sont en grande partie régies par des lois. La *Loi sur le ministère du solliciteur général*, la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, le *Code criminel* et d'autres lois prévoient collectivement certains pouvoirs de contrôle sur le SCRS et la GRC. Par contre, les fonctions assumées au sein de l'administration fédérale, notamment la sécurité administrative (à savoir le processus permettant d'assurer la protection de certains types de biens nationaux et de vérifier la loyauté de certaines personnes envers le Canada), sont d'habitude régies par des politiques et non par des lois. Ces deux premières catégories se distinguent de certaines activités de collecte de renseignements sur l'étranger qui ont toujours été régies par des protocoles et des ententes que le Canada et ses alliés ont conclus secrètement.

### 8.1.2 Responsabilité

Alors que, dans la pratique, les contrôles ont toujours été issus de lois, de politiques et de protocoles, le pouvoir de demander à des personnes responsables de rendre compte des activités du Canada sur les plans de la sécurité et du renseignement n'est resté, en

grande partie, que théorique. Par le passé, la plupart des pays, et même les démocraties libérales comme le Canada, préféraient ne pas divulguer d'informations sur les questions relatives à la sécurité et au renseignement. Ce culte du secret s'est manifesté au cours de la Deuxième Guerre mondiale, le renseignement étant alors perçu comme une condition essentielle à la survie des alliés et, plus tard, à la victoire. L'apparition de la guerre froide n'a fait que confirmer ce besoin. Ce n'est que dans les années 70, après s'être aperçu que les organismes de renseignement de plusieurs pays avaient dépassé le cadre de leur mandat, que l'on s'est efforcé de les rendre plus responsables.

Bien que le contexte ait évolué par la suite, les législateurs du Canada et d'autres pays se sont régulièrement heurtés à la réticence des organismes de sécurité et de renseignement à parler de leurs activités. Il en a été de même des responsables de ces organismes qui ont persisté à ne pas vouloir donner des réponses claires et complètes lorsque les députés ont essayé d'obtenir des informations par les voies habituelles, notamment durant la Période des questions à la Chambre des communes ou pendant les audiences du comité chargé d'étudier le Budget des dépenses.

En 1984, l'adoption de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* a grandement fait pencher la balance en faveur d'un plus grand accès du public aux personnes oeuvrant dans le secteur du renseignement de sécurité en obligeant certains intervenants politiques, responsables d'un secteur de la sécurité et du renseignement en particulier, à fournir des rapports. On a alors créé des organismes de contrôle qui étaient tenus, de par la loi, de fournir au solliciteur général, dont relevait le nouvel organisme, des rapports précisant dans quelle mesure le SCRS s'était conformé à la loi et avait fait preuve d'efficacité et d'efficacé. Dans le cas du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), le ministre s'est vu obligé de soumettre au Parlement un rapport annuel, dans des délais prescrits.

La véritable responsabilité, c'est-à-dire l'obligation pour un ministre de rendre compte des activités de ses fonctionnaires ne se limite pas à produire un rapport conformément aux exigences d'une loi. Cette responsabilité incombe en fin de compte aux parlementaires, c'est-à-dire aux personnes qui peuvent demander des comptes. L'exercice de cette prérogative dépend, on doit le souligner, de deux éléments qui sont tous deux liés aux connaissances que possèdent les personnes qui peuvent demander des comptes. Ces personnes doivent connaître toute la portée des pouvoirs qu'elles peuvent exercer. Dans le cas des députés, ces pouvoirs leur permettent également de convoquer des témoins, d'exiger des documents et des dossiers, et de recommander la réduction de certains postes dans le Budget des dépenses. Mais de tels pouvoirs ne sont utiles que si les personnes qui les exercent connaissent le domaine en question et si elles savent quels témoins convoquer et quels documents exiger.

Les travaux du Comité auraient été une excellente occasion pour ses membres d'en apprendre davantage sur la sécurité et le renseignement. Il n'en a toutefois pas été ainsi car les responsables du renseignement s'en sont tenus au strict minimum pendant les

audiences, et n'ont pas donné aux députés et au personnel du Comité ce qu'ils attendaient.

N'ayant pas pu, dans l'ensemble, prendre connaissance de tout ce qu'il jugeait approprié, le Comité recommande certains changements à la *Loi sur le SCRS*. Ces changements permettront aux futurs comités du Parlement non seulement de convoquer les ministres et les cadres supérieurs concernés pour leur demander des comptes, mais aussi d'obtenir des renseignements complets et détaillés sur ce secteur d'activités.

L'essentiel des recommandations, dont on trouvera le texte dans le présent rapport, porte sur le rôle du CSARS, de l'inspecteur général du SCRS, et du Parlement.

Il convient, tout d'abord, de donner l'opinion du Comité sur le rôle actuel des principaux intervenants aux termes de la *Loi sur le ministère du solliciteur général*, de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*.

## **8.2 La Loi sur le ministère du solliciteur général**

### **8.2.1 Le ministère dans son ensemble**

Jusqu'au milieu des années 60, le ministre de la Justice et le procureur général du Canada étaient chargés de toutes les questions de compétence fédérale relatives aux services de police, aux pénitenciers et aux libérations conditionnelles. Après la publication du Rapport de la Commission Glassco, le Parlement adopta la *Loi sur l'organisation du gouvernement* qui transféra ces responsabilités au nouveau ministère du Solliciteur général.

La *Loi sur le ministère du solliciteur général*, qui ne compte que cinq articles en tout, prévoit la nomination d'un solliciteur général chargé de gérer et de diriger l'ensemble du ministère, de même que celle d'un sous-solliciteur général.

Contrairement aux autres ministères où le sous-ministre assume des fonctions de gestion, la loi ne précise pas que les chefs de cet organisme doivent rendre compte de leurs activités au sous-solliciteur général. Ils relèvent en fait directement du solliciteur général, ce qui a pu limiter la fonction de sous-solliciteur à un rôle de conseil et à des tâches de recherche et d'élaboration de politiques au sein d'un secrétariat.

Lorsque la Commission McDonald s'est penchée sur le rôle du ministère du Solliciteur général par rapport à celui de la GRC, elle a signalé deux raisons pour lesquelles le ministre ne pouvait guère obtenir d'opinions éclairées sur les politiques de la GRC, si ce n'est par l'intermédiaire des agents de la GRC eux-mêmes. L'une de ces raisons avait trait au cadre juridique du ministère qui, selon la commission, suscitait des doutes et provoquait certaines controverses quant aux pouvoirs du sous-solliciteur général sur tous les organismes relevant du ministre.

L'autre raison importante invoquée par la Commission McDonald était la tradition d'indépendance qui avait toujours caractérisé les relations entre les services de police et le gouvernement. À la base de cette notion se trouvait la conviction, tout à fait justifiée, que les représentants élus ne doivent pas pouvoir recourir aux services de police pour leurs propres fins et leur dire sur quels crimes enquêter et quelles personnes arrêter. Ce principe d'indépendance de la police ne signifie pas pour autant que cette dernière puisse se substituer à la loi.

La Commission McDonald a longuement cherché à connaître ce que les membres du gouvernement du Canada savaient ou auraient dû savoir des activités de la police fédérale du Canada, notamment en ce qui a trait aux questions de sécurité. La solution préconisée par la Commission, et que le Parlement entérina subséquemment, fut de dissocier complètement le renseignement de sécurité des services de police, de le placer sous contrôle et orientation politique fermes, et de l'assujettir à un processus d'examen indépendant. Cette solution laissa non résolu le problème posé par la situation du sous-solliciteur général.

A l'époque, on ne pouvait prévoir que le terrorisme nécessiterait autant de coopération et de consultations qu'il n'en faut aujourd'hui entre les personnes responsables de sa prévention et celles chargées de poursuivre les délinquants en justice. De fait, ces questions ne sont vraiment devenues d'actualité qu'après la publication du *Rapport du Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique*, en juillet 1987. Peu après, le gouvernement institua un groupe d'étude interministériel chargé d'examiner et d'améliorer les mesures actuelles de lutte contre le terrorisme, notamment sur le plan de la planification d'urgence et de la gestion des crises.

Le Comité a examiné l'ébauche du rapport que le Groupe d'étude sur la lutte contre le terrorisme a soumis en 1988, intitulé *Plan national de lutte contre le terrorisme*, qu'il a pu obtenir aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Comité est d'accord que les actes de terrorisme devraient relever du *Code criminel* et il est également d'avis que c'est au gouvernement fédéral que devrait revenir la tâche de réagir à de tels actes. Par ailleurs, le Comité souscrit à l'idée que le ministère du solliciteur général soit le ministère qui s'occupe principalement de tous les actes de terrorisme perpétrés au Canada; que ce soit de lui que relève le Centre national de coordination de la sécurité (CNCS) et que ce soit également lui qui dirige le Centre de politique nationale (CPN) en cas de menaces ou d'actes graves de terrorisme.

Le Groupe spécial des interventions d'urgence (GSIU) de la GRC constitue un élément important du Programme de lutte antiterroriste du Canada. À l'invitation du Commissaire de la GRC, le Comité s'est rendu au centre de formation du GSIU. Il a été impressionné par l'esprit de dévouement des membres du Groupe, par leur entraînement, par les ressources et les services de formation à leur disposition et par les compétences manifestées. Le Comité reconnaît que le GSIU exerce une fonction spécialisée et que la plupart des agents de la paix ne possèdent pas ce genre d'expérience.

Il en conclut que les activités du GSIU doivent faire l'objet de mesures spéciales. Cette question est abordée plus loin, à la partie traitant de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*.

## 8.2.2 *Le solliciteur général du Canada*

Le Comité estime que pour être efficace, tout programme de lutte contre le terrorisme doit être assorti d'une planification minutieuse de la sécurité, d'un bon service de renseignement et d'une excellente orchestration des interventions. Pour ce faire, le solliciteur général devrait jouer un rôle central dans la direction, la gestion et le contrôle du programme de lutte contre le terrorisme. Le Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique a exprimé des doutes sur l'efficacité du ministère du solliciteur général quant à la coordination de la structure antiterroriste.

Nonobstant la compétence des solliciteurs généraux qui ont géré successivement ce portefeuille, celui-ci est d'importance secondaire, ayant à Ottawa moins de prestige et de pouvoirs que plusieurs autres ministères dont il est censé coordonner les activités. Deuxièmement, bien que le SCRS et la GRC relèvent de ce ministre, le ministère n'a pas de rôle opérationnel dans la mise en oeuvre de la politique anti-terroriste. [...] Enfin, le rôle de coordinateur du ministère est mal reconnu ou compris des autres ministères et organismes du gouvernement fédéral, surtout du ministère des Affaires extérieures<sup>1</sup>.

Le Comité partage les sentiments du Comité spécial du Sénat. Il estime que le solliciteur général ne sera pas en mesure de jouer adéquatement son rôle si l'on n'apporte pas de modifications au mandat que lui confère la loi.

### RECOMMANDATION N° 45

**Le Comité recommande qu'on modifie la *Loi sur le ministère du solliciteur général* afin de donner à celui-ci le mandat de diriger, de contrôler et de gérer le programme de lutte antiterroriste du Canada; il recommande également que les modifications en question précisent les responsabilités du ministère et, en particulier, celles du Centre national de coordination de la sécurité et du Centre national de politiques.**

Depuis 1984, c'est-à-dire depuis que le SCRS a été mis sur pied, il y a eu cinq solliciteurs généraux et un solliciteur général par intérim. Au cours de la décennie précédente, lorsque le service de sécurité relevait de la GRC, le taux de roulement a été presque aussi élevé. Le Comité a pu se rendre compte qu'il fallait beaucoup de temps pour saisir toute la complexité des problèmes inhérents aux seuls services de la sécurité et du renseignement. Or, le mandat du solliciteur général englobe d'autres questions complexes qui réclament son attention. S'il n'a pas suffisamment de temps pour se familiariser avec les menus détails de ses fonctions, le solliciteur général éprouvera de la difficulté à diriger les organismes qui relèvent de lui.

Parce que le solliciteur général a la tâche cruciale d'assurer le respect des libertés fondamentales des Canadiens, le Comité estime souhaitable que les titulaires du poste exercent leurs fonctions plus longtemps que cela a été la norme jusqu'ici.

### 8.2.3 *Le sous-solliciteur général*

Il y a vingt ans, M. D.R. Yeomans a attiré l'attention sur ce qu'il a appelé une «situation unique dans laquelle se trouve un ministre dont relèvent trois représentants du ministère». Il a aussi précisé que l'on pouvait «imaginer les pressions auxquelles un ministre riche d'être soumis par suite d'une telle répartition des pouvoirs»<sup>2</sup>.

Le moment est venu de traiter de la situation du sous-solliciteur général dans le cadre législatif actuel.

En 1984, lorsqu'il a adopté le projet de loi C-9, le Parlement a modifié l'article 95 de la *Loi sur le ministère du solliciteur général* pour confier au solliciteur général la charge de la Gendarmerie royale du Canada, de la Commission nationale des libérations conditionnelles et du Service correctionnel du Canada, mais aussi celle du SCRS. Depuis 1984, cinq personnes ayant rang de sous-ministre ont rendu compte aux différents solliciteurs généraux qui se sont succédé.

Il faut situer les responsabilités du sous-solliciteur général dans le contexte général de l'ensemble du ministère, et dans l'optique plus large du gouvernement du Canada. Comparativement à d'autres ministères de l'administration fédérale, celui du solliciteur général possède une structure hiérarchique inhabituelle. Il comprend quatre grands secteurs—la police fédérale, les services correctionnels, les libérations conditionnelles et le renseignement—qui ont à leur tête des hauts fonctionnaires ayant le rang de sous-ministre mais non le sous-solliciteur général. Ce dernier n'assume aucune fonction de contrôle de l'exécution, si ce n'est à l'égard de l'inspecteur du SCRS.

La principale fonction du sous-solliciteur général consiste à donner deux types de conseils au ministre : des conseils en ce qui concerne le ministère et ses stratégies, et des conseils sur l'orientation politique générale des programmes du ministère. Pour l'aider à élaborer et à coordonner ces politiques de concert avec les quatre organismes, le sous-solliciteur général s'appuie sur trois directions : la Direction de la planification et de la gestion, la Direction de la police et de la sécurité et la Direction des affaires correctionnelles.

Les relations entre le SCRS (qui est relativement nouveau) et la GRC n'ont pas toujours été au beau fixe. Bien que le Comité n'ait pas trouvé d'indices récents de ce que le CSARS a qualifié, dans ses rapports initiaux, de «querelles de compétence»<sup>3</sup>, il a constaté d'importantes divergences d'intérêts et d'opinions entre les deux organismes. Le Comité en a donc conclu que le sous-solliciteur général devra continuer à assumer deux fonctions essentielles : prodiguer des conseils éclairés et impartiaux au ministre et, au besoin, proposer des compromis au commissaire de la GRC et au directeur du SCRS.

À cet égard, le Comité a estimé particulièrement pertinent le témoignage de l'honorable Robert Kaplan, un des solliciteurs généraux qui ait été le plus longtemps en poste au cours des 20 dernières années. M. Kaplan a en effet proposé de remanier l'organigramme du ministère du solliciteur général de telle sorte que les quatre sous-ministres à la tête des organismes en question relèvent directement du solliciteur général par l'intermédiaire d'un sous-ministre principal, en l'occurrence le sous-solliciteur général.

#### RECOMMANDATION N° 46

**Le Comité recommande que le solliciteur général envisage d'effectuer au sein de son ministère un examen visant à déterminer si les chefs d'organisme devraient lui rendre compte par l'intermédiaire d'un sous-ministre principal.**

### 8.3 La Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité

#### 8.3.1 *Rôle des principaux acteurs*

Dans cette partie, nous allons discuter du rôle de trois protagonistes dans l'application de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*. Il s'agit du directeur du SCRS, du sous-solliciteur général et du solliciteur général.

#### 8.3.2 *Le directeur du SCRS*

Les articles 3 à 11 de la *Loi sur le SCRS* énoncent les pouvoirs et responsabilités du directeur. L'article 6, dont on pourrait dire qu'il est le plus important en ce qui concerne le directeur, confère à ce dernier les fonctions de contrôle et de gestion du SCRS. L'exercice de ces pouvoirs et de la plupart des autres est délégué au directeur, sous réserve de l'approbation du ministre. Par contre, l'article 8 confère au directeur le droit **exclusif** de nommer des employés et d'établir les modalités d'emploi.

Le directeur actuel, M. Reid Morden, a pris la tête du SCRS à une période difficile. Le premier directeur, M. Ted Finn, avait démissionné en 1987 à la suite de prétendues irrégularités concernant des mandats en Colombie-Britannique. Peu après, le Groupe consultatif indépendant (GCI) a remis au solliciteur général un rapport recommandant trente-quatre modifications. À l'époque, le solliciteur général du Canada, l'honorable James Kelleher, accepta le rapport tel quel, de même que les recommandations qu'il contenait, y compris celle prônant l'élimination de la Direction de l'anti-subversion au sein du SCRS. Les changements subséquents ont parfois été importants et ont eu une grande incidence sur la philosophie du Service. Ils n'ont pas non plus toujours été acceptés d'emblée. Néanmoins, le Comité est heureux d'apprendre de représentants du

SCRS qu'on aurait mis en application la plupart des recommandations du GCI. Si cela est effectivement le cas, c'est au directeur actuel que revient le mérite d'avoir mené ce grand remaniement à bien.

Les rapports que le SCRS est tenu de fournir aux termes de la Loi déterminent en grande partie la façon dont le SCRS et ses employés peuvent être appelés à rendre compte de leurs activités. Aux termes du paragraphe 19(3) de la *Loi sur le SCRS*, le directeur est tenu de soumettre un rapport au CSARS en cas de divulgation illégale de renseignements. Dans ses réponses écrites aux questions du Comité, le directeur a fait savoir au Comité que «sur le plan judiciaire, aucun employé n'avait divulgué d'informations aux termes de l'article 17».

Aux termes de l'article 20 de la *Loi sur le SCRS*, le directeur est aussi tenu de soumettre un rapport au ministre lorsqu'il estime qu'un de ses employés a agi illicitement dans l'exercice de ses fonctions. Dans ses réponses écrites aux questions du Comité permanent de la Justice et du solliciteur général, et à l'occasion de son témoignage devant ce Comité en avril 1990, le directeur a reconnu avoir rédigé de tels rapports à sept occasions. Dans cinq cas, le SCRS lui-même a déclaré avoir signalé de prétendus incidents d'activités illicites. Dans les deux autres cas, ce sont un simple citoyen et un service de police municipal qui l'ont fait. Tous ces cas ont été sanctionnés par des mesures disciplinaires mais, jusqu'à présent, aucun d'entre eux n'a fait l'objet de poursuites criminelles.

Bien que le Comité en ait fait officiellement la demande, le directeur ne lui a pas fourni les rapports envoyés au ministre et au CSARS, invoquant différents motifs : la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la sécurité nationale, des enquêtes en cours, des causes *sub judice* et des conseils donnés à des ministres.

À la demande du Comité, le directeur a cependant fourni des documents qui, selon lui, donnaient une idée du code de déontologie et de la discipline au sein du SCRS. Ces documents avaient été extraits du Manuel d'administration, Volume II, Partie 10, sous la rubrique «conduite et discipline». Le Comité a pris connaissance de ces documents qui ont également été obtenus aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. De façon générale, il estime que les principes qui y sont énoncés répondent aux besoins du SCRS.

Aux termes de l'article 33 de la *Loi sur le SCRS*, le directeur est tenu de fournir au ministre, au moins une fois par an, un rapport sur les activités opérationnelles du Service. Il s'agit du rapport le plus exigeant que le SCRS doit produire et cette obligation constitue une caractéristique essentielle du processus global de responsabilité prévu par la *Loi sur le SCRS*. Bien que l'inspecteur général et le CSARS finissent par recevoir des exemplaires du Rapport annuel du directeur, le Comité n'a pu en obtenir bien que celui-ci ait officiellement demandé de les consulter. Le Comité n'est dès lors pas en mesure d'évaluer objectivement et en connaissance de cause si ces rapports sont vraiment utiles à l'inspecteur général et au CSARS pour effectuer leur examen.

On peut cependant tirer certaines déductions des versions fortement censurées des trois Rapports annuels qui, jusqu'à présent, ont pu être obtenus aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Puisqu'ils ne sont pas classés secret, bien des renseignements qui figurent dans ces rapports pourraient facilement être rendus publics. À cet égard, des représentants de l'Australie ont attiré l'attention des membres du Comité sur le processus qui, dans leur pays, régit la production de rapports. Le directeur de l'*Australian Security Intelligence Organization* (ASIO) remet au procureur général un rapport «qui peut être déposé au Parlement». Le personnel du Comité a étudié certains de ces rapports en vue d'évaluer leur utilité et les a trouvés complets à plusieurs égards. Ces rapports, qui ont plus d'une cinquantaine de pages imprimées, couvrent toute une gamme de sujets qui portent non seulement sur l'ASIO et ses activités, mais également sur des sujets tels que la cession d'archives, question que les milieux universitaires canadiens ont soulevée devant le Comité. Ce dernier estime que les rapports en question intéressent le grand public et qu'ils contribuent beaucoup à éclairer les discussions publiques sur les questions de sécurité et de renseignement. Il estime également que si de tels rapports étaient produits au Canada, ils permettraient au SCRS de se faire entendre publiquement, notamment lorsqu'il ne partage pas les opinions émises par le SCARS dans son rapport annuel.

#### RECOMMANDATION N° 47

**Le Comité recommande que le solliciteur général demande au Directeur du SCRS de fournir au Ministre un rapport annuel additionnel pouvant être déposé au Parlement.**

### 8.3.3 *Le sous-solliciteur général*

Les principales responsabilités du sous-solliciteur général en ce qui touche le SCRS sont exposées aux articles 7 et 30 de la *Loi sur le SCRS*. Ces articles décrivent les rapports que le sous-ministre doit entretenir avec le directeur et l'Inspecteur général. Aux termes de l'article 7, il incombe au directeur, d'une part, de consulter le sous-solliciteur général sur l'orientation générale à donner aux opérations du Service et sur certaines instructions ministérielles et, d'autre part, d'obtenir son avis avant que le Service ne présente une demande de mandat. Le but fondamental de cette consultation a été défini à l'origine par la Commission McDonald, qui a affirmé qu'elle avait pour objectif de donner au sous-ministre les moyens de conseiller le Ministre. La *Loi sur le SCRS* renferme d'ailleurs une disposition spéciale prévoyant la formulation de tels conseils par le sous-solliciteur général. Outre la consultation prévue à l'article 7, le sous-solliciteur général doit, aux termes dudit article, conseiller le Ministre, sur des instructions déjà données ou des instructions qui, d'après lui, devraient être données.

En octobre 1987, le Groupe consultatif indépendant (GCI) a recommandé des mesures à prendre par le sous-solliciteur général. Les recommandations 17, 18, 19, 20, 26 et 27 étaient d'une grande importance. Il y a lieu de faire deux observations à cet égard. Premièrement, le Comité est heureux de constater que des mesures ont été prises sous la forme d'instructions écrites pour limiter l'ampleur et l'intensité de la surveillance de

sécurité, pour définir les principes et les politiques régissant la tenue des enquêtes, surtout là où l'on fait appel à des sources humaines, et pour reconfirmer le rôle et les responsabilités des titulaires occupant des postes clés au sein du réseau de la sûreté nationale. Deuxièmement, il reste à régler certaines questions fondamentales. Comme on l'a déjà dit, il n'existe toujours pas d'instruction ministérielle permettant d'interpréter la définition des «menaces envers la sécurité du Canada», que l'on trouve à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, ni de cadre juridique ou politique qui indiquerait au SCRS comment interpréter l'expression strictement nécessaire à l'article 12, dans le contexte du processus de ciblage et de collecte des renseignements. Le Comité est d'avis que le Secrétariat devrait corriger ces lacunes le plus rapidement possible.

### 8.3.4 *Le solliciteur général du Canada*

Le fait que le Ministère n'avait pas de contrôle sur le Service de sécurité de la GRC avant 1984 fut considéré par de nombreux observateurs comme l'une des causes fondamentales des excès perpétrés par cet organisme au cours des années 60 et 70. Grâce à l'article 6 de la *Loi sur le SCRS*, le solliciteur général a maintenant les commandes solidement en main, puisqu'il est habilité à donner des instructions écrites au directeur sur la façon d'administrer le Service.

Lors de sa visite à Washington, le Comité a été impressionné par les observations que lui ont faites les représentants des comités du Congrès chargés de surveiller les activités de renseignement et les membres des différents organismes de sécurité assujettis à ce contrôle. Les deux groupes ont admis que les grands services de sécurité américains avaient été peu enthousiastes, au début, à l'idée de se laisser guider par de telles directives, mais qu'ils avaient fini par en reconnaître l'utilité.

De toute évidence, l'émission d'instructions écrites constitue un mécanisme essentiel, car il permet au Ministre d'exercer le contrôle voulu sur le SCRS. Par ailleurs, en indiquant les lignes de conduite à suivre par le SCRS à différents moments, ces lignes directrices protègent effectivement le Service et ses employés contre des accusations d'inefficacité ou d'action répréhensible portées à l'occasion d'un changement au sein du ministère ou du gouvernement.

En vertu du paragraphe 6(3) de la *Loi sur le SCRS*, les instructions écrites ne sont pas soumises à la Loi sur les textes réglementaires. Cette exemption a un double effet. Premièrement, le processus normal par lequel le Parlement examine l'usage du pouvoir de réglementation par les ministres—examen qui se fait par l'entremise du Comité mixte permanent chargé de l'examen de la réglementation—ne s'applique pas. Deuxièmement, les instructions ne sont pas publiées dans la *Gazette du Canada*, qui sert normalement à informer le peuple canadien du contenu des textes réglementaires.

Pour connaître les instructions ministérielles communiquées au SCRS, le Parlement et les Canadiens ont dû s'en remettre aux travaux du CSARS ou à la bonne volonté des ministres. Aux termes de l'alinéa 38a)ii) de la *Loi sur le SCRS*, le Comité de surveillance

est obligé d'examiner toutes les instructions transmises au Service par le Ministre conformément au paragraphe 6(2). Cet alinéa pose un double problème. Tout d'abord, l'obligation ne porte que sur les instructions écrites; or, on peut facilement envisager des cas où le Service pourrait recevoir des instructions verbales. De fait, le Service a admis au Comité que de tels cas se produisaient. Dans le rapport soumis au Comité par le Service concernant la mise en oeuvre des recommandations du GCI, on expliquait, dans un passage portant sur les mesures anti-subversives prises par les organismes de sécurité, que le directeur avait reçu des instructions ministérielles qui devaient confirmer et compléter les instructions verbales transmises antérieurement.

Deuxièmement, les instructions écrites communiquées au Service risquent de ne pas être qualifiées comme telles et donc d'échapper au processus d'examen pour des raisons d'ordre technique. Dans le rapport du GCI, par exemple, on utilise «directive ministérielle» et «instruction ministérielle». Le CSARS s'est lui aussi servi de ces deux expressions. Dans son *Rapport annuel* pour 1986-1987, ce dernier essayait d'établir une distinction entre les deux, décrivant les directives comme des énoncés de principe qui portaient sur la façon de mener les opérations appartenant à une catégorie donnée. Il faisait remarquer que, dans ces cas-là, il était normal de soumettre certaines questions à la décision du solliciteur général au fur et à mesure qu'elles se présentaient. Les instructions, par contre, étaient définies comme «de la correspondance portant sur des cas précis, à l'égard desquels le solliciteur général peut décider de fournir de l'orientation ou d'établir des précédents sur lesquels on se fondera éventuellement par la suite». Le CSARS a décidé de se servir uniquement du terme instructions pour désigner les lignes de conduite ministérielles.

Le Comité est porté à croire que le gouvernement ne se sert plus que du terme «instruction ministérielle». Il semblerait par ailleurs que des instructions verbales ne sont données qu'au cours de réunions présidées par le Ministre, durant lesquelles rien n'est mis par écrit. Lorsque le Ministre ou le Service est d'avis que des instructions ont été données à ces occasions, les lignes de conduite sont mises par écrit peu après. Bien que le Comité soit convaincu que le processus de communication d'instructions ministérielles fonctionne bien, il estime qu'il y aurait lieu de le sanctionner dans les textes législatifs.

#### **RECOMMANDATION N° 48**

**Le Comité recommande que le paragraphe 6(2) de la Loi sur le SCRS soit modifié pour obliger le Ministre à émettre par écrit toutes les instructions au Service, tout en lui permettant de le faire verbalement en cas d'urgence. Dans ces cas là, il incomberait au Ministre de confirmer les instructions par écrit dans les quarante-huit heures. La Loi devrait préciser également que toutes les directives et instructions soient appelées «instructions» et qu'elles soient communiquées au CSARS.**

La plupart des instructions écrites communiquées au SCRS par le ministre ont été recensées dans les rapports annuels du Comité de surveillance. Il en existe actuellement

une cinquantaine. D'après les représentants du CSARS, le Service continue à appliquer dix-huit directives qu'il a héritées de son prédécesseur, le Service de sécurité de la GRC. Apparemment, ces directives font actuellement l'objet d'une mise à jour pour répondre aux besoins du SCRS.

L'ancien solliciteur général, l'honorable Pierre Blais, a expliqué, au cours de son témoignage devant, que les instructions ministérielles portent essentiellement sur quatre catégories de sujets : 1) la responsabilité et le contrôle, 2) les opérations et méthodes de sécurité, 3) la gestion de l'information et 4) la liaison nationale et internationale.

Dans ses réponses aux questions écrites du Comité, le solliciteur général a défini comme suit l'expression instruction écrite : i) une directive écrite émise par le solliciteur général en vertu de ses pouvoirs discrétionnaires, qui (ii) a trait à des politiques, des normes ou des procédures et qui (iii) renferme des lignes de conduite qui seront appliquées de façon continue par le Service.

Le Comité reconnaît l'importance que revêtent les instructions ministérielles, et c'est pourquoi il a non seulement noté soigneusement les passages du rapport du GCI qui s'y rapportaient et demandé l'avis écrit des principaux intervenants du domaine du renseignement, mais a aussi demandé la tenue d'une réunion à ce sujet dans un endroit sûr.

Le Comité avait essentiellement quatre raisons de demander une telle réunion. Premièrement, il voulait établir si les instructions étaient conformes à la lettre et à l'esprit de la *Loi sur le SCRS*. Deuxièmement, il désirait vérifier si les instructions étaient claires, exemptes d'ambiguïté et faciles à comprendre pour les membres du Service. Troisièmement, il voulait vérifier si certains termes utilisés dans la *Loi sur le SCRS* et jugés problématiques par le CSARS et d'autres étaient bien définis dans les instructions. Les expressions auxquelles il s'intéressait plus particulièrement étaient les suivantes : «préjudiciable aux intérêts du Canada», «activités influencées par l'étranger», «but ultime», «nature clandestine», «nature trompeuse», «espionnage», «sabotage», «strictement nécessaire», «renseignements sur l'étranger» et «renseignement de sécurité». Finalement, le Comité désirait évaluer dans quelle mesure le sous-solliciteur général avait examiné la portée globale des instructions et s'était acquitté de son mandat en vertu du paragraphe 7(3) de la *Loi sur le SCRS*.

Les membres du Comité, mais non ceux de son personnel, assistèrent à la séance d'information donnée dans un endroit sûr par le Secrétariat du solliciteur général. Les renseignements fournis furent généraux et portèrent sur les grands thèmes qu'on retrouvait dans les instructions. Le solliciteur général remit par la suite au personnel du comité les notes utilisées pour la séance d'information, lesquelles avaient été traitées conformément aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*.

#### RECOMMANDATION N° 49

**Le Comité recommande qu'on modifie la *Loi sur le SCRS* afin d'obliger le Ministre à déposer, au moins une fois par année financière, un rapport au Parlement sur les instructions données par écrit au Service, et que le Comité permanent qui sera saisi du rapport l'examine au cours d'une séance à huis clos.**

Le Comité est incapable de dire si les instructions sont conformes à la lettre de la loi, parce qu'il n'a pu les lire. Dans deux cas, cependant, il a pu se faire une idée très approximative des instructions ministérielles à partir de ses propres observations et de commentaires qu'il a entendus.

D'abord, dans son Rapport annuel de 1988-1989, le CSARS indique que le solliciteur général a essayé de trouver un moyen qui permettrait aux membres du SCRS de renseigner les représentants élus sans contrevenir à l'article 19 de la *Loi sur le SCRS*. Le Comité est d'avis qu'il faut encourager autant que possible le solliciteur général à mettre au courant les parlementaires, mais il ne tient pas à ce que cela se fasse en contournant l'article 19 au moyen d'une instruction écrite. Le Comité appuie donc les recommandations n<sup>os</sup> 28 et 29 présentées au Comité par le CSARS et touchant la communication de l'information.

#### RECOMMANDATION N° 50

**Le Comité recommande que les restrictions prévues à l'article 19 de la *Loi sur le SCRS* s'appliquent autant au solliciteur général qu'à l'ensemble des employés et des fonctionnaires exemptés du ministère du Solliciteur général qui ont accès à de l'information obtenue par le SCRS dans l'exercice de ses fonctions.**

#### RECOMMANDATION N° 51

**Le Comité recommande que l'alinéa 19(2)d) de la *Loi sur le SCRS* soit modifiée pour faire en sorte que l'information soit communiquée aux membres du Sénat et de la Chambre des communes, comme on le fait actuellement pour les ministres de la couronne et les personnes «appartenant à la fonction publique du Canada».**

Le deuxième cas était l'émission, par le solliciteur général, en septembre 1989, d'une instruction écrite exposant les exigences nationales en matière de renseignement. Cette instruction est intéressante non seulement parce qu'elle nous en dit long sur le respect de la loi par le Service, mais aussi en raison des impressions qu'elle nous laisse concernant la clarté des instructions. Le Comité obtint une copie de la version censurée de l'instruction, telle qu'elle avait été communiquée à un journaliste en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'idée maîtresse de cette instruction fut décrite dans un discours prononcé

par le solliciteur général à une conférence organisée par l'Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement à Ottawa, à la fin de septembre 1989. Ce discours concordait très bien avec le thème de la conférence, qui portait sur les besoins du secteur de la sécurité et du renseignement au cours des années 90. Même si l'instruction était à caractère plutôt général, le Comité reconnaît que sa formulation et sa publication ont contribué à lancer un débat public informé sur ces questions au Canada. Il aimerait par conséquent louer le gouvernement d'avoir pris cette initiative.

Le Comité souhaite par ailleurs soulever un point relatif à cette instruction. On y précise que les cinq secteurs d'intérêt national sont la sécurité publique, la protection du régime démocratique, la sécurité des biens gouvernementaux, la sécurité économique et la paix et la sécurité internationales. Le Comité ne s'oppose nullement à ces catégories, car elles semblent toutes appropriées, compte tenu de la conjoncture actuelle. Il veut toutefois exprimer des réserves sur deux activités faisant partie de la catégorie «sécurité économique» :

- K. Protection de la technologie classifiée;
- L. Protection d'autres informations scientifiques et techniques à caractère confidentiel.

Le Comité souscrit en partie à l'opinion de la *Law Union of Ontario* qui affirme, dans son mémoire, que la prévention de l'espionnage industriel n'est pas une fonction qui devrait être assurée par un organisme de sûreté nationale comme le SCRS. Le Comité est d'accord pour dire qu'il est entièrement du ressort des organismes gouvernementaux d'aider à protéger la technologie classifiée, mais il ne pense pas que le SCRS devrait nécessairement protéger l'information scientifique et technique classifiée qui appartient au secteur privé. Par ailleurs, le Comité n'est pas sûr que la *Loi sur le SCRS*, dans sa formulation actuelle, lui en donne le mandat.

Pour ce qui est de savoir si les instructions émises par le Ministre étaient suffisamment complètes, le Comité s'est laissé guider par les conclusions contenues dans le rapport du GCI et par le rapport du SCRS sur la mise en oeuvre de ses recommandations. Il ressort clairement de ces documents que le Service a encore bien besoin d'être guidé dans plusieurs domaines. Outre les lacunes notées plus haut ou ailleurs dans le présent document, le Comité a constaté qu'il ne semblait y avoir aucune instruction précisant les types d'enquêtes par intrusion qui nécessitaient un mandat. Par ailleurs, il ne semble n'y avoir aucune directive ministérielle adéquate sur la façon de procéder à un ciblage.

D'après le CSARS et les fonctionnaires qui ont pris la parole à la séance d'information sur les instructions du Secrétariat du ministère du solliciteur général, il ressort que la formulation de ces instructions et leur raison d'être ont fortement changé depuis la création du SCRS en 1984. Au début, on s'employait surtout à mettre à jour les anciennes instructions du Service de sécurité de la GRC et à formuler des instructions

ministérielles au fur et à mesure que des problèmes opérationnels se présentaient. Il semble que maintenant la tendance soit plutôt d'émettre des politiques générales. Le Comité estime qu'il s'agit là d'une évolution naturelle et tout à fait adéquate, qui reflète la maturité de l'organisme. Il lui semble cependant que l'élaboration des politiques pour le SCRS et leur transformation en directives opérationnelles n'ont pas progressé au rythme auquel on aurait pu s'attendre.

Au cours de son examen, le Comité s'est rendu compte que le CSARS considérait son rôle en matière d'instructions comme limité. Apparemment, le CSARS estime que son intervention consiste simplement à examiner les instructions écrites pour vérifier si elles sont en conformité avec la *Loi sur le SCRS*. Il ne cherche pas à déterminer si certains secteurs ont besoin d'instructions ou si celles-ci sont suffisamment souples et permettent au Service de fonctionner efficacement.

Il est concevable que l'interprétation donnée à la Loi par le Comité de surveillance soit correcte. Le Comité estime toutefois qu'il est important qu'un organisme indépendant effectue un examen des instructions ministérielles pour déterminer si les directives et leur interprétation répondent aux besoins du Service et pour en évaluer l'effet sur les opérations.

#### **RECOMMANDATION N° 52**

**Le Comité recommande que le sous-alinéa 38 a)(ii) de la *Loi sur le SCRS* soit modifié afin d'obliger le CSARS à examiner les instructions ministérielles, non seulement pour en vérifier la conformité avec la Loi, mais aussi pour veiller à ce qu'elles renferment des lignes de conduite adéquates pour le Service.**

### **8.4 La Loi sur les infractions en matière de sécurité**

#### **8.4.1 Introduction**

Le projet de loi C-9 de 1984 comptait plusieurs parties, dont la Partie IV, *Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans des domaines connexes*, qui portait surtout sur la répression des infractions et les pouvoirs de poursuivre. Par suite de l'adoption, en 1985, des Lois révisées du Canada, cette partie est devenue une loi à part entière sous le nom de *Loi sur les infractions en matière de sécurité*.

La Commission de réforme du droit du Canada recommande qu'on modifie le *Code criminel* de manière à ranger sous une même rubrique ce qu'on appelle les «crimes contre l'État». Le Comité s'est donc interrogé sur l'opportunité d'incorporer la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* dans le *Code criminel*. À ce propos, il a trouvé persuasive la réponse que M. Richard Gosse, premier inspecteur général du SCRS, maintenant président de la Commission des plaintes du public contre la GRC, a donnée à ses questions écrites. Voici ce qu'il écrit :

Comme la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* vise des infractions criminelles, il vaudrait mieux, en principe, l'incorporer tout entière dans le *Code criminel*. Cependant les infractions en question relèvent non seulement du *Code criminel*, mais aussi d'autres lois, comme la *Loi sur les secrets officiels*. Ses principales dispositions touchent les pouvoirs du procureur général du Canada et du procureur général des provinces ainsi que le rôle de la GRC. Si la loi était incorporée dans le *Code criminel*, ses dispositions se trouveraient enterrées dans une loi massive, ce qui serait dommage, car elles exigent un certain profil que le *Code criminel* ne procurerait pas. J'estime donc qu'il faut laisser telle quelle la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*.

#### RECOMMANDATION N° 53

**Le Comité recommande que la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* ne soit pas incorporée au *Code criminel*.**

### 8.4.2 *Le rôle des intervenants gouvernementaux*

La présente section porte sur le rôle de quatre intervenants fédéraux : le procureur général du Canada, le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le sous-solliciteur général du Canada, et le solliciteur général du Canada. On y traite également du rôle du procureur général et, au besoin, du solliciteur général des provinces dans le but de préciser les responsabilités en matière de prévention, de répression et de poursuite d'infractions en matière de sécurité.

En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement est habilité à passer des lois pénales de même que des mesures propres à assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement<sup>4</sup>. Quant à l'administration de la justice, elle relève normalement des assemblées provinciales. La *Loi sur les infractions en matière de sécurité* constitue un point de jonction entre ces deux sphères de compétences constitutionnelles.

#### 8.4.2.1 *Le procureur général du Canada*

Aux termes des articles 2, 4 et 5 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, le procureur général du Canada peut intenter des poursuites en cas d'infractions en matière de sécurité. Dans sa réponse aux questions écrites du Comité, le procureur général du Canada, l'honorable Kim Campbell, a déclaré que, en ce qui concernait l'interprétation et l'exécution de ces articles, on n'avait pas encore publié de lignes directrices ni conclu d'ententes avec les procureurs généraux des provinces ou des territoires. Comme aucune province n'a répondu à son appel de mémoires, le Comité conclut que les provinces et les territoires sont satisfaits de cet état de choses.

Aux termes de l'article 4, le procureur général du Canada peut délivrer un *fiat* au procureur général d'une province lorsqu'il a des raisons de croire qu'une infraction visée à l'article 2 a été commise.

Selon la réponse du procureur général du Canada aux questions écrites du Comité, ce droit de *fiat* n'a été exercé qu'une seule fois depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Il s'agissait d'une agression perpétrée contre une personne jouissant d'une protection internationale, à savoir le haut-commissaire par intérim de l'Inde, près de l'hôtel du gouvernement de Winnipeg, au Manitoba, deux jours seulement après l'entrée en vigueur de la loi.

Selon le procureur général, «il y a eu d'autres cas auxquels l'article 2 pouvait s'appliquer, mais aucun *fiat* n'a été délivré». Apparemment, dans certains de ces cas, il y a eu des consultations fédérales-provinciales alors que, dans d'autres, le procureur général de la province a intenté des poursuites sans consultation.

Le Comité convient avec le procureur général du Canada que le recours au *fiat* doit être réservé aux circonstances extraordinaires ou aux cas de force majeure.

Aux termes de l'article 5 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, lorsqu'il délivre un *fiat*, le procureur général du Canada doit en déposer une copie auprès des tribunaux saisis de l'affaire. Comme le Comité recommande d'élargir le rôle du CSARS, il formule la recommandation suivante :

#### **RECOMMANDATION N° 54**

**Le Comité recommande qu'on modifie l'article 5 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* pour faire en sorte qu'une copie de chaque *fiat* soit communiquée au CSARS.**

#### **8.4.2.2 *Autorité et champ de compétence des provinces***

L'article 3 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* réaffirme que le procureur général d'une province peut intenter des poursuites dans le cas d'une infraction mentionnée à l'article 2 lorsque le procureur général du Canada n'a pas délivré de *fiat*. Le Comité estime que cet article a sa raison d'être et qu'il faut le maintenir.

#### **8.4.2.3 *Le commissaire de la GRC***

Les provinces canadiennes ont depuis longtemps le droit de créer des forces policières, et cela comprend le droit de «nommer, contrôler et discipliner» les membres de ces corps policiers<sup>5</sup>. Il est également admis que les forces policières doivent faire respecter à la fois la législation pénale de la province et le droit criminel.

Il existe actuellement quelque 450 corps policiers différents au Canada, à trois paliers différents—fédéral, provincial et municipal. Certains comptent une poignée d'agents, d'autres plusieurs milliers de policiers.

Il incombe à la GRC de maintenir l'ordre dans les territoires et de faire respecter toutes les lois fédérales, sauf le *Code criminel*, dans l'ensemble du Canada. Celle-ci assure

aussi des services policiers sous contrat à huit provinces et à 192 municipalités. L'Ontario et le Québec ont leurs propres forces policières provinciales, tandis que Terre-Neuve dispose d'une force constabulaire. La plupart des corps policiers municipaux indépendants se trouvent au Québec et en Ontario.

Lorsqu'elle agit à titre de force policière fédérale, la GRC est régie entièrement par la *Loi sur la GRC*. Lorsqu'elle travaille à contrat toutefois, les lois provinciales sur les services policiers entrent aussi en jeu. Dans ces cas, les agents de la GRC se trouvent à recevoir des instructions de deux côtés. D'une part, le ministre provincial responsable du maintien de l'ordre peut exercer son autorité. D'autre part, les agents de la GRC sont liés par la réglementation établie en vertu de la *Loi sur la GRC*, et notamment par l'article 5 de cette Loi qui donne au commissaire de la GRC, sous la direction du solliciteur général du Canada, pleine autorité sur la Gendarmerie et tout ce qui s'y rapporte.

Au Canada, le travail de sécurité comporte depuis toujours trois éléments précis. L'un est la collecte du renseignement de sécurité et les enquêtes de sécurité; l'objet principal visé ici est de prévenir le gouvernement du Canada de toutes menaces possibles à la sécurité nationale. Le second est le processus d'enquêtes criminelles, y compris la collecte de renseignements pertinents, à l'égard d'affaires qui touchent la sécurité nationale ou ont trait à des infractions à la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Le troisième est la sécurité préventive, qui comprend, outre les mesures prises pour protéger des personnes données ainsi que la propriété et l'information du gouvernement fédéral, un rôle consultatif sur la sécurité technique et préventive.

L'adoption de la *Loi sur le SCRS* en 1984 n'a pas enlevé à la GRC toute responsabilité en matière de sécurité. L'adoption de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* n'a pas non plus créé de nouvelles infractions. Ces lois ont plutôt réaffirmé certains aspects du rôle de la force policière fédérale du Canada dans le domaine global de la sécurité. L'article 6 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* donne spécifiquement aux membres de la GRC qui sont des agents de la paix la responsabilité première d'exercer les fonctions attribuées aux agents de la paix sur deux points importants. Il rend d'abord du ressort de la GRC toute infraction présumée qui découle d'activités constituant des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le SCRS*. Deuxièmement, il charge la GRC d'empêcher la perpétration de ces infractions.

Il y a lieu de signaler que l'article 6 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* ne charge pas entièrement la GRC des infractions en matière de sécurité. Ces infractions lui incombent principalement. Le Comité a appris que des problèmes de compétence avaient surgi dans le passé, alors même que se commettait une infraction criminelle<sup>6</sup>.

Le Comité a cherché, par conséquent, à déterminer si ces questions avaient été réglées à la satisfaction de tous les intéressés. Bien qu'ils aient été invités à présenter un mémoire, les représentants de l'Association canadienne des chefs de police et de certaines forces policières municipales ont préféré n'en rien faire. Dans ses réponses aux questions écrites que le Comité lui a adressées, le commissaire de la GRC a toutefois

confirmé qu'il est maintenant possible de confier certaines enquêtes aux forces policières locales et que «les ententes passées entre le gouvernement fédéral et les provinces renferment des dispositions en ce sens». Le paragraphe 6(2) de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* permet de prendre des mesures pour faciliter la consultation et la coopération. Le Comité a appris que des ententes existent avec toutes les provinces du Canada, sauf le Québec.

#### RECOMMANDATION N° 55

**Le Comité recommande au gouvernement fédéral de poursuivre ses efforts afin de conclure sans tarder avec la province du Québec une entente sur le maintien de l'ordre semblable à celle conclue avec la province de l'Ontario.**

Les membres du Comité ont pu, au cours d'une séance d'information donnée par la GRC, examiner l'une de ces ententes. Selon le commissaire, on ne peut divulguer le contenu de cette entente parce qu'elle a été conclue sous couvert de la confidentialité avec un gouvernement provincial. Le Comité peut toutefois affirmer que l'entente semble satisfaisante.

Le Comité est d'avis qu'il devrait y avoir cohérence entre le paragraphe 6(2) de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et l'article 20 de la *Loi sur la GRC*. Le paragraphe 20(1) de la *Loi sur la GRC* stipule que :

Le Ministre peut, moyennant l'approbation du gouverneur en conseil, conclure des arrangements avec le gouvernement de toute province ou, moyennant l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil de toute province, avec quelque municipalité de la province, pour l'utilisation ou l'emploi de la Gendarmerie ou d'une partie quelconque de celle-ci, en vue d'aider à l'administration de la justice dans la province ou la municipalité...

Le paragraphe 20(3) de la *Loi sur la GRC* stipule que :

Le Ministre doit présenter au Parlement une copie de chaque arrangement conclu selon le paragraphe (1), dans un délai de quinze jours après qu'il a été conclu, ou, si le Parlement n'est pas alors en session, l'un quelconque des quinze premiers jours où il siège par la suite.

Le paragraphe 6(2) de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* permet au solliciteur général du Canada de conclure une entente avec une province dans les conditions suivantes :

Afin de faciliter la consultation et la coopération dans le cadre de l'exécution de la responsabilité que le paragraphe (1) attribue à la Gendarmerie royale du Canada,

le solliciteur général du Canada peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure des ententes avec le gouvernement d'une province sur les responsabilités des membres [...] des polices provinciales et municipales quant à l'exercice des fonctions attribuées aux agents de la paix à l'égard des infractions visées à l'article 2 ou de la crainte de leur perpétration.

Il n'est pas obligatoire de rendre public le contenu de l'entente en question. Pour sa part, le Comité ne voit pas pourquoi une telle entente ne serait pas déposée au Parlement.

#### RECOMMANDATION N° 56

**Le Comité recommande que le paragraphe 6(2) de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* soit modifié de façon à exiger du solliciteur général du Canada a) qu'il dépose au Parlement un exemplaire de toute entente conclue en vertu de ce paragraphe et b) qu'il en remette un au Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité.**

L'article 6 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* confie expressément aux membres de la GRC qui sont des agents de la paix la responsabilité première d'exercer les fonctions attribuées aux agents de la paix à l'égard des infractions visées à l'article 2 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. En conséquence, le Comité a cherché à déterminer quelles étaient exactement ces fonctions. Dans sa réponse aux questions écrites, le commissaire a signalé au Comité le rôle d'agent de la paix des membres de la GRC, «qui est décrit à l'article 18 de la *Loi sur la GRC*». L'article 18, et en particulier l'alinéa 18a), pose un problème à ceux qui ne font pas partie de ce corps policier, et ce pour deux raisons. D'une part, ces fonctions relèvent du commissaire et, d'autre part, les fonctions confiées aux agents de la paix en matière de maintien de la paix ainsi que de prévention du crime et des infractions aux lois fédérales ne sont pas clairement énoncées dans la loi.

Le Budget des dépenses 1990-1991 de la GRC offre quelques précisions supplémentaires en ce qui a trait à l'objet de l'article 18. On y dit que cette notion du rôle d'agent de la paix guide les membres de la Gendarmerie et se reflète dans l'objectif de cette organisation : appliquer la loi, prévenir le crime, maintenir la paix, l'ordre et la sécurité. On y ajoute que le programme de la GRC peut se diviser en quatre objectifs secondaires :

- prévenir et déceler les infractions aux lois fédérales et enquêter sur celles-ci; fournir une aide en matière d'enquête et de protection à d'autres ministères et organismes et protéger les personnes jouissant d'une protection internationale et les personnalités canadiennes;
- prévenir et déceler le crime, appliquer les lois et maintenir l'ordre dans les provinces, territoires et municipalités contractantes;
- aider les corps de police canadiens en leur offrant une formation policière spécialisée, des services de laboratoire judiciaire, d'identité et de dossiers judiciaires, ainsi que des services automatisés d'information;
- coordonner le Programme et assurer des services de soutien<sup>7</sup>.

Le Comité a pris note de l'opinion exprimée par le commissaire dans ses réponses aux questions concernant l'antiterrorisme. Le commissaire a déclaré que «le rôle premier de la police en faisant respecter la loi est de prévenir la criminalité».

Or, pour qu'un programme de prévention du crime soit efficace, il faut avoir de bons renseignements. Il est évident que la GRC s'occupe toujours de la collecte de renseignements. Ce fait a été admis par le commissaire au cours de son témoignage ainsi que dans ses réponses écrites aux questions du Comité. Lorsqu'on lui a demandé expressément si le travail de la GRC chevauchait l'activité du SCRS, le commissaire a répondu qu'il préférerait parler de «responsabilité partagée» plutôt que de chevauchement. Par ailleurs, il est clair aussi que la Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale (DESN) et ses diverses sections recueillent des renseignements qui peuvent être décrits dans un sens large comme étant liés à la sécurité nationale au Canada. Cela dit, la Gendarmerie établit une distinction entre le genre de renseignements qu'elle recueille et les renseignements de sécurité. Elle recueille des renseignements de nature criminelle, pas des renseignements de sécurité. Elle définit le renseignement de nature criminelle comme :

de l'information que nous recueillons et qui confirme une allégation concernant un acte criminel, une conspiration ou un méfait du même genre, qui intéresse tout naturellement des agents de la paix. Autrement dit, nous recueillons des renseignements d'ordre criminel pour obtenir des éléments de preuve que nous transmettons ensuite aux tribunaux.

Pour recueillir ces renseignements, la GRC a recours à toute une gamme de techniques d'enquête policière, notamment l'utilisation de sources techniques et humaines, les agents de liaison, les experts en méthodologie judiciaire et les entrevues.

Ayant eu confirmation que la GRC continue de recueillir des renseignements liés à la sécurité nationale, le Comité était curieux de connaître les procédures de contrôle appliquées afin de prévenir les abus. Le Comité a appris qu'au sein de la GRC il n'y a pas de service équivalent au Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (CARC) du SCRS. Par ailleurs, les politiques régissant les techniques d'enquête intrusive par les sections de la Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale (DESN) sont les mêmes que pour toutes les autres enquêtes de la GRC.

Le Comité a été informé d'une nouvelle politique concernant le Programme des enquêtes relatives à la sécurité nationale, et on lui a remis un exemplaire de cette politique. Du fait qu'il avait été informé du déroulement de certaines enquêtes relatives à la sécurité nationale dont le caractère semblait, à première vue, contestable, le Comité a examiné attentivement la politique en question. Au terme de cet examen, le Comité tient à féliciter la GRC de la clarté et de l'orientation générale de ce document. Certains points de cette politique méritent d'être mentionnés ici. Premièrement, les enquêtes relatives à la sécurité nationale doivent toujours être directement liées à la collecte de renseignements qui permettent d'établir qu'il y a eu infraction criminelle ou d'accumuler des éléments de preuve. Deuxièmement, les agents de la DESN ne doivent pas solliciter du public des

renseignements uniquement liés à la sécurité. Troisièmement, la recherche de sources humaines et leur affectation doivent toujours se faire en fonction des paramètres de l'activité criminelle. D'autre part, la GRC ne tolérera pas que ses agents mènent des enquêtes antisubversives sans la participation des membres du SCRS. Enfin, les agents de la DESN ne peuvent procéder au ciblage de groupes.

On peut se demander si, par suite de la création et de l'expansion de la Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale (DESN) et de ses sections, la GRC continue à s'intéresser à la collecte de renseignements de sécurité.

Le Comité a essayé de déterminer si tel était le cas et, dans l'affirmative, pourquoi. Le Comité a demandé au commissaire de répondre par écrit à certaines questions; il a entendu son témoignage et, à l'invitation de ce dernier, a assisté à une séance d'information au quartier général de la GRC, avec son personnel.

Au cours de cette séance d'information, le Comité a constaté que les «responsabilités en matière de sécurité» de la GRC dépassent le cadre de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Le protocole d'entente signé entre le SCRS et la GRC les définit ainsi :

la prévention, la détection, les enquêtes et le dépôt d'accusations relativement à toute infraction dont il est question à l'article 2 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* ou la crainte de la perpétration d'une infraction prévue par le *Code criminel*, la *Loi sur les secrets officiels*, la *Loi sur les licences d'importation et d'exportation* ou toute autre loi visant d'une façon ou d'une autre la sécurité nationale.

Ainsi exprimé, le rôle de la GRC en matière de sécurité nationale dépasse le cadre de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et empiète donc sur les domaines qui relèvent du SCRS.

Outre ce rôle, la GRC assure également la sécurité des personnalités, des propriétés et des aéroports fédéraux; donne des conseils aux ministères et organismes gouvernementaux en matière de sécurité; évalue les menaces afin d'assurer la protection des personnalités et la sécurité lors de manifestations spéciales, telles que le Sommet du Groupe des sept, les Jeux olympiques d'hiver ou Expo 86. La Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale (DESN) est aussi chargée de l'évaluation de la menace, processus qui exige la collecte d'information et de renseignement auprès de sources publiques, du SCRS, d'autres organismes et forces de police du Canada, ainsi que de sources étrangères.

Même si la GRC peut faire appel à toutes ses ressources en temps de crise, il faut souligner que les membres de sa Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale sont relativement peu nombreux par rapport à ceux du SCRS.

En conséquence, le Comité est d'avis que la capacité, même réelle, qu'a la DESN d'enfreindre les droits et les libertés des Canadiens, est probablement faible.

Le problème des relations entre la GRC et le SCRS, qui n'ont pas toujours été sans heurt, est fréquemment cité. Le CSARS fait allusion dans ses premiers rapports annuels, à des «querelles de compétence» entre ces deux organismes. Le Comité de surveillance rappelle d'ailleurs souvent que le SCRS n'a pas accès aux données du Centre d'information de la police canadienne (CIPC).

Le Comité est d'avis que de bons rapports de travail entre le SCRS et la GRC sont essentiels à la sécurité nationale. Par conséquent, il s'est efforcé d'évaluer la qualité des rapports actuels et de savoir s'ils se sont améliorés de façon notoire depuis 1984.

Le Comité a remarqué que c'est au Comité consultatif du CIPC, qui se compose de forces de police affiliées, et non seulement de la GRC, qu'il revient d'approuver la transmission de données du CIPC à des organismes non policiers. Le protocole d'entente initial signé en 1984 par le SCRS et la GRC a été remplacé en août 1989 par un autre protocole beaucoup plus solide. Après examen de ce protocole, le Comité est d'avis que c'est une mesure positive; on lui a également appris que le programme de liaison semblait bien fonctionner.

Malgré ces signes encourageants, le Comité a également entendu des témoignages troublants au cours de ses visites dans les bureaux régionaux. Les agents de la GRC ont reconnu que le SCRS appliquait le protocole à la lettre et lui signalait les incidents où il semblait y avoir eu infraction au *Code criminel*, mais ils ont déclaré que l'information reçue était souvent trop manipulée pour être vraiment utile.

Des agents supérieurs ont prétendu que, dans un cas, les renseignements qu'ils avaient reçus étaient insuffisants pour prévenir un incident grave. Le Comité aurait aimé visiter tous les bureaux régionaux; mais en raison du peu de temps dont il disposait, il n'a pu le faire et n'a donc pas pu évaluer s'il s'agissait d'un incident isolé.

Il vaut toutefois la peine de s'arrêter sur cet incident, qui soulève plusieurs questions. Par exemple, comment la GRC peut-elle obtenir des renseignements «non manipulés» sans, en même temps, menacer les sources du SCRS? Comment, par ailleurs, les preuves obtenues directement du SCRS peuvent-elles être utilisées devant les tribunaux sans être contestées en vertu de la *Charte*?

On peut offrir trois solutions en réponse à la première question. Deux d'entre elles consistent à rassembler les fonctions d'application de la loi et celles du renseignement de sécurité dans un seul organisme, la GRC ou le SCRS. Ces deux organismes semblent s'opposer à une telle réorganisation. La troisième solution est d'offrir aux sources d'information une protection contre les abus de confiance en vertu du *Code criminel*.

En ce qui concerne la deuxième question, le directeur du SCRS a informé à la fois ce Comité et le Comité permanent de la justice et du solliciteur général qu'un groupe de travail venait d'être mis sur pied au ministère de la Justice pour examiner la question. Par la suite, dans une lettre adressée au Comité, le commissaire de la GRC a confirmé

l'existence d'un groupe de travail formé de représentants du ministère de la Justice, du Secrétariat du solliciteur général, du SCRS et de la GRC. Comme on l'a signalé ailleurs dans le présent rapport, ce «comité technique» dispose d'un large mandat et peut prendre le temps voulu pour accomplir son travail qui portera principalement sur les incidences de la *Charte* et sur les problèmes découlant de questions opérationnelles.

Il semble que le protocole d'entente entre la GRC et le SCRS a favorisé le développement d'une atmosphère de travail constructive. Toutefois, le Comité croit qu'il reste d'importants problèmes techniques à résoudre lorsqu'il s'agit de transformer en preuve criminelle les renseignements rassemblés par le SCRS, notamment dans les cas d'actes violents ayant des motifs politiques. Le Comité se réjouit de la formation du groupe de travail par les ministères et organismes en question. Il exhorte le ministère de la Justice et le solliciteur général à tenir le Parlement au courant de l'évolution des relations de travail entre le SCRS et la GRC, ainsi que de l'avancement des travaux du comité technique.

#### **8.4.2.4**        *Le solliciteur général du Canada*

L'autorité qu'exerce le solliciteur général sur les services policiers fédéraux lui vient de trois mesures législatives : la *Loi sur le ministère du solliciteur général*, la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*.

La *Loi sur le ministère du solliciteur général* ne contient que cinq articles. L'article 2 confie au ministre la direction et la gestion du ministère dans son ensemble. L'article 4 lui attribue des pouvoirs et des fonctions qui, en ce qui concerne la GRC, sont du domaine de compétence du Parlement et ne sont pas «attribués de droit à d'autres ministères ou organismes fédéraux».

De son côté, la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* a une portée plus vaste et donne au ministre des pouvoirs précis. L'article 5 lui donne la direction de la GRC dont le contrôle et l'administration sont aux mains du commissaire. L'article 20 permet au ministre de conclure avec le gouvernement d'une province ou une municipalité des arrangements pour «l'utilisation de la Gendarmerie, ou d'un élément de celle-ci». La Loi donne également au Cabinet de vastes pouvoirs de réglementation sur la Gendarmerie.

La *Loi sur les infractions en matière de sécurité* donne aussi au solliciteur général des pouvoirs importants. En vertu du paragraphe 6(2), le ministre peut, avec l'approbation du Cabinet, conclure des ententes avec les gouvernements des provinces afin de permettre la consultation et la coopération de la GRC et des forces policières provinciales et municipales dans l'exercice de leurs tâches en matière de sécurité.

Le Comité est d'avis qu'il convient de modifier la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* pour y inclure des dispositions sur l'établissement et l'utilisation du Groupe spécial des interventions d'urgence (GSIU) de la GRC.

## RECOMMANDATION N° 57

**Le Comité recommande qu'on modifie la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* afin d'y inclure un article permettant au gouvernement du Canada d'établir un Groupe spécial d'intervention d'urgence (GSIU).**

### 8.4.2.5 *Le sous-solliciteur général*

Le sous-solliciteur général n'a aucun lien direct avec la GRC. En ce qui concerne les services policiers, sa tâche consiste simplement à conseiller le ministre. Le commissaire de la GRC n'est nullement tenu par la loi de consulter le sous-solliciteur général, comme doit le faire le directeur du SCRS en vertu de la *Loi sur le SCRS*. Le Comité estime que cette situation n'est pas satisfaisante et qu'il faut y remédier. Il croit également qu'une telle consultation ne serait pas contraire au principe de l'indépendance de la police.

### NOTES

1. Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique, *Terrorisme*, Ottawa, 1987, p. 71.
2. D.R. Yeomans, «La décentralisation du pouvoir». *Administration publique canadienne*, vol.16, 1969, p. 19-25.
3. Voir, par exemple, à la page 15 du *Rapport annuel de 1986-1987* du CSARS.
4. Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 2<sup>e</sup> édition, Toronto, Carswell, 1985, p. 425-426
5. Peter Hogg, *Ibidem*.
6. Voir, par exemple, Peter Moon, «Feuding Policemen Upset the Hostage-taker», *The Globe and Mail*, 13 juin 1986, p. A1.
7. Gendarmerie royale du Canada, *Budget des dépenses 1990-1991*, Partie III, Plan de dépenses, p. 19.



# Le contrôle des techniques d'enquête

## 9.1 Introduction

Le recours à des techniques d'enquête par intrusion est probablement le domaine d'activité du SCRS qui risque le plus de violer les droits et libertés des Canadiens. Le présent chapitre examine les restrictions que la *Loi sur le SCRS* et le SCRS lui-même ont placées sur l'utilisation de ces techniques.

## 9.2 Historique

### 9.2.1 *La surveillance électronique*

La GRC a commencé à intercepter les communications téléphoniques dans les années 30, mais ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que les corps de police canadiens se sont mis à pratiquer couramment l'espionnage électronique par table d'écoute ou microphone. Le service de sécurité de la GRC a été autorisé à intercepter les communications téléphoniques aux termes de la *Loi sur les pouvoirs d'urgence*. Cette loi autorisait le ministre de la Justice à exiger d'un organisme de communications qu'il produise ou rende disponible toute communication «qui peut être préjudiciable, ou qui peut servir à des fins qui seraient préjudiciables, à la sécurité et à la défense du Canada»<sup>1</sup>. Après l'expiration, en 1954, de la *Loi sur les pouvoirs d'urgence*, l'interception de communications téléphoniques s'est poursuivie en vertu de la *Loi sur les secrets officiels*. Dans son rapport, la Commission McDonald note que «l'écoute était une technique d'enquête utilisée fréquemment dans tout le Canada»<sup>2</sup> avant l'entrée en vigueur, en 1974, du paragraphe 16(2) de la *Loi sur les secrets officiels*.

### 9.2.2 *La Loi sur la protection de la vie privée*

L'article 16 de la *Loi sur les secrets officiels* a été adopté dans le cadre de la *Loi sur la protection de la vie privée*. Bien que cette loi interdise, en vertu du *Code criminel*,

l'interception volontaire de communications privées au moyen de dispositifs électro-magnétiques, acoustiques, mécaniques ou autres, à moins que l'intercepteur n'ait le consentement de l'une des parties ou ne soit muni d'une autorisation judiciaire<sup>3</sup>,

le paragraphe 16(2) l'admet sous les réserves suivantes :

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.

Selon le rapport annuel du solliciteur général pour 1983, dernière année complète pour laquelle on dispose de renseignements détaillés sur les interceptions en vertu de la *Loi sur les secrets officiels*, 525 mandats ont été délivrés aux termes du paragraphe 16(2), et leur délai d'expiration moyen était de 253 jours. Le rapport du solliciteur général indique également que les interceptions pratiquées en vertu de l'article 16 ont permis d'obtenir des renseignements inestimables aux fins suivantes :

- i) la prévention et la détection d'activités subversives dirigées contre le Canada ou préjudiciables à sa sécurité;
- ii) la collecte de renseignements sur l'étranger essentiels à la sécurité du Canada;
- iii) la collecte de renseignements sur des activités violentes, terroristes ou criminelles menées en vue de changer le gouvernement du Canada ou d'autres pays;
- iv) la confirmation ou l'infirmerie de renseignements obtenus d'autres sources<sup>4</sup>.

Le service de sécurité de la GRC a continué d'intercepter des communications privées en vertu de la *Loi sur les secrets officiels* jusqu'à l'entrée en vigueur, en 1984, de la *Loi sur le SCRS*.

### **9.2.3 Les antécédents de la Loi sur le SCRS**

Dans le sillage de la Commission McDonald, deux projets de loi (C-157 et C-9) ont été déposés au Parlement en vue de doter le Canada de son premier service civil de renseignement de sécurité. Ces projets de loi ont fait l'objet d'un vif débat, notamment au sujet des mandats. Le Comité sénatorial spécial chargé d'examiner le projet de loi C-157 fit remarquer qu'il : n'établissait pas une série de contrôles suffisamment stricts sur la délivrance des mandats<sup>5</sup>. Voici les cinq grandes modifications qu'il recommandait d'apporter au projet de loi :

- que de nouvelles exigences semblables à celles de la Partie VI du *Code criminel* soient prescrites avant que le tribunal puisse autoriser le recours à des techniques d'intrusion;
- que le juge dispose de critères pour décider si la gravité de la menace justifie une atteinte à la vie privée;

- que la durée des mandats soit fixée;
- que le juge en chef de la Cour fédérale désigne les juges chargés de délivrer les mandats afin d'éviter qu'on choisisse tel juge de préférence à tel autre;
- que la demande de mandat donne des détails sur les demandes antérieures toujours pour éviter qu'on choisisse tel juge de préférence à tel autre<sup>6</sup>.

Le Comité sénatorial spécial signale également que les dispositions traitant de l'obtention des mandats ne prévoyaient pas l'intervention du ministre et qu'elles ne faisaient aucune distinction entre les cibles étrangères et les cibles canadiennes, ni ne réglementaient le recours à des agents secrets, à des informateurs et à des agents de noyautage. Certains des défauts relevés par le Comité furent rectifiés lors du dépôt du projet de loi C-9.

#### 9.2.4 *L'adoption de la Loi sur le SCRS*

L'adoption, en 1984, de la *Loi sur le SCRS* a entraîné l'abrogation de l'article 16 de la *Loi sur les secrets officiels*. Les pouvoirs conférés par la *Loi sur les secrets officiels* sont non seulement repris dans la nouvelle loi, mais augmentés. Le paragraphe 21(3) de la *Loi sur le SCRS* permet au SCRS de recourir aux techniques autorisées par la loi antérieure mais, en plus, élargit leur champ d'application. Voici le texte du paragraphe 21(3) :

Par dérogation à toute autre règle de droit mais sous réserve de la *Loi sur la statistique*, le juge à qui est présentée la demande visée au paragraphe (1) peut décerner le mandat s'il est convaincu de l'existence des faits mentionnés alinéa (2)a) et b) et dans l'affidavit qui accompagne la demande; le mandat autorise ses destinataires à intercepter des communications ou à acquérir des informations, documents ou objets. À cette fin, il peut autoriser aussi, de leur part :

- a) l'accès à un lieu ou un objet, ou l'ouverture d'un objet;
- b) la recherche, l'enlèvement ou la remise en place de tout document ou objet, leur examen, le prélèvement des informations qui s'y trouvent, ainsi que leur enregistrement et l'établissement de copies ou d'extraits par tout procédé;
- c) l'installation, l'entretien et l'enlèvement d'objets.

Ces pouvoirs cadrent, dans l'ensemble, avec ceux que la Commission McDonald a jugés nécessaires à l'accomplissement du mandat d'un service de renseignement de sécurité :

En raison du secret dont s'entourent ceux qui menacent le plus gravement la sécurité intérieure du Canada, le service de renseignement de sécurité doit, pour recueillir des informations, être autorisé à employer diverses techniques d'enquêtes. Les moyens à sa disposition doivent aller depuis l'étude des sources publiques de documentation et la collecte de renseignements auprès des citoyens, des services de police et des organismes gouvernementaux (canadiens et étrangers) jusqu'à l'usage de méthodes beaucoup plus cachées et «intrusives» pouvant faire appel à des pouvoirs que la loi ne confère pas au citoyen ordinaires<sup>7</sup>.

Rappelons que, au moment où la Commission McDonald a publié ses rapports en 1981, la *Charte canadienne des droits et libertés* n'était pas en vigueur. Bien que les dispositions relatives aux mandats aient été contestées plusieurs fois devant les tribunaux, elles ont jusqu'à présent résisté à l'épreuve.

### **9.3 Le contrôle interne des techniques d'enquête par intrusion**

Dans la foulée de l'affaire *Atwal* et du rapport présenté au solliciteur général par le Groupe consultatif indépendant (GCI), le SCRS a apporté plusieurs changements à ses procédures internes d'approbation des cibles et des demandes de mandat. Le Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (CARC) et le Comité d'examen des demandes de mandats (CEDM) assurent le contrôle interne du recours aux techniques d'intrusion. Dans le cas des mandats, cependant, c'est à la Cour fédérale qu'il faut s'adresser. Il n'empêche que d'autres techniques d'intrusion comme le recours à des sources humaines sont utilisées en dehors de tout contrôle judiciaire.

#### **9.3.1 Le comité d'approbation et de réévaluation des cibles**

C'est le Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (CARC), présidé par le directeur du SCRS qui supervise le choix des cibles d'enquête. Il se compose de cadres supérieurs du SCRS et de représentants des ministères de la Justice et du Solliciteur général<sup>8</sup>. Son rôle est d'autoriser le ciblage pendant des périodes précises et d'approuver le recours à diverses techniques d'enquête.

Le Comité sait que le SCRS a revu sa politique en matière de ciblage après avoir consulté le sous-solliciteur général et qu'une nouvelle directive interne a été émise en avril 1988. En outre, le ministre a donné des instructions sur :

1. la conduite des enquêtes;
2. le recours à des sources humaines;
3. l'obligation d'obtenir l'approbation du ministre avant de procéder à des enquêtes par intrusion sur les activités visées au paragraphe 2d).

Dans sa réponse écrite au Comité, le directeur du SCRS a déclaré que «la politique du CARC régit l'utilisation par le SCRS des pouvoirs que lui accorde l'article 12 de la *Loi sur le SCRS* de recueillir des information «dans la mesure strictement nécessaire». L'inspecteur général et le CSARS peuvent évidemment vérifier que le Service n'outrepasse pas l'esprit de la loi à cet égard»<sup>9</sup>.

Lorsque, selon le directeur du SCRS, on constate qu'un particulier ou un groupe se livre à des activité menaçantes, il faut, avant de procéder à l'enquête, «faire examiner et approuver les propositions de ciblage conformément à la politique en matière de ciblage». Comme on l'a dit plus haut, l'approbation des cibles en vertu de cette politique est accordée «dans la mesure strictement nécessaire», conformément au principe énoncé à l'article 12 de la *Loi sur le SCRS* qui prévoit :

des degrés croissants d'intrusion et le recours à diverses méthodes d'enquête suivant la gravité et l'imminence du danger. En d'autres termes, le CARC peut approuver une enquête à faible degré d'intrusion, mais si l'enquêteur estime qu'il est «strictement nécessaire» de recourir à des techniques plus intrusives, il doit de nouveau s'adresser au CARC.

Dans sa réponse écrite au Comité, le directeur note également que l'autorisation de faire enquête est accordée pour «des périodes de 90 jours à 2 ans».

Le processus d'approbation des enquêtes du CARC comporte trois niveaux d'intrusion. Au premier niveau, le SCRS peut mener une enquête à l'aide de sources d'information ouvertes, telles que des entrevues. On ne sait trop à quel stade il faut porter une enquête à faible niveau d'intrusion à l'attention du CARC. On sait mieux, toutefois, ce qui se passe aux niveaux d'intrusion suivants. Au deuxième niveau, par exemple, on peut recourir à des sources humaines tandis que, au troisième et dernier niveau, il faut obtenir un mandat. Par conséquent, plus le niveau d'intrusion est élevé, plus la procédure d'approbation du CARC se resserre.

### **9.3.2 Le comité d'examen des demandes de mandats (CEDM)**

Avant qu'un enquêteur puisse demander un mandat en vertu de la Partie II de la *Loi sur le SCRS*, le CARC doit approuver l'enquête au troisième niveau. Lors de son témoignage devant le Comité, le directeur du SCRS a déclaré :

Le CARC doit être convaincu que la gravité de la menace justifie une enquête très approfondie avant d'approuver la requête au niveau 3, qui est le niveau d'enquête le plus élevé. C'est le niveau que les enquêteurs doivent obtenir avant de commencer à rédiger un mandat ou une demande de mandat.

Le Comité a obtenu des informations sur le Comité d'examen des demandes de mandats au cours de ses réunions publiques et à huis clos et dans les réponses écrites à ses questions. Il a appris que le processus d'obtention des mandats a fait l'objet de «nombreux ajustements» au cours des cinq dernières années. Le GCI, entre autres, avait formulé les recommandations suivantes :

24. La composition du Comité d'examen des demandes de mandat devrait être élargie de manière à comprendre des représentants du Bureau du Conseil privé ou du ministère de la Justice au niveau de secrétaire adjoint ou sous-ministre adjoint. Le Secrétariat du ministère devrait être représenté par le sous-solliciteur général adjoint à la Police et à la Sécurité.
25. Le processus d'examen des demandes de mandat devrait comprendre une fonction d'examen indépendante assurée par un conseiller juridique relevant directement du sous-solliciteur général. Le conseiller juridique devrait avoir accès à tous les renseignements du SCRS et du Secrétariat du ministère se rapportant à l'enquête proposée pour pouvoir contester la fiabilité des renseignements opérationnels fournis à l'appui de la demande de mandat<sup>10</sup>.

Par suite de ces recommandations, le directeur du SCRS préside maintenant le CEDM, lequel se compose du sous-solliciteur général adjoint (Direction de la Police et de la Sécurité) et de fonctionnaires supérieurs du ministère de la Justice. On a donné suite à la recommandation du GCI proposant de nommer un «conseiller juridique indépendant» en engageant à cette fin un avocat du ministère de la Justice.

La demande de mandat doit franchir plusieurs étapes avant d'être approuvée. Dans sa réponse écrite au Comité, le directeur du SCRS a précisé que le processus de demande de mandats est amorcé par l'enquêteur régional qui énumère les pouvoirs requis aux termes de la Partie II de la *Loi sur le SCRS*. Il envoie ensuite sa demande au directeur général régional qui la transmet avec les recommandations nécessaires au siège du SCRS, à Ottawa.

La demande est reçue au siège par la Section du contrôle des mandats qui prépare l'affidavit de concert avec les Services juridiques du SCRS et répond aux questions suivantes :

- i) Les pouvoirs demandés conviennent-ils à la gravité de la menace?
- ii) Les renseignements sont-ils exacts?
- iii) Les pouvoirs demandés peuvent-ils être exercés compte tenu des ressources disponibles?
- iv) L'enquête répond-elle aux besoins de renseignements du SCRS?
- v) Les sources sont-elles fiables?
- vi) La demande est-elle justifiée et conforme aux plans et aux priorités du SCRS?<sup>11</sup>

Une fois ces questions dûment réglées, le conseiller indépendant examine la demande. Le SCRS a indiqué que, en pratique, le conseiller indépendant reçoit une copie de la demande de mandat avant la réunion du CEDM. Il rencontre le souscripteur de l'affidavit, le ou les analystes ainsi que l'avocat du SCRS pour examiner la demande. Il interroge ceux qui ont préparé le dossier pour vérifier les renseignements fournis. Si on juge nécessaire de modifier l'affidavit après la réunion avec le conseiller indépendant, le CEDM en est saisi. Toutes les questions qui ne peuvent pas être réglées par le conseiller indépendant en consultation avec le souscripteur ou l'analyste de l'affidavit et l'avocat du SCRS sont soumises au CEDM.

Le conseiller indépendant est tenu de faire rapport par écrit de chaque cas au sous-solliciteur général, ce qui lui permet de soulever les questions qu'il reste à éclaircir.

Selon la documentation fournie au Comité par le SCRS, le CEDM est chargé en dernier ressort de modifier, de rejeter ou d'approuver la demande pour examen ultérieur. À l'avant-dernière étape du processus, le directeur discute de l'affidavit avec le solliciteur général, lequel peut alors l'approuver ou le rejeter. Le SCRS présente ensuite la demande de mandat à un juge de la Cour fédérale afin d'obtenir l'approbation finale.

Lorsqu'il a témoigné devant le Comité, le directeur du SCRS a déclaré qu'une demande de mandat n'avait jamais été rejetée par le ministre. En revanche, dans une réponse écrite à la question de savoir si des demandes de mandat avaient été renvoyées pour plus ample analyse, l'ancien solliciteur général, M. Pierre Blais, a déclaré :

à l'instar d'autres solliciteurs généraux, il m'est arrivé, à l'occasion, de recommander qu'un travail et une analyse plus approfondis de certaines demandes soient effectués avant d'en approuver la présentation à la Cour.

## 9.4 Le rôle de la cour fédérale

Le Cour fédérale comprend deux sections : la Section de première instance et la Section d'appel. Elle peut être saisie d'affaires liées à la sécurité nationale de diverses façons.

Elle peut être saisie d'affaires liées à la sécurité nationale, aux termes de l'article 38 ou 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* ou de l'article 18 ou 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Les demandes de mandats ou de renouvellement de mandats peuvent être présentées aux juges désignés de la Cour aux termes de la Partie II de la *Loi sur le SCRS* (articles 21 à 28). L'article 27 prévoit que les demandes faites à un juge en vertu des articles 21, 22 ou 23 sont entendues à huis clos en conformité avec les règlements d'application de l'article 28. Or, le gouverneur en conseil n'a pas encore adopté de règlements à cet égard.

Toutes les demandes de mandat du SCRS sont entendues dans une salle d'audience de la Cour fédérale située dans un immeuble gouvernemental sûr à Ottawa. La salle d'audience elle-même est considérée comme un endroit sûr. La Cour fédérale compte sur le personnel du SCRS pour assurer la sécurité des séances d'audition des demandes de mandat. L'administration de la Cour fédérale a, pour sa part, pris diverses mesures pour assurer la protection de ses documents.

Bien que le SCRS se charge apparemment d'assurer la sécurité des séances d'audition des demandes de mandats, la loi ne lui en donne pas le pouvoir. En vertu de l'article 59 de la *Loi sur la Cour fédérale* :

59. Les services ou l'assistance qui peuvent, compte tenu des circonstances, être jugés nécessaires, en ce qui concerne la conduite des débats de la Cour, la sécurité de ses membres, de ses locaux et de son personnel, ou l'exécution de ses ordonnances et jugements, sont fournis, à la demande du juge en chef, par la Gendarmerie royale du Canada ou tout autre corps policier que le gouverneur en conseil peut désigner.

Le Comité estime que c'est à la GRC qu'il incombe d'assurer la sécurité des auditions de demandes de mandats présentées aux termes de la *Loi sur le SCRS*. Par conséquent, il presse le solliciteur général de veiller à ce que ce soit la GRC qui, conformément à la *Loi sur la Cour fédérale*, s'en occupe.

Le Comité a des raisons de croire que les arrangements actuels relatifs à l'audition des demandes de mandats présentées aux termes de la *Loi sur le SCRS* laissent à désirer. L'emplacement actuel de la salle d'audience sûre risque de compromettre l'indépendance de la Cour. On sait que la Cour fédérale s'est lancée dans un programme pluriannuel de construction de locaux dotés de salles d'audience sûres ici et là au Canada. Le Comité appuie les efforts de la Cour fédérale de se doter de nouveaux locaux partout au Canada, et recommande donc :

#### **RECOMMANDATION N° 58**

**Le Comité recommande que le gouvernement accorde la priorité à l'établissement de salles d'audience sûres pour l'audition des demandes de mandats présentées aux termes de la *Loi sur le SCRS* ou de toute autre affaire liée à la sécurité nationale.**

## 9.5 La partie XI de la *Loi sur le SCRS* et la jurisprudence

### 9.5.1 La charte

L'affaire la plus importante dans laquelle les dispositions sur le contrôle judiciaire de la *Loi sur le SCRS* ont été contestées est l'affaire *Atwal c. la Reine*<sup>12</sup>. Cette affaire fut portée devant la Section de première instance de la Cour fédérale à deux reprises et fut aussi entendue par la Cour d'appel fédérale. Cette affaire et les recommandations du groupe consultatif indépendant ont amené le Service à établir des procédures de révision interne pour le traitement des demandes de mandat.

Dans l'affaire *Atwal*, la Cour d'appel fédérale s'est prononcée sur la constitutionnalité des dispositions de la *Loi sur le SCRS* qui portent sur les mandats, dans le contexte des dispositions de l'article 8 de la *Charte* qui porte sur «les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives». En concluant pour la majorité, le juge Mahoney a fait allusion à l'opinion du juge Dickson dans l'affaire *Hunter c. Southam* :

Le droit de l'État de déceler et de prévenir le crime commence à l'emporter sur le droit du particulier de ne pas être importuné lorsque les soupçons font place à la probabilité fondée sur la crédibilité. L'histoire confirme la justesse de cette exigence comme point à partir duquel les attentes en matière de la vie privée doivent céder le pas à la nécessité d'appliquer la loi. Si le droit de l'État ne consistait pas simplement à appliquer la loi comme, par exemple, lorsque la sécurité de l'État est en cause, ou si le droit du particulier ne correspondait pas simplement à ses attentes en matière de vie privée comme, par exemple, lorsque la fouille ou la perquisition menace son intégrité physique, le critère pertinent pourrait fort bien être différent<sup>13</sup>.

Le juge Mahoney s'est référé aux motifs donnés dans l'affaire *Hunter* pour expliquer qu'on pourrait appliquer des critères différents lorsque la sécurité nationale est en jeu. Il ne s'agit pas nécessairement, selon lui, d'appliquer un critère plus faible, mais de tenir compte de la réalité :

Comme la *Loi sur le SCRS* n'autorise pas la délivrance de mandats pour faire enquête sur des infractions ordinaires au *Code criminel* ou pour obtenir des éléments de preuve relativement à la perpétration de telles infractions, il est tout à fait normal que l'article 21 n'exige pas que le juge qui décerne le mandat soit convaincu qu'une infraction a été commise et qu'on en fera la preuve en exécutant le mandat. La *Loi* autorise la tenue d'enquêtes sur des menaces envers la sécurité du Canada et, entre autres, la collecte de renseignements sur des activités qui peuvent, pour des motifs raisonnables, être considérées comme susceptibles de constituer de telles menaces<sup>14</sup>.

Comme le montre le jugement majoritaire de la Cour d'appel fédérale, la Cour accepte l'argument invoqué dans l'affaire *Hunter* selon lequel un critère différent entre en jeu dans les affaires de sécurité nationale. La Cour a majoritairement convenu, comme critère minimum pour la délivrance d'un mandat dans les affaires de sécurité nationale,

qu'il suffisait qu'un juge soit convaincu, à partir d'éléments de preuve fournis sous serment, qu'il existait des motifs raisonnables et probables, de croire que la sécurité du Canada était menacée et qu'un mandat était nécessaire pour permettre la tenue d'une enquête.

Dans un avis dissident souvent cité, le juge Hugessen a fait valoir que l'article 21 de la *Loi sur le SCRS* était «incompatible» avec l'article 8 de la *Charte* et il a attiré l'attention sur les conditions énoncées par le juge Dickson dans l'affaire *Hunter*, lesquelles, selon lui, devraient s'appliquer dans pareils cas. Ces conditions sont : i) qu'il existe des motifs raisonnables et probables de croire, ii) qu'une infraction a été commise, iii) et qu'un rapport raisonnable et proportionné soit établi entre l'intérêt pertinent de l'État et l'intrusion projetée<sup>15</sup>.

Selon le juge Hugessen, l'article 21 de la *Loi sur le SCRS* ne répond pas au troisième critère énoncé ci-dessus, puisque, pris conjointement, l'alinéa 21(2)a) et le paragraphe 21(3) exigent que le juge soit convaincu qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'un mandat «est nécessaire pour permettre au Service de faire enquête sur des menaces envers la sécurité du Canada». Le juge Hugessen termine en concluant que l'article 21 :

ne prévoit aucune norme raisonnable qui permettrait au juge de vérifier la nécessité d'un mandat. Il n'est pas exigé que l'on démontre que l'immixtion dans la vie privée d'un citoyen fournira des éléments de preuve au sujet des menaces alléguées ou continuera à confirmer ou à infirmer leur existence. Rien dans le libellé de la Loi n'exige l'existence d'un rapport direct entre les informations qu'on espère obtenir au moyen de la communication interceptée et les menaces alléguées envers la sécurité du Canada<sup>16</sup>.

Malgré l'argumentation solide du juge Hugessen, la Cour décida à la majorité dans l'affaire *Atwal* que les dispositions de la *Loi sur le SCRS* relatives aux mandats étaient défendables dans le contexte de la *Charte*.

Le Comité estime que le juge Hugessen a présenté des arguments importants tant sur le plan des principes que sur le plan juridique. Il sera peut-être bon que le Parlement examine de plus près les questions que soulève la décision de l'affaire *Atwal*. On en reparlera d'ailleurs dans la conclusion de ce rapport.

Sur un autre point dont la Cour était saisie concernant la demande de M. Atwal d'avoir accès aux documents sur lesquels la demande de mandat s'appuyait, le tribunal décida à l'unanimité d'accorder à l'accusé l'accès à ces documents après en avoir supprimé tout renseignement qui aurait permis de découvrir l'identité d'une personne. La Cour ordonna que l'affaire soit renvoyée devant le juge de première instance pour régler la question de la divulgation.

Dans une tournure étonnante des événements, l'intimé consentit à l'annulation du mandat après que la Cour eut appris que le «SCRS avait découvert dans l'affidavit justificatif des erreurs graves et considérables. En raison de ces erreurs, les éléments de

preuve restants étaient, semble-t-il insuffisants pour justifier la délivrance d'un mandat»<sup>17</sup>. À la suite de cette révélation et de l'annulation du mandat, les accusations de complot en vue de commettre un meurtre portées contre M. Atwal et huit autres personnes furent retirées.

L'inspecteur général produisit, en février 1988, un long rapport de 121 pages intitulé *The CSIS Warrant Application Process in Respect of Harjit Singh Atwal*. Le Comité n'a eu accès ni à ce rapport, ni aux documents relatifs à l'affidavit présenté dans cette affaire. Le seul autre élément concernant la délivrance possible d'autres mandats fondés sur des informations erronées a été signalé au Comité lorsque le CSARS a comparu, le 10 avril 1990, devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général qui étudiait le budget des dépenses principal. Le CSARS indiqua alors qu'aucun mandat émis à mauvais escient n'avait été porté à l'attention du Comité de surveillance.

### 9.5.2 *L'application des critères du droit criminel à la loi sur le SCRS*

Il n'est pas certain que les tribunaux acceptent les critères de droit criminel dans les affaires relatives à la sécurité nationale. La décision rendue dans l'affaire *Atwal* n'a pas réglé la question, même si le tribunal a fait ressortir ce qu'il considère comme des critères différents lorsque l'intérêt de l'État ne se limite pas simplement à l'application de la loi. Au cours des audiences de la Section de première instance, le juge Heald a dit bien clairement :

A mon avis, la jurisprudence du droit criminel n'est pas celle qui doit être appliquée relativement à la *Loi sur le SCRS*... Comme la législation sur la surveillance interne d'une part, et la législation répressive ordinaire d'autre part, tel notre *Code criminel*, ont des objets carrément différents, leur interprétation respective se fait nécessairement dans une optique différente<sup>18</sup>.

Il serait plus facile d'accepter l'idée que les questions de sécurité nationale doivent être traitées différemment des affaires de droit criminel si les tribunaux et le Parlement avaient réussi à définir de façon satisfaisante ce qu'il faut entendre par «sécurité nationale». Le professeur M.L. Friedland amorçait en ces termes l'étude de cette question pour la Commission McDonald :

J'entreprends cette étude sur les aspects juridiques de la sécurité nationale, en avouant tout d'abord que j'ignore le sens de l'expression «sécurité nationale». Pas plus d'ailleurs que le gouvernement<sup>19</sup>.

Ces phrases, écrites en 1979, n'ont rien perdu de leur actualité.

À l'égard des dispositions de la *Loi sur le SCRS* relatives aux mandats, le Comité croit qu'avec le temps, les tribunaux définiront les conditions requises pour établir un juste équilibre entre les intérêts de l'État et ceux des particuliers. Comme l'indique un avis juridique rédigé pour le Comité :

Les tribunaux ont peu à peu mis au point les critères nécessaires à l'évaluation des mandats du SCRS. Nous n'en sommes pas au même point qu'en ce qui concerne ceux du *Code criminel*, du simple fait que ces mandats sont un «nouveau» recours. Tout porte à croire qu'avec le temps, nous pourrions nous appuyer sur une jurisprudence qui renferme les poids et contrepoids établis à l'égard du *Code criminel*<sup>20</sup>.

Le Comité reconnaît que le fait de soumettre les mandats du SCRS aux mêmes critères, normes et contrepoids que ceux qu'on utilise pour le *Code criminel*, exigera des choix délicats. Il est également possible que les tribunaux soient saisis d'une affaire appropriée dans laquelle on contestera la distinction établie de longue date entre les intérêts de la «sécurité nationale» et du «droit criminel». L'affaire *Chiarelli c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration* pourrait constituer un cas d'espèce.

Cette affaire, dont a été saisie la Cour d'appel fédérale au moyen d'un renvoi établi en vertu de la *Loi sur la Cour fédérale*, nous porte à croire que les tribunaux appliqueront les critères du droit criminel à l'égard des questions de sécurité nationale. Le juge Pratte a d'ailleurs affirmé dans sa décision :

les éléments de preuves qui nous ont été présentés indiquent que le besoin de maintenir le secret est aussi grand dans le cas des enquêtes policières sur les activités criminelles organisées que dans celui des enquêtes relatives au renseignement de sécurité<sup>21</sup>.

A l'appui de son opinion, le juge Pratte citait le commentaire d'un membre du CSARS qui avait entendu l'affaire *Chiarelli* :

Il s'agit de la première affaire (portée devant le CSARS) qui mette la GRC en cause. Les principes appliqués aux exclusions (de preuves) sont les mêmes. Ils se rapportent aux procédés qu'utilisent les organismes enquêteurs. Jusqu'ici ils s'agissait du SCRS... On a soutenu que si des sources d'information humaines ou des renseignements précis sur des procédés techniques étaient révélés ou connus du public, ce recours à de tels procédés se ferait de plus en plus rare au point de complètement disparaître<sup>22</sup>.

Dans l'affaire *Chiarelli*, le tribunal décida à la majorité, que le paragraphe 48(2) de la *Loi sur le SCRS* était contraire à l'article 7 de la Charte et n'était pas défendable aux termes de l'article 1 de ce document.

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a demandé l'autorisation d'interjeter appel auprès de la Cour suprême du Canada de la décision rendue dans l'affaire *Chiarelli*.

Si le pourvoi est accepté, la Cour suprême aura l'occasion de se prononcer sur ces questions difficiles.

Un groupe technique interministériel a de plus été créé sous l'égide du ministère de la Justice. Il est censé examiner, entre autres, la question de l'utilisation des

renseignements du SCRS devant les cours pénales. Le Comité estime encourageante la déclaration de l'actuel directeur du SCRS au Comité permanent de la justice et du solliciteur général chargé d'étudier le budget principal; il a en effet indiqué combien la *Charte* avait d'importance pour le Service dans la conduite de ses opérations.

Le Comité est d'avis que ce groupe technique devrait examiner, dans l'optique de la *Charte*, plusieurs questions qui ont trait aux activités du Service.

#### **RECOMMANDATION N° 59**

**Le Comité recommande que le groupe technique interministériel établi sous l'égide du ministère de la Justice ait pour mandat d'étudier 1) la constitutionnalité des dispositions de la *Loi sur le SCRS* relatives aux mandats et 2) l'applicabilité des critères du droit criminel pour trancher les questions qui relèvent de la *Loi sur le SCRS*.**

### **9.6 Partie II de la *Loi sur le SCRS* : le contrôle judiciaire**

#### **9.6.1 *Des exigences moins strictes***

Le processus de demande et d'approbation des mandats est régi par les articles 21 à 28 de la *Loi sur le SCRS*. L'article 21 prescrit qu'il faut, avant de présenter une demande de mandat au juge de la Cour fédérale, obtenir l'autorisation du ministre. L'article 21 exige aussi que le directeur du Service, ou l'employé désigné par le ministre, ait «des motifs raisonnables de croire» qu'un mandat est nécessaire pour que le Service puisse enquêter sur des menaces envers la sécurité du Canada ou exercer les fonctions qui lui sont conférées en vertu de l'article 16 de la *Loi sur le SCRS* (comme, par exemple, la collecte d'informations sur des États et des citoyens étrangers). Il importe de mentionner que les dispositions relatives aux mandats sont nuancées par celles de la *Loi sur le SCRS* qui énoncent les fonctions du Service et de rappeler en particulier l'article 12 qui stipule :

Le Service recueille, au moyen d'enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire, et analyse et conserve les informations et renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada...

Le fait que le SCRS peut exercer ses fonctions dès qu'il «soupçonne» que des activités constituent des menaces envers la sécurité du Canada, indique que les conditions préalables d'enquête sont inférieures à celles que détermine le *Code criminel* pour les forces policières. La GRC, par exemple, doit avoir des motifs raisonnables et probables de croire qu'un délit a été commis ou qu'un complot a été ourdi (tels que définis dans le *Code*) pour obtenir un mandat d'écoute électronique ou de perquisition.

Comme l'indique un avis juridique sur l'article 12 et le «mandat premier» du Service, rédigé à l'intention de l'Inspecteur général en 1985 :

Rien dans le libellé de l'article 12 (de la *Loi sur le SCRS*) n'indique que le Parlement ait voulu donner au mot «suspçonner» un sens différent de son sens ordinaire. Par conséquent, l'état d'esprit exigé du Service par cette phrase n'est pas la certitude absolue ou même la conviction réelle ou l'avis bien arrêté qu'une activité menace la sécurité du Canada; tout ce qui semble requis c'est plutôt que le Service ait l'impression ou croie de bonne foi qu'une activité donnée pourrait constituer une menace... Il doit y avoir certains éléments de preuve que l'activité en cause pourrait constituer une «menace à la sécurité du Canada»<sup>23</sup>.

Selon ce même avis juridique, l'aptitude du SCRS à opérer à un seuil d'exigences moindre que celui des forces policières est conforme aux fonctions d'un organisme de renseignement de sécurité<sup>24</sup>.

### **9.6.2 Exigences particulières des dispositions relatives aux mandats**

Le paragraphe 21(2) de la *Loi sur le SCRS* énonce ce que doit contenir l'affidavit qui accompagne une demande de mandat. Il faut tout particulièrement y inclure :

- (i) les faits sur lesquels on s'appuie pour étayer la conviction que le Service a des motifs raisonnables de croire qu'un mandat est nécessaire pour faire enquête sur une menace envers la sécurité du Canada ou pour lui permettre d'exercer ses fonctions conformément à l'article 16;
- (ii) une déclaration indiquant que d'autres méthodes d'enquête ont été essayées en vain ou la raison pour laquelle elles semblent avoir peu de chances de réussir;
- (iii) les catégories de communications ou d'informations qu'on désire intercepter ou obtenir;
- (iv) l'identité de la personne qui possède les informations ou dont les communications seront interceptées;
- (v) les personnes ou catégories de personnes qui exécuteront le mandat;
- (vi) le lieu où le mandat sera exécuté;
- (vii) la durée du mandat;
- (viii) une déclaration concernant toute demande antérieure relative à la cible du mandat.

La Loi n'exige pas de préciser dans la demande les techniques d'interception envisagées ou la façon dont les informations, documents ou objets seront obtenus.

Ce que doit préciser le mandat est énoncé au paragraphe 21(4), à savoir :

- (i) les catégories de communications interceptées;
- (ii) les catégories d'informations, de documents ou d'objets à obtenir;
- (iii) les pouvoirs d'accès, de recherche et d'installation mentionnés aux alinéas a) à c) du paragraphe 21(3);
- (iv) l'identité de la personne, si elle est connue, dont les communications seront interceptées ou qui possède les informations recherchées;
- (v) les personnes ou catégories de personnes susceptibles d'exécuter le mandat et d'en exercer les pouvoirs;
- (vi) le lieu où le mandat sera exécuté;
- (vii) la durée du mandat;
- (viii) les conditions imposées par le juge qui délivre le mandat.

Ni cette disposition, ni aucune autre de la *Loi sur le SCRS* n'exigent du Service qu'il fasse état des techniques et procédés qui seront employées.

Lors de sa comparution devant le Comité, le 5 juin 1990, le directeur du SCRS a mentionné deux conditions qui figurent souvent dans les mandats délivrés en vertu de la *Loi sur le SCRS*. L'une a trait à l'interdiction d'intercepter toute communication entre la personne visée par le mandat et son avocat et l'autre, à l'interception de communications avec des tiers non impliqués. Le Comité croit comprendre que lorsque ces catégories de communications sont interceptées le Service les détruit immédiatement.

Le Comité est d'avis qu'il faudrait que ces conditions et toute autre condition couramment appliquées par la Cour fédérale soient intégrées dans la *Loi sur le SCRS*. Le Comité convient tout particulièrement que la loi doit assurer la protection des communications privilégiées entre un avocat et son client et des communications avec des tiers non impliqués.

#### **RECOMMANDATION N° 60**

**Le Comité recommande de modifier le paragraphe 21(4) de la *Loi sur le SCRS* de façon à protéger les communications privilégiées entre un avocat et son client à moins que l'avocat ne soit la cible du mandat judiciaire.**

## **RECOMMANDATION N° 61**

**Le Comité recommande de modifier le paragraphe 21(4) de la *Loi sur le SCRS* de façon à protéger les communications avec des tiers non impliqués.**

## **RECOMMANDATION N° 62**

**Le Comité recommande de modifier le paragraphe 21(4) de la *Loi sur le SCRS* afin d'ajouter à la liste des restrictions à l'usage des mandats celles qui sont déjà imposées couramment par les juges de la Cour fédérale.**

Le paragraphe 21(5) précise la durée maximale des mandats. Actuellement, les mandats relatifs à des enquêtes sur des activités subversives peuvent être délivrés pour une période maximale de 60 jours, tandis que les mandats délivrés dans tout autre cas pourront aller jusqu'à un an. Aux termes de la *Security Service Act, 1989*, de la Grande-Bretagne, les mandats ne peuvent être autorisés que pour une durée de six mois<sup>25</sup>. En vertu de la législation britannique, les mandats remis à expiration peuvent être renouvelés pour une période de six mois. Le Comité juge excessive la disposition actuelle de la *Loi sur le SCRS* qui permet de délivrer des mandats d'une durée d'un an. Il craint qu'en lui permettant d'exercer une surveillance par intrusion pendant si longtemps, le SCRS ne se lance dans des enquêtes exploratoires pour recueillir de l'information. Le Comité estime qu'un mandat d'une durée plus courte, comme celle qu'accorde le Royaume-Uni, laisserait suffisamment le temps au Service pour exercer une surveillance par intrusion sur une cible. Des modifications corrélatives devront être faites à l'article 22 pour l'aligner sur la recommandation suivante :

## **RECOMMANDATION N° 63**

**Le Comité recommande au CSARS et au gouvernement de revoir la durée d'émission et de renouvellement des mandats prévue par la *Loi sur le SCRS*.**

L'article 22 de la *Loi sur le SCRS* traite du «renouvellement» du mandat, tandis que l'article 23 vise l'enlèvement de tout matériel installé soit pour intercepter des communications, soit pour obtenir des informations, documents ou objets.

Tout mandat décerné en vertu des articles 21 ou 23 est valable, selon l'article 24 de la *Loi sur le SCRS*, nonobstant toute autre loi. En outre, l'article 24 «autorise quiconque à prêter assistance à une personne qu'il a des motifs raisonnables de croire habilitée par le mandat».

L'article 25 de la *Loi sur le SCRS* prévoit expressément que la *Loi sur la responsabilité de l'État* ne s'applique pas à l'utilisation ou à la révélation d'une communication dont l'interception a été autorisée par un mandat décerné en vertu de l'article 21, ni à la révélation de l'existence de ces communications.

Selon l'article 26 de la *Loi sur le SCRS*, la Partie VI du *Code criminel* ne s'applique pas à une interception de communication autorisée en vertu de l'article 21. L'article 27 de cette même loi précise que les demandes de mandat ou de renouvellement de mandat présentées à un juge en vertu des articles 21, 22 ou 23 seront entendues à huis clos en conformité avec les règlements d'application de l'article 28.

L'article 28 de la *Loi sur le SCRS* édicte que le Gouverneur en conseil peut, par règlement :

- a) déterminer la forme des mandats décernés en vertu de l'article 21 ou 23;
- b) prévoir les règles de pratique et de procédure ainsi que les conditions de sécurité, applicables à l'audition d'une demande de mandat ou de renouvellement de mandat;
- c) [...] préciser les lieux où peuvent se tenir les auditions et où doivent être conservés les archives et documents qui s'y rattachent, de même que leur mode de conservation.

Il n'existe ni règle, ni règlement, ni procédure se rapportant à l'article 28. Le Comité estime que les pratiques et procédures de demande de mandat en vertu de la *Loi sur le SCRS* devraient faire l'objet de règlements précis en vue d'homologuer les pratiques qui se sont établies depuis cinq ans à la Cour fédérale.

#### RECOMMANDATION N° 64

**Le Comité recommande que le Gouverneur en conseil rédige un règlement sur les mandats, comme le prévoit l'article 28 de la *Loi sur le SCRS*.**

## 9.7 Questions connexes

### 9.7.1 *Rôle de l'amicus curiae*

Le Comité croit que le mécanisme d'approbation des mandats par le Comité d'examen des demandes de mandats (CEDM) est satisfaisant. Il a toutefois certains doutes au sujet du rôle de l'*amicus curiae*, un avocat indépendant souvent appelé «avocat du diable».

Le Comité croit que l'avocat indépendant devrait plutôt intervenir à l'audition des demandes d'approbation de mandats devant la Cour fédérale. Ainsi, le juge à qui est présentée une demande de mandat pourrait entendre les arguments des deux côtés. Il est de la plus pure tradition de permettre aux avocats des deux parties de plaider leur cause

devant l'arbitre. Le Comité estime que le fait qu'aucun avocat indépendant ne comparait devant la Cour fédérale place le juge dans la situation embarrassante de devoir se faire lui-même l'avocat du diable. En fait, le Comité croit comprendre que la Cour fédérale souhaiterait qu'un avocat indépendant soit autorisé à intervenir devant elle lorsque le SCRS demande l'approbation d'un mandat.

Le CSARS et l'Association du Barreau canadien sont du même avis. Le Comité de surveillance a signalé que :

Un avocat qui a l'habilitation de sécurité voulue, mais qui ne travaille pas pour le gouvernement canadien, serait perçu comme un bon défenseur de la personne visée. Un avocat du ministère de la Justice pourrait aussi bien l'être, mais il a moins de chances d'être perçu comme tel, étant donné qu'il est, après tout, au service du gouvernement qui cherche à obtenir des tribunaux l'autorisation de s'ingérer dans la vie privée de l'individu en cause<sup>26</sup>.

Le CSARS a aussi signalé qu'à l'heure actuelle le rôle de l'avocat indépendant se borne à vérifier que les renseignements que le SCRS a l'intention d'utiliser dans sa demande sont exacts. Le CSARS estime que l'avocat indépendant devrait plutôt contester l'à-propos d'un mandat. Le comité est du même avis. Le rôle d'un *amicus curiae* est de contester non seulement la véracité des éléments de preuve présentés, mais aussi le besoin de recourir à des techniques d'intrusion soit nécessaire. Le Comité croit que le choix d'un avocat pour jouer le rôle d'*amicus curiae* devant la Cour fédérale est très important. À cet égard, il recommande que la Cour fédérale, en consultation avec l'Association du Barreau canadien, fournisse au ministre une liste d'avocats habilités à remplir cette fonction et que le ministre veille à ce que ceux-ci obtiennent une autorisation de sécurité.

#### RECOMMANDATION N° 65

**Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée afin qu'un avocat ayant l'habilitation de sécurité voulue puisse intervenir devant la Cour fédérale à titre d'*amicus curiae* à l'audition de chaque demande de mandat présentée en vertu de la Partie II de la loi.**

#### RECOMMANDATION N° 66

**Le Comité recommande que la Cour fédérale, en consultation avec l'Association du Barreau canadien, prépare une liste d'avocats aptes à remplir le rôle d'*amicus curiae* lors des procédures d'audition des demandes de mandats devant la Cour fédérale.**

## 9.7.2 *Rôle de l'inspecteur général et du CSARS*

L'inspecteur général et le CSARS ont fait de nombreux rapports sur la manière dont le SCRS utilise les mandats. Le Comité croit que l'inspecteur général et le CSARS peuvent surveiller de plus près l'utilisation des mandats par le SCRS. Pour sa part, le Service devrait se dire que les examens et les enquêtes qu'effectuent l'inspecteur général et le CSARS constituent une sorte de contrôle de la qualité du processus de délivrance des mandats, ce que tout organisme devrait accueillir à bras ouverts s'il tient à améliorer son service.

Bien qu'aucune disposition législative n'autorise en fait l'inspecteur général ou le CSARS à revoir le processus de délivrance des mandats, il semble que ces deux organismes ont interprété le mandat que leur confie la *Loi sur le SCRS* comme leur permettant de le faire. Le Comité ne croit donc pas nécessaire de préciser davantage la loi à cet égard.

## 9.7.3 *Mandats d'urgence*

Le CSARS a recommandé que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée afin de permettre la délivrance de mandats d'urgence. Ces mandats seraient délivrés en cas d'urgence lorsque le Service doit intervenir rapidement et ne seraient pas valables pour plus de 72 heures. Bien que le CSARS n'ait pu démontrer au Comité que de tels mandats auraient pu être utiles au cours des cinq dernières années, il estime que ces pouvoirs d'urgence pourraient se révéler utiles.

M. Bernard Marentette, représentant de l'Association des employés du SCRS (région de Québec) a dit également au Comité que l'actuel système de délivrance des mandats était compliqué et excessivement bureaucratique. M. Marentette a dit douter que le système actuel d'approbation des mandats soit assez expéditif pour répondre aux situations d'urgence. Par contre, le directeur du SCRS a fait savoir au Comité, dans une réponse écrite, qu'il n'est jamais arrivé que son service ne puisse pas obtenir un mandat à temps.

Le Comité croit que le directeur du Service est peut-être le mieux placé pour dire si le pouvoir de délivrer des mandats d'urgence se justifie ou non. Le Comité doute également de la constitutionnalité d'éventuelles dispositions qui permettraient la délivrance de mandats d'urgence sans autorisation judiciaire préalable, surtout si ceux-ci autorisent le SCRS à utiliser des techniques d'intrusion, même pour de courtes périodes. Pour le moment, le Comité estime qu'une disposition législative sur les mandats d'urgence n'est pas nécessaire.

## 9.7.4 *Utilisation de sources d'information humaines*

Le directeur du SCRS a signalé qu'une directive ministérielle régissant l'utilisation des sources d'information humaines a été émise le 30 octobre 1989. On y trouve les grands principes suivants :

- on ne doit recourir à ces sources que s'il est raisonnable et nécessaire de le faire;
- la nécessité de recourir à ces sources doit être minutieusement évaluée en fonction du risque d'atteinte aux libertés civiles;
- les sources doivent être dirigées et supervisées par l'autorité centrale;
- elles doivent agir conformément à la loi;
- elles doivent être gérées de manière à protéger la sécurité opérationnelle du SCRS et celle des sources elles-mêmes;
- le SCRS devrait les traiter et les rémunérer suivant les normes d'éthique et d'équité.

Le rapport annuel du CSARS de 1988-1989 mentionne ce qui suit :

Nous avons examiné les changements qui ont eu cours dans la Direction des sources humaines et avons été impressionnés, dans l'ensemble, par une nouvelle approche qui souligne les principes à suivre plutôt que des règles détaillées... En général, nous estimons que les sources sont bien gérées<sup>27</sup>.

Néanmoins, le Comité ne sait pas dans quelle mesure le Service utilise des sources humaines dans le cadre de ses activités courantes. En réalité, le Comité n'a pu établir dans quelle mesure elles étaient efficaces ou nécessaires.

Le directeur du SCRS a déclaré au cours de son témoignage que la procédure de délivrance des mandats ne s'appliquait pas aux sources humaines et aux activités de surveillance.

On ne peut guère nier que le recours aux sources humaines est la technique d'enquête la plus intrusive. Le Comité est d'avis que l'utilisation de sources humaines, comme de toute autre technique d'intrusion, risque de porter atteinte aux droits et libertés des citoyens canadiens et des immigrants reçus si elle n'est pas bien surveillée.

Dans sa réponse écrite aux questions du Comité, le directeur du SCRS a signalé à ce propos que : «Si le Service était tenu d'obtenir un mandat de la Cour fédérale pour avoir recours à des sources humaines, sa capacité de recueillir des renseignements s'en trouverait gravement diminuée». Le CSARS s'est dit d'avis que l'obligation d'obtenir un mandat judiciaire pour recourir à des sources humaines «imposerait un fardeau vraiment trop lourd au Service. Il serait difficile, par exemple, d'introduire dans un tel processus une source occasionnelle «itinérante», en voie de formation, et plusieurs sources non rémunérées»<sup>28</sup>. Dans le mémoire qu'il a présenté au Comité, le CSARS recommandait une modification à la *Loi sur le SCRS* à l'effet que le solliciteur général donne des

directives précises au Service concernant l'utilisation des sources humaines. Le Comité est généralement d'accord avec la recommandation du CSARS.

La proposition visant à exiger l'obtention d'un mandat judiciaire pour l'utilisation de sources humaines à long terme a été endossée par M. Jean-Paul Brodeur, professeur à l'Université de Montréal. Dans son témoignage, celui-ci a signalé que lorsqu'une infiltration dure depuis 12 ou 18 mois, on devrait songer à la faire autoriser par un juge.

Le Comité n'est pas d'avis que le recours à des sources humaines doive faire l'objet d'un mandat judiciaire. Mais il estime qu'il doit être surveillé de près par le CSARS.

#### **RECOMMANDATION N° 67**

**Le Comité recommande que le CSARS surveille régulièrement l'utilisation des sources humaines par le SCRS et en fasse rapport à intervalles réguliers.**

#### **9.7.5 *Le droit à la vie privée et la surveillance participative***

Dans des décisions récentes, la Cour suprême du Canada a reconnu qu'il est raisonnable de s'attendre à ce que la vie privée d'une personne soit respectée dans le contexte de la surveillance participative dont il est question à la Partie VI du *Code criminel*<sup>29</sup>.

Le 25 janvier 1990, la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Mario Duarte c. Sa Majesté la Reine*, a estimé que la pratique de la surveillance participative prévue au *Code criminel* était une violation des droits et libertés garantis par l'article 8 de la *Charte*. La Cour a conclu que l'enregistrement électronique clandestin d'une communication privée, sans autorisation judiciaire préalable, doit être considéré, dans tous les cas, comme une fouille, une perquisition ou une saisie, à moins que tous les participants à la conversation n'aient expressément consenti à ce qu'elle soit enregistrée. Pour conclure, la Cour a présenté les observations suivantes :

Si la vie privée peut se définir comme le droit du particulier de déterminer lui-même quand, comment et dans quelle mesure il diffusera des renseignements personnels le concernant, il semblerait raisonnable en matière de respect de la vie privée de s'attendre qu'une personne puisse présumer que l'État ne peut porter atteinte à ce droit en enregistrant clandestinement des communications privées que s'il a convaincu un officier de justice impartial qu'une infraction a été commise ou est en train de l'être et que l'interception de communications privées fournira une preuve de la perpétration de l'infraction.

La *Charte*, personne ne le conteste, proscrie l'enregistrement clandestin de nos communications privées par des tiers sur la foi de simples soupçons. Il serait bien étrange qu'en l'absence de l'exigence d'un mandat, des agents de l'État soient libres de procéder, précisément par le moyen de la surveillance participative, à ce

genre de recherches à l'aveuglette dans l'espoir de dénicher une preuve de la perpétration d'un crime ou, par la même occasion, de satisfaire leur curiosité quant aux opinions d'une personne sur un sujet quelconque<sup>30</sup>.

La Cour suprême ayant nettement qualifié le recours à la surveillance participative de violation de la *Charte*, le Comité estime que la *Loi sur le SCRS* devrait être modifiée de manière à interdire toute surveillance électronique, qu'un participant à la communication privée y ait consenti ou non, sauf lorsqu'un mandat a été émis à cet effet. Dans son témoignage, l'Association du Barreau canadien s'est montrée favorable à cette recommandation.

Lorsqu'il a comparu devant le Comité, le directeur du SCRS a signalé que le Service a pour principe de toujours obtenir un mandat avant de procéder à une surveillance clandestine lorsqu'il y a risque de porter atteinte à la vie privée de quelqu'un.

#### RECOMMANDATION N° 68

**Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de manière à ce que le recours à la «surveillance participative» soit assujéti à l'obtention d'un mandat, comme le prévoit la Partie II de la loi.**

#### 9.7.6 *L'écoute électromagnétique*

Selon le directeur du SCRC—on l'a dit plus haut—le Service demande un mandat lorsqu'il risque de porter atteinte à la vie privée de quelqu'un. C'est ce qu'il a répondu lorsqu'on lui a demandé s'il fallait obtenir un mandat pour intercepter des renseignements à partir de radiations électromagnétiques émises par un appareil électronique, comme un ordinateur. Cette activité permet à quelqu'un d'intercepter des signaux électromagnétiques provenant d'un terminal d'ordinateur et de reproduire l'image ou le texte capté sur un écran.

Cette technologie, relativement peu coûteuse, risque d'avoir d'importantes conséquences en ce qui concerne les droits et les libertés des particuliers.

Il est probable que le SCRS se serve de dispositifs d'écoute électromagnétiques. Le Comité sait que le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) est en mesure d'utiliser cette technologie et qu'il partage les renseignements qu'il obtient avec le SCRS. Reste à savoir si ces techniques clandestines ont pour cible des citoyens canadiens et des immigrants reçus.

Il semble que l'utilisation d'appareils d'écoute électromagnétique ne constitue pas une infraction aux dispositions actuelles du *Code criminel*. En fait, un commentateur a déclaré ce qui suit :

Si l'on envisage d'inclure l'interception des radiations électromagnétiques aux infractions prévues au *Code criminel*, il faut se rappeler deux choses : 1) qu'il est

peu probable qu'on commette des infractions connexes en recourant à cette technique (c'est-à-dire qu'il n'est pas nécessaire de s'introduire quelque part par effraction ou d'entrer sans autorisation pour s'en servir); 2) qu'il est très peu probable qu'on puisse déceler ceux qui ont recours à ce genre d'écoute puisqu'on peut, par exemple, installer les dispositifs nécessaires dans une camionnette garée à quelques coins de rue de la source de la radiation<sup>31</sup>.

Malgré les lacunes apparentes du *Code criminel*, le Comité estime qu'il faudrait que le SCRS et le CST obtiennent un mandat avant d'utiliser cette technique contre des citoyens canadiens et des immigrants reçus. En outre, le SCRS ne devrait pas être autorisé à utiliser des renseignements ou à s'y fier lorsqu'il ne peut les obtenir dans le cadre du mandat que lui confère la loi. En exigeant que le SCRS et le CST soient tous deux tenus d'obtenir des autorisations judiciaires dans ces circonstances particulières, on empêcherait le Service de contourner les restrictions qui lui sont imposées mais non le CST.

Le Comité ne sait pas très bien comment s'y prendre pour inclure ceci dans la législation. Il faudra peut-être modifier le *Code criminel* et la *Loi sur le SCRS*, et prévoir aussi l'inclusion de cette procédure dans le mandat légal proposé pour le CST.

#### RECOMMANDATION N° 69

**Le Comité recommande que le ministre du Solliciteur général se penche sur la question de l'obtention d'un mandat judiciaire par le SCRS et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) avant qu'ils puissent recourir à des dispositifs d'écoute électromagnétique pour les besoins d'une enquête.**

#### 9.7.7 *Ouverture du courrier*

Le paragraphe 40(3) de la *Loi sur la Société canadienne des postes* autorise le SCRS à ouvrir le courrier dans l'exercice de ses activités. En voici le libellé :

40. (3) Malgré toute autre loi ou règle de droit, mais sous réserve des autres dispositions de la présente loi et de ses règlements et de la *Loi sur le SCRS*, et de la *Loi sur les douanes*, rien de ce qui est en cours de transmission postale n'est susceptible de revendication, saisie ou rétention.

Dans son rapport annuel de 1986-1987, le CSARS signalait qu'un protocole d'entente officiel était en cours de préparation entre le SCRS et Postes Canada. Il ajoutait qu'il avait des raisons de croire que le Service aurait davantage recours à l'interception du courrier. Dans ce même rapport, il s'inquiétait du recours au repérage du courrier par le Service (dans ce cas, Postes Canada donne au Service une liste contenant le nom et l'adresse de personnes qui correspondent avec certaines cibles du SCRS). Le Comité

estime que l'utilisation de pareils renseignements ne devrait être autorisée qu'en vertu d'un mandat. En effet, une telle pratique porte atteinte au droit à la vie privée. Il conviendrait de demander une autorisation judiciaire dans chaque cas de repérage du courrier.

#### RECOMMANDATION N° 70

**Le Comité recommande que la *Loi sur la Société canadienne des postes* soit modifiée de manière à ce que l'acquisition par le SCRS de renseignements obtenus en repérant le nom et l'adresse de personnes correspondant avec certaines cibles soit assujettie à l'obtention d'un mandat judiciaire.**

#### 9.7.8 *Statistiques accessibles en vertu de la Loi sur les secrets officiels*

L'ancienne *Loi sur les secrets officiels* rendait obligatoire la publication d'un plus grand nombre de données statistiques sur l'émission de mandats que ne le fait la loi actuelle. Bien que le CSARS ait essayé de publier le nombre total de mandats émis en vertu de la *Loi sur le SCRS*, ces chiffres ne sont pas très utiles. Comme l'a fait remarquer le CSARS dans son mémoire au Comité :

Aux termes de la *Loi sur les secrets officiels*, chaque mandat n'autorisait l'emploi que d'une seule technique secrète contre une seule cible, tandis qu'aux termes de la *Loi sur le SCRS*, un mandat peut autoriser l'utilisation de nombreuses techniques contre de nombreuses cibles.

Le Comité estime que le public doit savoir que le SCRS a recours à des méthodes de surveillance intrusive contre des citoyens canadiens et des immigrants reçus. Le recours à cette surveillance porte directement atteinte aux droits des individus. Le Comité estime que le public devrait savoir dans quelle mesure on y a recours. Le Comité sait, du moins en ce qui concerne les dispositions du *Code criminel*, que les corps de police canadiens présentent vingt fois plus de demandes la surveillance électronique que leurs homologues américains<sup>32</sup>. Le Comité pense que la divulgation de plus de renseignements à cet égard permettra non seulement de mieux informer le public mais aussi de mieux formuler des principes directeurs.

Un certain nombre de mémoires reçus par le Comité sont en faveur de modifier la *Loi sur le SCRS* de manière à exiger la publication de statistiques plus précises sur les mandats obtenus. Le Comité pense que le CSARS devrait être habilité à recueillir ces statistiques et à en faire rapport. Cette proposition a été appuyée par l'Association du Barreau canadien, l'Association canadienne des professeurs d'université, l'Union des avocats de la Colombie-Britannique et de l'Ontario, le Congrès juif canadien et la *British Columbia Civil Liberties Association*.

**RECOMMANDATION N° 71**

**Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de manière à ce que le CSARS soit expressément autorisé à recueillir et à analyser des statistiques relatives aux mandats émis et qu'il soit tenu de publier chaque année des données sur le nombre de citoyens canadiens et d'immigrants reçus qui ont été touchés par les pouvoirs de surveillance accordés au SCRS en vertu de mandats judiciaires.**

## NOTES

1. Commission royale d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Commission McDonald, 1981), deuxième rapport, volume 1, Ottawa, p. 164.
2. *Ibid.*, p. 168.
3. *Ibid.*, p. 184.
4. Parlement du Canada, *Rapport annuel* du Solliciteur général, exigé en vertu du paragraphe 16(5) de la *Loi sur les secrets officiels*, 1983.
5. Sénat du Canada, *Un équilibre délicat; Un service de renseignement de sécurité dans une société démocratique*, Rapport du Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, Ottawa, 1983.
6. Documents du Groupe de transition chargé du renseignement de sécurité, volume II, 1981-1984, p. 235 (version anglaise).
7. Commission McDonald, deuxième rapport, volume 1, p. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada.
8. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, *Rapport annuel 1986-1987*, Ottawa, p. 40.

Chambre des communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial d'examen de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, fascicule n° 3, 2 novembre 1989, p. 24-25.

9. *Loi sur le SCRS—Examen statutaire*, Mise en oeuvre des recommandations du rapport Osbaldeston, réponses écrites du directeur du SCRS au Comité spécial, février 1990, p. 28.
10. *Des ressources humaines et un processus en transition*, Rapport au solliciteur général du Groupe consultatif indépendant sur le Service canadien du renseignement de sécurité, 1987, p. 40.
11. *Loi sur le SCRS—Examen statutaire*, op. cit., p. 33.
12. *Atwal c. Canada* (1987), 2. C.F., 309 (1<sup>ère</sup> inst.); 78 N.R. 292; Doc. n° SCRS 66-85).

*Atwal c. Canada* (1988), 1. C.F., 107 (C.A.F.); (1987), 79 N.R. 91; 36 c.c.c. (3d) 161; 59 C.R. (3d) 339; Doc. n° A-339-87.

- Atwal c. la Reine* (1987), 1 C.F. 154 (1<sup>ère</sup> inst.); (1987), 80 N.R. 4; Doc. n° SCRS 66-85.
13. Dickson C.J. tel que cité dans *Atwal c. Canada* (1988), 1 C.F. 107 (C.A.F.), p. 133.
  14. *Ibid.*
  15. *Ibid.*, p. 150-151.
  16. *Ibid.*, p. 151.
  17. *Atwal c. Canada* (1988), 1 C.F. 154 (1<sup>ère</sup> inst.), p. 157.
  18. *Atwal c. Canada* (1987), 2 C.F. 309 (1<sup>ère</sup> inst.), p. 322 et 324.
  19. Commission McDonald, *Les aspects juridiques de la sécurité nationale*, étude rédigée pour la Commission par M.L. Friedland, Ottawa, 1980, p. 1.
  20. Comité spécial chargé d'étudier la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, «Analyse des articles 2, 12 et 21 à 28 de la *Loi sur le SCRS* : Le mandat du SCRS et la *Charte*, analyse juridique présentée au Comité par L.A. Vandor, le 16 mars 1990, p. 74.
  21. *Chiarelli c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, inédit, le 23 février 1990, dossier du tribunal n° A-219-89, décision du juge J.A. Pratte, p. 19.
  22. *Ibid.*, p. 16.
  23. *Interpretation of the Scope of the Primary Mandate of the Canadian Security Intelligence Service and, in particular, of the Definition of «Threats to the Security of Canada»*, note adressée à Richard Gosse, c.r, par E.A. Cronk le 29 mars 1985, p. 54-55.
  24. *Ibid.*, p. 55.
  25. *Security Service Act, 1989*, c.5, art. 3.
  26. Réponse du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité à la lettre du Comité spécial, 11 janvier 1990, p. 10.
  27. Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité (CSARS), *Rapport annuel 1988-1989*, Ottawa, p. 28.
  28. *Ibid.*, p. 78.
  29. *R. c. Duarte* (1990), 1 R.C.S. 30, et son application à l'affaire *R. c. Wiggins* (1990), 1 S.C.R. 62.

30. *R. c. Duarte* (1990) 1 R.C.S. 30, p. 46 et 48.
31. David A. Steele, «Eavesdropping on Electromagnetic Radiation Emanating from Video Display Units : Legal and Self-Help Responses to a New Form of Espionage» *Criminal Law Quarterly*, Vol. 32, n° 2, mars 1990, p. 263.
32. Commission de réforme du droit du Canada, *La surveillance électronique*, document de travail 47, Ottawa, 1986, p. 10.

# Organes de surveillance – L'inspecteur général

## 10.1 Le poste d'inspecteur général

Le paragraphe 30(1) de la *Loi sur le SCRS* oblige le gouvernement du Canada à nommer un inspecteur général. Ce poste a ceci d'inusité que son titulaire, parfois appelé l'inspecteur général du SCRS, n'est pas un employé du Service. Au contraire, l'inspecteur général est un fonctionnaire au service du Secrétariat du ministre du Solliciteur général. À ce titre, il relève du sous-solliciteur général.

## 10.2 Fonctions

L'inspecteur général remplit un certain nombre de fonctions énoncées aux articles 30, 33 et 40 de la *Loi sur le SCRS*. Aux termes du paragraphe 30(2), l'inspecteur général est chargé des trois tâches suivantes : surveiller les activités opérationnelles du Service, s'assurer que les règlements sont observés par le Service, et présenter un certificat chaque fois que le directeur remet un rapport au solliciteur général.

L'inspecteur général n'est pas tenu, aux termes de l'article 30, de présenter de rapports sur ses fonctions de surveillance ou de contrôle. Il faut donc présumer que ses obligations en cette matière se limitent essentiellement aux instructions du sous-solliciteur général.

L'objectif des certificats est décrit au paragraphe 33(2) de la *Loi sur le SCRS*, aux termes duquel l'inspecteur général est tenu à la fois d'indiquer dans quelle mesure le rapport du directeur lui paraît acceptable et de faire état des cas où le Service a :

- a) accompli des actes qui n'ont pas été autorisés en vertu de la présente loi ou a contrevenu aux instructions données par le ministre en vertu du paragraphe 6(2); ou
- b) exercé ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile.

Ce paragraphe prévoit également que les certificats doivent être remis directement au ministre. Il est en outre prescrit au paragraphe 33(3), que le ministre fera transmettre au CSARS le rapport du directeur et le certificat de l'inspecteur général.

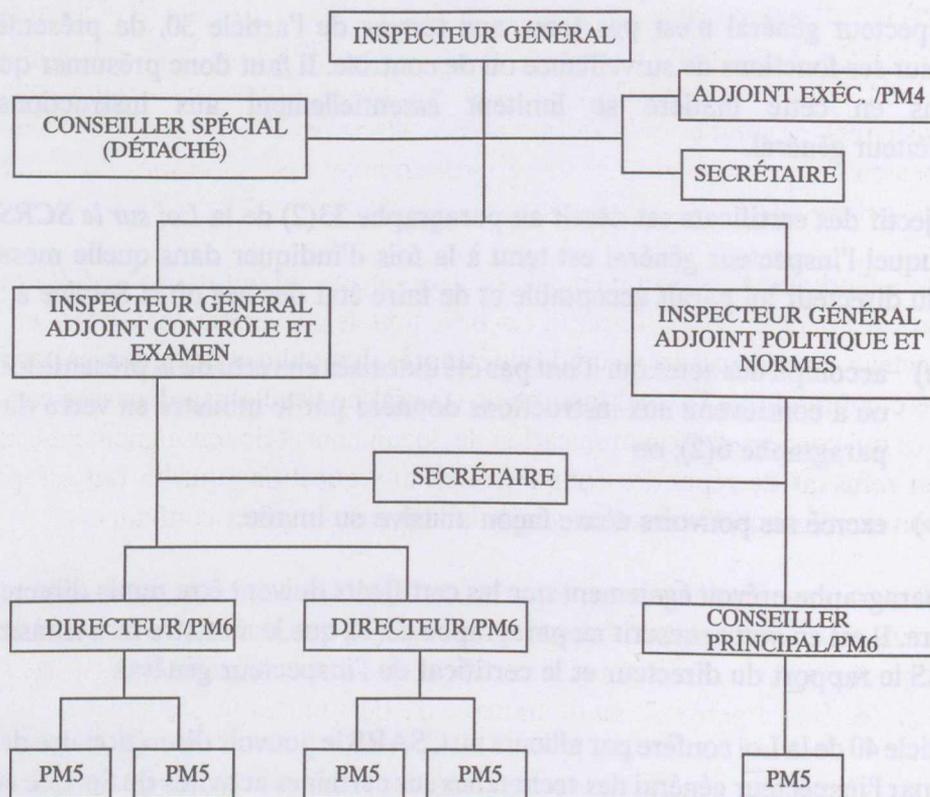
L'article 40 de la Loi confère par ailleurs au CSARS le pouvoir discrétionnaire de faire effectuer par l'inspecteur général des recherches sur certaines activités du Service et d'en faire rapport au Comité de surveillance.

La Loi sur le SCRS n'exige pas particulièrement de l'inspecteur général qu'il évalue l'efficacité et l'efficacité du Service. Cependant, en établissant dans quelle mesure le Service se conforme aux normes prescrites dans la Loi sur le SCRS, aux instructions ministérielles, aux mandats de la Cour fédérale et aux directives opérationnelles, l'inspecteur général peut être amené à aborder des questions relatives à l'efficacité et à l'efficacité, de même qu'à la légalité et à la pertinence.

### 10.3 Ressources budgétaires et humaines

Pour s'acquitter de ses fonctions, l'inspecteur général dispose, pour la période 1990-1991, d'un budget de fonctionnement et d'équipement totalisant 1 059 000 \$ soit 46,3 p. 100 de plus que celui de 1986-1987. Au cours de la même période, l'effectif du Bureau est passé de 9 à 12 années-personnes. Le personnel est réparti entre deux groupes : l'un, qui relève de l'inspecteur général adjoint des opérations, s'occupe de surveiller et d'examiner les fonctions que remplit le Service; l'autre se trouve sous la direction de l'inspecteur général adjoint de la politique et des normes. Les deux postes sont classés au niveau EX2, les autres cadres étant aux échelons PM6 (directeur) et PM5 (relevant du directeur). Le tableau 10.1 présente l'organigramme du Bureau de l'inspecteur général.

TABLEAU 10.1  
OPINIONS DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL ET DE SON PRÉDÉCESSEUR



## 10.4 Opinions de l'inspecteur général et de son prédécesseur

Deux inspecteurs généraux se sont succédé depuis la création de ce poste en 1984. M. Richard Gosse l'a occupé de 1985 à 1988. La nomination de l'actuel titulaire, M. Richard Thompson, remonte à juillet 1988.

Pour s'assurer que le Bureau de l'inspecteur général s'acquitte comme il se doit de ses fonctions aux termes de la Loi, le Comité a demandé à prendre connaissance de tous les rapports et certificats préparés par le Bureau ou à son intention. Bien que certains de ces rapports et certificats eussent déjà été rendus publics aux termes des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*, le solliciteur général refusa de remettre des exemplaires non exemptés au Comité. Le sous-solliciteur général informa le Comité que ses avocats étaient d'avis que tous les certificats et rapports présentés par l'inspecteur général au solliciteur général constituaient des avis au ministre. Le Comité demanda alors à voir le texte de cette opinion. Au moment de la rédaction de la présente section, le sous-solliciteur général n'avait pas encore répondu à cette demande.

Le Comité reçut malgré tout plusieurs avis juridiques bien étayés et préparés par des avocats privés à l'intention de l'inspecteur général. Ces avis ont considérablement facilité l'examen de certains aspects de son mandat. À l'exception de quelques-uns, ces avis étaient tous classés «secret» ou «très secret».

Le Comité entendit cependant le témoignage de l'actuel inspecteur général, M. Richard Thompson, et celui de son prédécesseur, M. Richard Gosse. Il reçut aussi des réponses écrites aux questions qu'il leur avait posées. S'il a jugé le témoignage et les réponses de M. Gosse relativement éclairantes, le Comité par contre n'a pas trouvé ceux du titulaire actuel aussi utiles qu'il l'aurait espéré. Dans ces circonstances, le Comité ne s'estime pas en mesure de présenter un rapport complet des opérations du Bureau de l'inspecteur général.

Comme l'indiquent les documents de travail concernant la *Loi sur le SCRS* rendus publics aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, le gouvernement voulait, en 1984, que l'inspecteur général «assure sa crédibilité auprès du public et de toutes les parties»<sup>1</sup>. Le Comité comprend que l'actuel inspecteur général ne veuille pas dépasser certaines limites en ce qui concerne la communication de documents et de renseignements, mais il croit qu'en refusant de répondre complètement aux questions qui lui ont été posées pendant son témoignage, l'inspecteur général n'a pas su inspirer confiance.

Pendant son mandat comme inspecteur général, M. Gosse s'est attaché à embaucher des personnes possédant la formation et les antécédents professionnels voulus, à définir dans son contexte légal le rôle dévolu à l'inspecteur général et à observer le processus de certification. M. Gosse prenait soin de recruter du personnel qui possédait :

une expérience et des qualifications diverses pour remplir des fonctions qui exigent un bon jugement, de bonnes capacités analytiques et une vive perception

d'une part, de la sécurité nationale et, d'autre part, de la nécessité de respecter les libertés et la vie privée des citoyens<sup>2</sup>.

Il convient de signaler à cet égard la nomination de M. Bert Giroux, ancien sous-commissaire à la GRC. Outre sa vaste expérience des enquêtes policières, M. Giroux avait acquis, à titre de directeur général du service de la sécurité, une connaissance privilégiée du monde du secret que M. Gosse jugeait essentielle.

Il y a lieu de noter que la *Loi sur le SCRS* ne dit pas expressément que les droits et libertés des Canadiens et des Canadiennes doivent être protégés. La loi n'en impose pas moins certaines restrictions au Service. Elle exige, par exemple, que la collecte de renseignements se limite au, «strict nécessaire», et qu'il y ait des motifs raisonnables de croire, avant qu'une enquête soit instituée, que des activités constituent une menace envers la sécurité du Canada. C'est ce qui a conduit M. Gosse à accorder une attention considérable à l'élaboration de lignes directrices concernant les garanties en cette matière. Il a fait effectuer à cette fin un certain nombre d'études juridiques portant, entre autres, sur la définition des mots «strict nécessaire» et sur ce qu'il faut entendre par l'exercice de pouvoirs «d'une façon abusive ou inutile», et par «menaces envers la sécurité du Canada».

Les certificats de M. Gosse, dont des versions ont été rendues publiques aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, étaient en général assez longs, certains ayant tout près de 300 pages. Cette situation est en partie attribuable au fait qu'ils comportaient parfois des analyses juridiques détaillées.

Dans sa réponse écrite aux questions du Comité, M. Gosse fait remarquer qu'à part l'énoncé des fonctions de l'inspecteur général et certains aspects essentiels, la «*Loi sur le SCRS* ne prévoit aucune disposition sur la manière dont l'inspecteur général devrait rédiger son certificat». Il a également déclaré ceci :

J'ai trouvé que le rapport du directeur n'était pas très utile parce qu'il ne renfermait jamais les renseignements détaillés dont j'avais besoin. Le rapport ne fournissait pas au solliciteur général un compte rendu des opérations du Service suffisamment étoffé pour permettre à l'inspecteur général de rédiger son certificat, du moins en ce qui concerne le respect des règles.

#### **RECOMMANDATION N° 72**

**Le Comité recommande que le solliciteur général, après consultation avec l'inspecteur général, le sous-solliciteur général et le CSARS, donne des instructions précises détaillant les questions qui doivent figurer dans le Rapport annuel du directeur.**

M. Gosse a aussi indiqué qu'il lui avait fallu prendre certaines mesures pour pouvoir fournir un certificat au ministre. Il commença par élaborer un plan de travail annuel visant à déterminer dans quelle mesure le SCRS avait observé ses règles opérationnelles.

Il entreprit notamment d'examiner les décisions du Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (l'ancien Comité d'examen des priorités opérationnelles) en matière de ciblage, ainsi que tous les mandats obtenus de la Cour fédérale. En préparant ses certificats, l'ancien inspecteur général accordait une attention particulière à l'observation de la *Loi sur le SCRS*, aux conditions de délivrance des mandats fixées par la Cour, aux instructions ministérielles, aux lignes de conduite du Service et aux cas de jurisprudence où il y avait eu recours à la clause omnibus dans les demandes de mandats. Il procédait en outre à une enquête annuelle sur les cas de non-respect de la loi. Il effectuait pour cela des visites dans chacun des bureaux régionaux et demandait aux cadres de lui signaler toute contravention à la loi, aux instructions ministérielles ou aux lignes de conduite internes commise par les membres du Service dans la région; d'autres entrevues du même genre étaient menées à l'administration centrale à Ottawa. L'ancien inspecteur général consultait aussi les rapports de vérification interne de la Direction des services généraux de gestion et demandait au Service de lui rédiger des notes d'information sur des questions particulières.

En ce qui concerne le rôle d'examen et de contrôle de l'inspecteur général, l'ancien titulaire a répondu ce qui suit aux questions du Comité :

Je ne pouvais examiner et contrôler qu'un nombre limité des activités opérationnelles du Service chaque année, et il n'aurait été ni réaliste ni utile de tenter d'obtenir le personnel voulu pour passer en revue toutes les activités.

En conclusion, il a dit que, compte tenu des moyens dont il disposait, il était «raisonnablement certain d'avoir remis au ministre un certificat adéquat». Notons toutefois que M. Gosse n'a pu remettre de certificat au ministre pendant les deux premières années de fonctionnement du Service, en bonne partie parce qu'il ne disposait pas d'un effectif suffisant.

Selon M. Richard Thompson, l'actuel titulaire du poste, le Bureau de l'inspecteur général consacre aujourd'hui la majeure partie de son temps et de ses ressources aux fonctions d'examen et de contrôle. Dans ses réponses écrites aux questions du Comité, M. Thompson précise qu'à son avis, son mandat est constitué d'éléments non pas distincts, mais plutôt imbriqués. À l'instar de son prédécesseur, il estime néanmoins qu'il serait difficile «de contrôler et de surveiller toutes les activités opérationnelles du Service chaque année».

Suite aux instructions de l'ancien solliciteur général, l'honorable James Kelleher, l'inspecteur général actuel a accordé plus d'importance à la planification de son travail et a insisté davantage dans ses certificats sur ce qui, aux yeux du solliciteur général, était leur raison d'être. Il a donc institué un «programme de priorités pluriannuel» et modifié la présentation des certificats pour les rendre plus courts (ils font maintenant une trentaine de pages en moyenne).

Le programme des priorités est établi en consultation avec le solliciteur général, le sous-solliciteur général et le CSARS. Approuvé ultérieurement par le solliciteur général

suivant, l'honorable Pierre Blais, le programme des priorités est maintenant révisé chaque année. Sont énumérées dans la liste suivante les 30 priorités en matière d'examen établies par l'inspecteur général en mars 1989. On trouve au début les examens en cours ou qui doivent débiter durant l'année visée; viennent ensuite les examens jugés hautement prioritaires, puis les autres examens. Le solliciteur général Blais a approuvé 17 de ces priorités d'examen.

#### LISTE A — EXAMENS EN COURS OU DEVANT COMMENCER EN 1989

##### SUJETS :

1. Vérification des renseignements réunis en vertu de mandat
2. Opérations mixtes avec des organismes étrangers
3. Activités de ciblage
4. Préparation des affidavits
5. Documents d'information pour le solliciteur général
6. Exercice des pouvoirs conférés par les mandats de la Cour fédérale

#### LISTE B — EXAMENS CONSIDÉRÉS COMME DES PRIORITÉS ESSENTIELLES

##### SUJETS : (pas dans l'ordre de priorité)

7. Respect des instructions ministérielles sur la gestion des dossiers
8. Conservation, destruction et archivage de l'information
9. Accès à l'information du SCRS
10. Communication de l'information à des services étrangers
11. Évaluation des menaces
12. Examen des mandats
13. Processus d'obtention et de renouvellement des mandats
14. Gestion des ressources humaines
15. Respect des instructions ministérielles sur les enquêtes menées aux termes du paragraphe 2d)
16. Défense d'une cause, protestation et désaccord
17. Filtrage de sécurité rapports défavorables

## LISTE C – AUTRES PRIORITÉS EN MATIÈRE D'EXAMEN

### SUJETS: (pas dans l'ordre de priorité)

18. Filtrage de sécurité Examen des opérations et contrôle de la qualité
19. Filtrage de sécurité Nominations par décret
20. Exigences en matière de renseignement
21. Le renseignement
22. Renseignement contre preuve
23. Politiques et pratiques de ciblage
24. Conservation d'informations réunies en vertu d'un mandat
25. Relations avec d'autres organismes au Canada
26. Communication de l'information paragraphe 19(2) de la *Loi sur le SCRS*
27. Recrutement et traitement de sources humaines
28. Techniques de ciblage choisies
29. Interprétation des termes «intérêts du Canada» et «activités influencées par l'étranger»—paragraphe 2b) de la *Loi sur le SCRS*
30. Ciblage, au Canada, de personnes soupçonnées d'être des agents étrangers

La *Loi sur le SCRS* ne prévoit aucun lien particulier entre l'inspecteur général et le Parlement. Elle fournit plutôt le moyen de donner au ministre des avis concernant surtout l'observation des règles de conduite par le Service. Le comité spécial du Sénat chargé d'examiner le projet de loi C-157 en 1983 a fait observer que le rôle de l'inspecteur général consiste à

[fournir] aux dirigeants politiques du Service des renseignements sur ses opérations. Si le solliciteur général doit être tenu politiquement responsable, il doit être au courant des activités du Service par l'entremise de son adjoint. L'inspecteur général sera «les yeux et les oreilles» du ministère au sein du Service. Il sera sans contredit «l'homme du ministre» afin d'assurer un degré approprié de responsabilité ministérielle et ne devra pas être considéré comme un fonctionnaire du SCRS<sup>3</sup>.

Le Comité est en partie d'accord sur cette façon d'envisager le rôle de l'inspecteur général. Il tient cependant à rappeler que le ministre, en cas de besoin, peut aussi compter sur bien d'autres yeux et d'autres oreilles et notamment le vérificateur général, le contrôleur général, le directeur du SCRS, le sous-solliciteur général et le CSARS.

Le Comité n'a pu obtenir que peu d'information sur l'influence que l'inspecteur général a eu sur le Service et sur le Secrétariat du ministre du Solliciteur général. À ce propos, l'ancien inspecteur général a écrit ce qui suit en réponse aux questions du Comité :

J'ai du mal à évaluer le résultat de mes efforts au sein du ministre du Solliciteur général en matière d'élaboration des politiques. En présentant mes certificats et mes rapports sur des sujets particuliers, j'ai fait de nombreuses recommandations qui auraient dû aider le Ministère à effectuer certains changements en matière d'orientation... Je ne puis me rappeler dans quelle mesure le travail de l'inspecteur général a eu un effet sur l'élaboration des politiques du ministre.

Étant donné les recommandations du Groupe consultatif indépendant concernant le besoin d'instructions ministérielles précises, et l'existence de nombreuses analyses juridiques pertinentes effectuées pendant le mandat de M. Gosse, le Comité a du mal à expliquer cette situation.

Ces faits et d'autres facteurs amènent le Comité à croire que l'inspecteur général devrait établir en toute indépendance les priorités de son bureau en matière d'examen. Bien que le Comité ne dispose d'aucune preuve lui permettant de présumer que le ministre, le sous-ministre ou le CSARS ont pu exercer des pressions indues sur l'inspecteur général, il est d'avis que celui-ci n'est pas à l'abri de ce genre de pressions à l'heure actuelle. Le sous-ministre pourrait notamment user de son influence quand les lignes de conduite et programmes du Secrétariat ne concordent pas avec les priorités d'examen de l'inspecteur général. Selon le Comité, il conviendrait de parer directement à ce genre d'éventualité.

#### **RECOMMANDATION N° 73**

**Le Comité recommande 1) que l'inspecteur général soit tenu d'établir ses priorités d'examen en consultation avec le ministre, le sous-ministre et le CSARS; et 2) qu'il décide de façon définitive de l'ordre de priorité des examens.**

La réduction de la longueur des certificats et l'importance accordée aux fonctions d'examen et de contrôle soulèvent de graves questions au sujet du rôle de l'inspecteur général. Comme on l'a déjà dit, la *Loi sur le SCRS* est plutôt discrète sur le sort réservé aux rapports d'examen et de contrôle que le CSARS n'a pas pris l'initiative de demander. Le Comité est d'avis que des éclaircissements sont en ordre.

#### RECOMMANDATION N° 74

**Le Comité recommande que l'article 30 de la *Loi sur le SCRS* soit modifié afin de préciser 1) que la principale fonction de l'inspecteur général consiste à établir si les activités du Service sont conformes aux lois du Canada, aux instructions ministérielles, aux règlements et aux lignes de conduite et règles opérationnelles; 2) que l'objet du certificat est d'indiquer si le Service s'y conforme ou non; et 3) que tout examen effectué aux termes dudit article doit viser à déterminer si le Service s'y conforme ou non.**

L'article 39 de la Loi autorise le Comité de surveillance à avoir accès aux informations, rapports et explications que détient l'inspecteur général et dont le Comité «juge avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions». Ni l'inspecteur général, ni le ministre ni le sous-ministre ne sont tenus, aux termes du même article, de transmettre les rapports en question au Comité de surveillance. Le Comité est d'avis qu'il faut remédier à cette situation.

#### RECOMMANDATION N° 75

**Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de manière à ce que 1) l'inspecteur général soit tenu de transmettre tous les rapports au ministre, et 2) que le solliciteur général soit tenu de transmettre au CSARS tous les rapports provenant de l'inspecteur général.**

L'inspecteur général ne peut évidemment pas s'acquitter de ses obligations aux termes de la *Loi sur le SCRS* s'il n'a pas accès aux renseignements cruciaux que le Service a en sa possession. De manière générale, l'inspecteur général a entièrement accès à cette information. Signalons toutefois que si le paragraphe 31(1) l'autorise à avoir accès «aux informations qui se rattachent à l'exercice de ses fonctions et qui relèvent du Service», le paragraphe 31(2) permet au gouvernement du Canada de ne pas divulguer à l'inspecteur général des renseignements confidentiels du Cabinet.

Lors de l'examen de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, en 1987, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes a noté que le «concept vague» de documents confidentiels n'est défini ni à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* ni à l'article 70 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il n'y figure, dans l'un et l'autre cas, qu'une liste de catégories précises de documents dont l'accès est interdit par la loi<sup>4</sup>. La *Loi sur la preuve au Canada* et la *Loi sur le SCRS* ne définissent pas non plus en quoi consistent ces documents confidentiels.

Selon le professeur Peter Russell, ancien directeur de la recherche à la Commission McDonald, «l'arrogance flagrante» de la disposition concernant les documents confidentiels du Cabinet est «absolument stupéfiante»<sup>5</sup>. Le Comité a donc voulu savoir

quel effet le paragraphe 31(2) avait eu sur les fonctions de l'inspecteur général. Devant le Comité, l'actuel inspecteur général et l'ancien titulaire du poste ont tous deux hésité à se prononcer à cet égard<sup>6</sup>. Dans ses réponses écrites aux questions du Comité, M. Gosse en a conclu que :

Même si j'avais pleinement accès aux renseignements du SCRS pendant la période relativement courte où j'ai exercé les fonctions d'inspecteur général, je suis d'avis que celui-ci devrait avoir accès aux documents secrets du Conseil privé de la Reine qui ont trait aux activités et politiques opérationnelles du Service, et qui sont sous le contrôle du SCRS. Interdire à l'inspecteur général l'accès à un document du Cabinet pourrait l'empêcher d'exercer ses fonctions adéquatement parce que l'inspecteur général n'a pas la possibilité de mettre à l'épreuve les politiques ou les activités opérationnelles liées à une directive du Cabinet.

#### **RECOMMANDATION N° 76**

**Le Comité recommande que le paragraphe 31 (2) de la *Loi sur le SCRS* soit abrogé afin que l'inspecteur général ait accès à tous les documents du Cabinet qui relèvent du Service.**

L'article 31 de la *Loi sur le SCRS* non seulement donne à l'inspecteur général accès aux «informations qui se rattachent à l'exercice de ses fonctions et qui relèvent du Service», mais il oblige aussi le directeur et les employés du Service à collaborer entièrement avec l'inspecteur général quand celui-ci demande «les informations, rapports et explications dont il juge avoir besoin dans cet exercice».

Le Comité est d'avis qu'une des fonctions importantes de l'inspecteur général dans le cadre de son mandat de surveillance, devrait être de recommander au ministre d'éventuelles modifications à apporter aux dispositions législatives, instructions ministérielles, règlements, règles et lignes de conduite.

#### **RECOMMANDATION N° 77**

**Le Comité recommande que le texte de toutes les recommandations adressées au solliciteur général par l'inspecteur général soit communiqué au CSARS.**

## NOTES

1. Document obtenu en vertu de la demande N° 1336-Sec-87006, intitulé *Document de travail sur le Bureau de l'inspecteur général*, révisé le 10 avril 1984.
2. Témoignage devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général, 11 décembre 1986.
3. Sénat du Canada, Rapport du comité spécial sur le Service canadien du renseignement de sécurité, *Un équilibre délicat : un service de renseignement de sécurité dans une société démocratique*, 1983, p. 34.
4. Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la justice et du solliciteur général, *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*, 1987, p. 35.
5. Peter H. Russell, «*The Proposed Charter for a Civilian Intelligence Agency : An Appraisal*», *Canadian Public Policy*, XI/3, 1983, p. 336.
6. Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la justice et du solliciteur général, *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule 4, 11 décembre 1986, p. 23.



## CHAPITRE XI

# Les mécanismes d'examen – le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

### 11.1 Introduction

Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) a deux fonctions principales : a) surveiller les activités et le rendement du Service; b) faire office de tribunal administratif chargé d'entendre et d'étudier les plaintes déposées en vertu de la *Loi sur le SCRS*, de la *Loi sur l'immigration*, de la *Loi sur la citoyenneté* et de la *Loi sur les droits de la personne*. Le travail de ce tribunal fait l'objet du chapitre suivant. Le mécanisme de surveillance est discuté ci-après.

### 11.2 Sphère d'attributions et composition

Lorsque la *Loi sur le SCRS* est entrée en vigueur, en 1984, on s'est énormément intéressé à la capacité du Canada en matière de renseignement de sécurité et aux contrôles qui devaient être imposés. Il en est résulté que l'article 34, qui constitue le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), ne porte que sur les activités du SCRS. Le Comité croit qu'il faut maintenant adopter un cadre plus général de contrôle et de surveillance, de façon à englober les autres organismes de renseignement. Puisque le Comité croit que le comité de surveillance devrait non seulement continuer d'exister, mais avoir droit de regard sur d'autres organismes, il est d'avis qu'il faudrait maintenant modifier le nom de l'organisme.

#### RECOMMANDATION N° 78

**Le Comité recommande qu'on modifie l'article 34 de la *Loi sur le SCRS* afin d'appeler dorénavant le CSARS le «comité de surveillance des activités de renseignement et de sécurité».**

À l'heure actuelle, cet organisme se compose d'un président et de deux à quatre autres membres. Chaque membre doit être membre du Conseil privé, et aucun ne peut faire partie du Sénat ou de la Chambre des communes. Le Comité reconnaît qu'il préconise par là un accroissement de la charge de travail du comité de surveillance, mais il ne recommande pas qu'on augmente le nombre maximum de ses membres. Il croit que

c'est une question sur laquelle devrait plutôt se pencher le CSARS une fois qu'il aura une meilleure idée de sa charge de travail. Toutefois, le Comité est d'avis qu'il faudrait augmenter le nombre minimum de membres du CSARS.

#### **RECOMMANDATION N° 79**

**Le Comité recommande qu'on modifie l'article 34 de la *Loi sur le SCRS* de manière que le comité de surveillance se compose d'au moins cinq membres.**

Avant de nommer les membres du CSARS, le premier ministre doit d'abord consulter le chef de l'opposition officielle à la Chambre des communes et le chef de chacun des partis qui comptent au moins douze députés. Le Comité sait que le mécanisme par lequel a été nommé le président actuel du CSARS a suscité quelques inquiétudes dans le public. C'est pourquoi il croit que l'on devrait modifier la loi afin de clarifier le mécanisme de nomination.

Le Comité croit également que le CSARS doit non seulement être un organisme non partisan, mais également jouir de la confiance de tous les Canadiens. Le Comité croit que l'on ne peut vraiment obtenir la confiance du public dans le mécanisme de nomination que s'il y a discussion entre le premier ministre et les chefs des autres partis à la Chambre des communes et si les candidats pressentis peuvent être jaugés par le public. Le premier ministre doit consulter les autres partis et, si possible, avoir leur appui avant de procéder aux nominations. Il croit néanmoins que la décision finale doit être prise par le premier ministre. Enfin, le Comité espère que les nouveaux membres du CSARS continueront d'être convoqués devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général.

#### **RECOMMANDATION N° 80**

**Le Comité recommande que l'on modifie l'article 34 de la *Loi sur le SCRS* de manière à ce que le premier ministre soit tenu 1) d'informer par écrit le chef de tous les partis ayant plus de douze députés à la Chambre des communes que l'on doit procéder à une nomination au CSARS; 2) de demander au chef de chacun des partis ainsi informés de présenter une courte liste de personnes qui, d'après eux, ont les qualités requises pour être membres du CSARS; 3) de communiquer et de discuter avec les chefs de parti à la Chambre pour connaître leur opinion quant au candidat de leur choix.**

#### **RECOMMANDATION N° 81**

**Le Comité recommande que toute personne nouvellement nommée au CSARS soit tenue de comparaître devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général, comme cela se fait à présent.**

À l'heure actuelle, le paragraphe 34(3) prévoit que le mandat des membres du CSARS est renouvelable pour une durée maximale de cinq ans. Le Comité croit que le mécanisme de surveillance du renseignement et de la sécurité s'améliore avec l'expérience. Par contre, il croit également qu'il n'est pas souhaitable que les membres aient une connaissance trop intime des organismes et des personnes qu'ils surveillent. Il estime donc que le mandat des membres du CSARS ne devrait être renouvelable qu'une seule fois, pour un mandat ne dépassant pas dépasser cinq ans.

#### **RECOMMANDATION N° 82**

**Le Comité recommande qu'on modifie le paragraphe 34(3) de la *Loi sur le SCRS* pour que le mandat du président et des membres du CSARS soit renouvelable une fois, pour une durée maximale de cinq ans.**

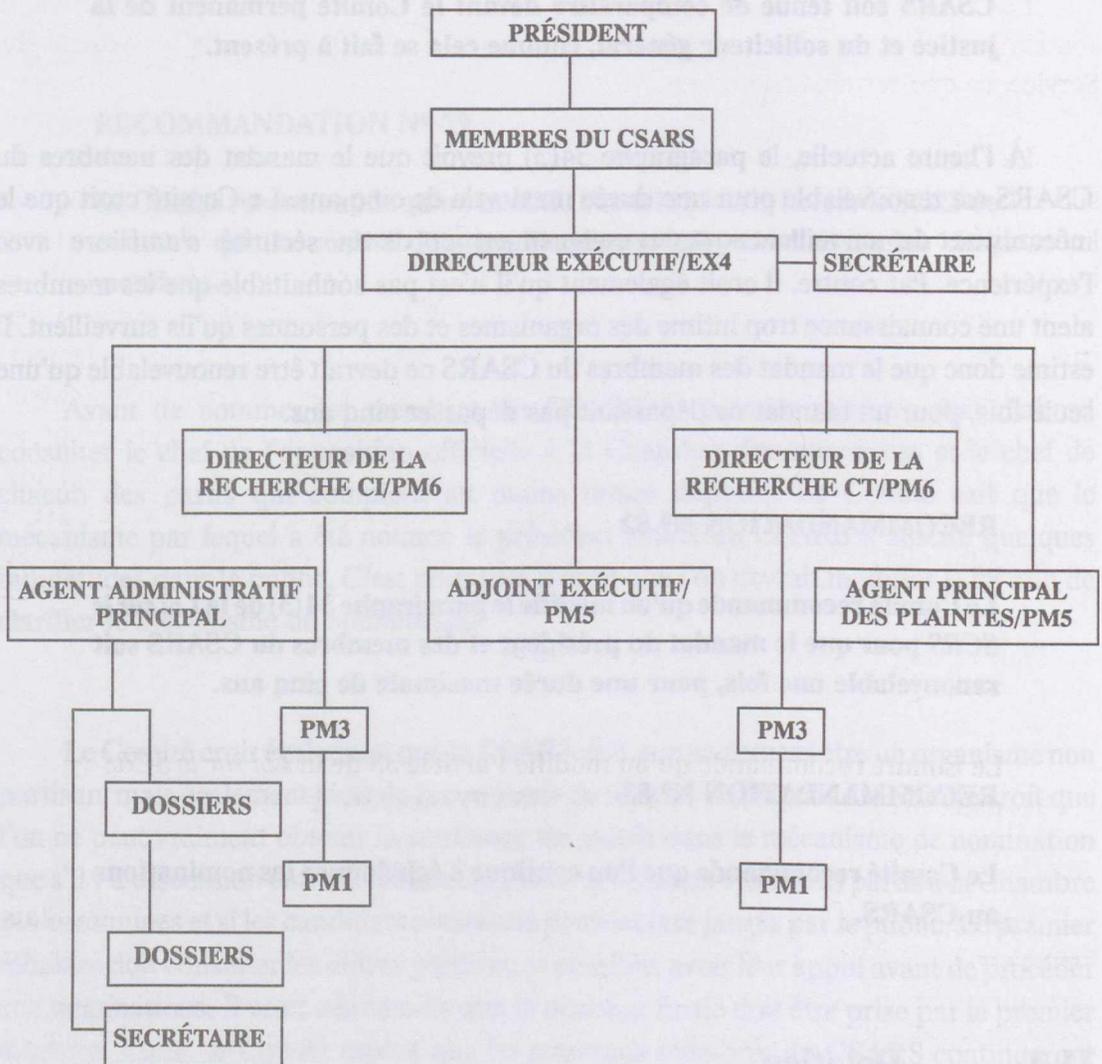
#### **RECOMMANDATION N° 83**

**Le Comité recommande que l'on continue à échelonner les nominations au CSARS.**

### **11.3 Dotation**

L'article 36 de la *Loi sur le SCRS* permet au CSARS d'engager un secrétaire et le personnel dont il a besoin. Le tableau 11.1 illustre la structure administrative prévue du CSARS pour l'exercice 1990-1991. Outre le personnel indiqué, le CSARS tient une liste de quelque 27 juristes, qui participent à l'audition des plaintes ou fournissent des conseils juridiques au comité de surveillance. Le budget, pour l'exercice 1990-1991, est de 1 505 000 \$. C'est une augmentation de 22,25 p. 100 par rapport à l'exercice 1987-1988. Si l'on accepte la recommandation du Comité pour un rôle accru du CSARS, celui-ci aura besoin de nouvelles ressources humaines et financières.

**FIGURE 11.1**  
**STRUCTURE DU CSARS**



## 11.4 Fonctions actuelles du CSARS

Les articles 38 à 40 décrivent les fonctions de surveillance du CSARS. Il en a essentiellement deux. Aux termes de l'alinéa 38a), le CSARS doit surveiller en général la façon dont le Service s'acquitte de ses fonctions. En particulier, il doit examiner : les rapports du directeur, les certificats de l'inspecteur général, les instructions du ministre, les ententes conclues par le Service avec divers gouvernements, leurs organismes et les organisations internationales, les rapports fournis au procureur général du Canada concernant des actes prétendument illicites accomplis par des employés du Service, et enfin les règlements. L'alinéa 38a) permet également au CSARS d'examiner les demandes faites au SCRS par le ministre de la Défense nationale ou le secrétaire d'État aux Affaires extérieures en vue de recueillir des renseignements sur l'étranger dans les limites du

Canada. Enfin, le SCRS peut réunir et analyser des statistiques sur les activités opérationnelles du Service.

Le CSARS estime que son mandat ne le limite pas à l'examen des irrégularités. Il soutient, en effet, que l'alinéa 38a) l'autorise à vérifier l'efficacité et le rendement du Service, ce que certains contestent.

Le Comité croit que le législateur voulait, pour plusieurs raisons, que le champ de surveillance du CSARS soit assez large. Il est vrai que l'examen et la surveillance de l'efficacité et du rendement sont des outils de gestion essentiels; mais ils ont aussi une incidence sur le contrôle du Service et sur les comptes qu'il doit rendre. Par exemple, le Comité sait qu'il y a eu par le passé des situations où l'inefficacité a conduit à des irrégularités. Le Comité croit également que, par l'examen de l'efficacité et du rendement, le CSARS peut mieux surveiller l'esprit ou la mentalité du Service. C'est là un indicateur fort important. En plus de pouvoir expliquer les fluctuations du moral, il peut constituer un facteur essentiel du contrôle des irrégularités. Les textes législatifs présentent la lettre de la loi, certes, mais c'est la culture de l'organisation qui indique dans une large mesure comment on interprète l'esprit de la loi. Le Comité croit toutefois que la loi est imprécise et qu'il y a lieu de la préciser.

#### **RECOMMANDATION N° 84**

**Le Comité recommande qu'on modifie l'article 38 de la *Loi sur le SCRS* pour préciser que le mandat du CSARS consiste à surveiller et à examiner l'efficacité et le rendement du Service.**

La *Loi sur le SCRS* n'autorise pas expressément le CSARS à évaluer les résultats financiers du Service. Le comité estime qu'il faut combler cette lacune. Il croit, en particulier, que le CSARS devrait, en collaboration avec le vérificateur général, effectuer des vérifications d'optimisation des ressources, tâche qui ne relève actuellement que du vérificateur général.

#### **RECOMMANDATION N° 85**

**Le Comité recommande qu'on modifie la *Loi sur le SCRS* pour autoriser le CSARS à effectuer, conjointement avec le vérificateur général, des examens financiers du Service.**

L'alinéa 38b) prévoit que le comité de surveillance peut décider si le Service, l'inspecteur général ou le CSARS doit effectuer des examens aux termes de l'article 40.

Il semble que le CSARS fonctionne comme si l'article 40 lui donnait le droit de demander à l'inspecteur général d'effectuer des examens d'envergure. Le Comité ne pense pas que cet article lui en donne le droit. À son avis, les examens effectués en vertu de l'article 40 doivent se limiter à établir si le SCRS s'est conformé à son mandat et s'il n'a pas

exercé ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile. Le CSARS ne peut donc ordonner au Service ou à l'inspecteur général d'effectuer des examens que dans ces limites. Le Comité reconnaît qu'une interprétation restreinte de l'article 40 peut causer des problèmes au CSARS. En effet, après avoir interprété l'alinéa 40b) comme une source de vastes pouvoirs discrétionnaires pour faire faire des examens, le CSARS serait désormais obligé de dire pourquoi il ne convient pas de confier l'exécution de tels examens à l'inspecteur général ou au Service. Compte tenu du fait que le Comité a recommandé d'accorder plus d'indépendance à l'inspecteur général, le Comité croit que l'interprétation étroite devrait l'emporter et que, dans des circonstances normales, le CSARS devrait se fier à l'inspecteur général pour les examens de conformité. Le Comité croit également que l'article devrait être modifié pour inclure la conformité des activités du Service avec la *Charte canadienne des droits et libertés* et, en général, avec les lois du Canada (y compris les lois provinciales).

#### **RECOMMANDATION N° 86**

**Le Comité recommande qu'on modifie l'article 40 pour y inclure des examens de la façon dont le Service respecte la *Charte canadienne des droits et libertés* et les lois du Canada, y compris les lois provinciales.**

Le Comité pense aussi que le CSARS devrait systématiquement consacrer une partie de son rapport annuel à décrire le travail de l'inspecteur général concernant l'observation des règles et les examens que son bureau effectue.

### **11.5 Fonctions supplémentaires pour le CSARS**

En adoptant le projet de loi C-9, le Parlement espérait atteindre deux grands buts. D'une part, il souhaitait créer un organisme civil de renseignement de sécurité doté d'un mandat législatif et auquel les Canadiens pourraient faire pleinement confiance. D'autre part, il voulait que ce nouveau service soit surveillé par un organisme indépendant pour être certain qu'il respectât la loi. On ne s'était guère préoccupé, en 1984, des autres organismes de sécurité et de renseignement au Canada, ou de la nécessité de les soumettre aussi à des mandats législatifs et à des mécanismes de surveillance.

Le Comité pense que le moment est venu d'examiner de façon plus globale les services de sécurité et de renseignement au Canada, et de prévoir des mandats législatifs et des mécanismes de surveillance lorsqu'il y a lieu. Le Comité a pour cela plusieurs raisons.

Bien que le Comité n'ait relevé aucune preuve d'abus par d'autres organismes, il est d'avis que certains ont la capacité d'empiéter de façon importante sur les droits et les libertés des Canadiens. Le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) en est un bon exemple. Cet organisme a les moyens de s'ingérer de diverses façons dans la vie privée des Canadiens. Le Centre a été créé par décret du conseil et non par une loi; à toutes fins pratiques, il n'a pas de comptes à rendre. Le Comité reconnaît que le caractère secret de

l'activité de cet organisme doit être protégé dans une certaine mesure, mais il estime que les Canadiens devraient néanmoins être en au courant de ce qu'on y fait et qu'ils ne devraient pas avoir à se demander si leurs droits et leurs libertés ont été violés. Étant donné que le Comité a des preuves que la GRC et le SCRS ont confié des tâches au CST, il est d'avis que celui-ci devrait avoir un mandat législatif qui comprenne des mécanismes de surveillance.

#### **RECOMMANDATION N° 87**

**Le Comité recommande que le Parlement : 1) crée officiellement le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) au moyen d'une loi; 2) fasse du CSARS l'organisme chargé de vérifier que les activités du CST sont conformes aux lois du Canada et d'en faire rapport au Parlement.**

Comme la section des enquêtes spéciales des Forces canadiennes fait actuellement l'objet d'un examen externe, le Comité estime contre-indiqué pour le moment de formuler des recommandations précises concernant les services de sécurité et de renseignement des Forces armées canadiennes. Le Comité ne voit toutefois aucune raison de ne pas soumettre les activités de sécurité et de renseignement du ministère de la Défense nationale à l'examen du CSARS.

Le Comité sait que le CSARS n'est pas actuellement en mesure d'évaluer adéquatement certaines tâches précises effectuées par les membres des divers services de sécurité et de renseignement au Canada. Par exemple, le Comité est d'avis que le CSARS ne peut mesurer pleinement toutes les répercussions du chevauchement de fonctions et de compétence entre le SCRS et la GRC, parce qu'il ne peut étudier la question du point de vue d'un corps policier. Le Comité pense que ce chevauchement revêt une importance critique et nécessite une étude plus poussée, notamment la question de savoir comment des renseignements établis par le SCRS peuvent être transmis à la GRC (ou à d'autres corps policiers) et ensuite servir de preuves. La recommandation suivante vise à favoriser une meilleure compréhension.

#### **RECOMMANDATION N° 88**

**Le Comité recommande que le Parlement charge le CSARS d'examiner les activités des éléments de la GRC qui s'occupent de questions de sécurité afin de s'assurer qu'elles sont conformes aux lois du Canada, et d'en faire rapport au Parlement.**

La sécurité administrative est un autre secteur où le CSARS n'est pas assez présent. À l'heure actuelle, le CSARS ne peut examiner que le rôle du SCRS en matière d'évaluations de sécurité. Ses commentaires sur l'efficacité de ce programme s'appuient probablement sur des renseignements partiels. Le Comité en vient donc à la conclusion que le moment est venu d'asseoir la politique concernant la sécurité administrative sur des bases plus solides.

## RECOMMANDATION N° 89

**Le Comité recommande que la Politique du gouvernement sur la sécurité soit remplacée par un règlement adopté par le gouverneur en conseil et exécuté par le Conseil du Trésor.**

## RECOMMANDATION N° 90

**Le Comité recommande 1) que le règlement d'application de la politique du gouvernement sur la sécurité oblige le Conseil du Trésor à communiquer au CSARS une copie de ses rapports sur les questions qui relèvent actuellement de la PGS en même temps qu'il les soumet au Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements; et 2) que le CSARS soit habilité à demander au Conseil du Trésor et aux autres ministères de lui fournir les rapports statistiques qu'il juge nécessaires.**

D'autres secteurs d'activité où le CSARS ne joue pas un rôle suffisant sont la collecte de renseignements étrangers, la coordination et l'évaluation des renseignements en général, ainsi que leur diffusion et leur utilisation. Cela dit, le Comité note que, dans le passé, le CSARS a formulé des recommandations à l'égard de certaines questions, notamment : a) l'élargissement du mandat du SCRS en ce qui a trait aux renseignements étrangers, de façon à englober la collecte de renseignements étrangers à l'extérieur du Canada; et b) la création d'un organisme indépendant d'évaluation des renseignements, semblable à l'*Office of National Assessments* (ONA) de l'Australie. Même si le Comité a déjà formulé des recommandations à l'égard de la coordination, la collecte, l'évaluation et la diffusion des renseignements touchant l'étranger, il estime utile de faire d'autres remarques sur le rôle du CSARS dans ces domaines. Le Comité est d'avis que le mandat du CSARS n'englobe que d'une manière très indirecte la formulation de recommandations à propos de ces activités. Cela dit, le Comité est conscient que le CSARS est le seul organisme en mesure de porter l'attention du public sur ces questions. Le Comité croit que, pour permettre au CSARS de mieux s'acquitter de sa tâche, le Bureau du Conseil privé (BCP) devrait, à l'occasion, le tenir au courant du rôle que jouent le BCP et les divers comités interministériels en matière de sécurité et de renseignement et de toute autre question que le CSARS pourrait poser au sujet des activités qui relèvent du sous-greffier, Sécurité et Renseignement, et du conseiller juridique.

### **11.6 Rapports entre le CSARS, le solliciteur général du Canada et le Parlement**

Le Comité croit que le Parlement avait envisagé deux grands rôles pour le CSARS. D'une part, le CSARS devait s'assurer que le SCRS observait le mandat que lui conférait la loi et n'exerçait pas ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile, au détriment des droits et des libertés du citoyen. De l'autre, il devait surveiller la façon dont le SCRS effectuait

son travail pour veiller à ce qu'il soit efficace et efficient et qu'il préserve la sécurité du Canada. Le Comité croit que le CSARS devrait continuer à exercer ces importantes fonctions.

Le Comité croit que pour mieux remplir ces fonctions, le CSARS doit absolument avoir accès aux renseignements confidentiels du Cabinet dont dispose le Service.

#### **RECOMMANDATION N° 91**

**Le Comité recommande qu'on modifie l'article 39(3) de la *Loi sur le SCRS* de manière que le CSARS puisse avoir accès à tous les documents du Cabinet dont dispose le Service.**

Lorsque la *Loi sur le SCRS* fut adoptée, le Parlement ne chercha pas vraiment à savoir de quelle façon il obtiendrait de l'information du CSARS en dehors de ses rapports annuels. Ce n'est que lorsque le Comité tenta d'obtenir du CSARS des renseignements sur des sujets se rapportant à son examen général qu'il se rendit compte des graves problèmes que posait la loi à cet égard.

Deux incidents illustrent l'ampleur du problème. D'abord, le CSARS avait préparé des rapports sur les trois fonctions du mandat principal du SCRS : le contre-espionnage, les mesures antiterroristes et les mesures antisubversives. Le Comité pensa que ces volumineux rapports lui seraient très utiles pour comprendre comment un service de renseignements de sécurité s'acquittait de ses responsabilités, mais le solliciteur général et le CSARS lui en refusa l'accès. Comme aucun des exposés généraux dont a bénéficié le Comité ne s'est attardé sur la façon dont les sections principales du Service fonctionnaient, ni sur la façon dont le SCRS exerçait en général ses attributions, le Comité croit qu'il n'en sait pas plus sur ces questions aujourd'hui que quiconque après une lecture des rapports annuels du CSARS. Il est aussi regrettable qu'il n'ait pas pu évaluer les recommandations du CSARS concernant les améliorations à apporter aux activités de contre-espionnage et aux mesures antiterroristes du SCRS, ou la participation du Service à la protection de renseignements liés à la science et à la technologie.

Deuxièmement, lorsqu'il est devenu évident que le CSARS n'était pas d'accord avec le ministre sur l'interprétation à donner aux conclusions de son «Rapport sur l'entrevue concernant les Innus et l'enquête sur l'extrémisme autochtone», le Comité a demandé au CSARS de lui communiquer tous les détails. Le CSARS a refusé sous prétexte qu'il n'y avait que deux situations, en vertu de la loi, où il pouvait faire rapport sur ses activités de surveillance. En vertu de l'article 53 de la *Loi sur le SCRS*, le comité de surveillance doit, au plus tard le 30 septembre de chaque année, faire rapport au solliciteur général sur ses activités de l'exercice précédent. Dans ce cas, le ministre doit déposer le rapport annuel devant le Parlement dans un délai de 15 jours de séance après sa réception. D'autre part, l'article 54 donne au CSARS le pouvoir discrétionnaire de présenter au ministre, à tout moment, un rapport sur toute question qui relève de sa compétence. Dans ce cas, le ministre n'est nullement tenu d'informer le Parlement du contenu du rapport. Le CSARS

ne peut pas non plus commenter ouvertement les propos que peut tenir en public le Solliciteur général. Le Comité croit que cette situation doit être corrigée et que le CSARS devrait pouvoir faire rapport au Parlement au même titre que le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire à l'information.

#### RECOMMANDATION N° 92

**Le Comité recommande qu'on modifie l'article 53 de la *Loi sur le SCRS* de façon à exiger 1) que le CSARS présente son rapport annuel directement au président de chacune des chambres du Parlement, au plus tard le 30 septembre de chaque année; et 2) que le président de chacune des chambres dépose le rapport annuel au Parlement dans un délai de 15 jours de séance après sa réception.**

Comme le CSARS exerce à l'heure actuelle des fonctions essentielles en matière de responsabilité et de contrôle, et comme il est à maints égards le substitut du Parlement, le Comité a décidé qu'il fallait soumettre à l'analyse la plus rigoureuse possible la façon dont le CSARS procède aux examens et traite les plaintes. En particulier, le Comité a pensé qu'il devait s'assurer que les techniques de recherche du CSARS étaient efficaces et que le pouvoir exécutif ou les milieux du renseignement n'exerçaient pas sur lui d'influence induue. En outre, le Comité a estimé qu'il ne pouvait simplement se fier à la parole du CSARS à cet égard et qu'il avait besoin de preuves formelles.

Afin de comprendre le rôle du CSARS, le Comité a assisté à huis clos à des sessions d'information données par le CSARS lui-même et par son personnel. Pour résoudre certaines questions, le personnel du Comité a rencontré à plusieurs reprises des représentants du CSARS. Afin de se faire une idée juste du travail du CSARS en tant qu'organe de surveillance, le personnel du Comité a interrogé certains de ses employés, actuels et anciens.

Pour bien saisir le genre de travail que le CSARS avait choisi d'effectuer, le Comité a demandé une liste de tous les rapports rédigés par le CSARS ou en son nom depuis 1984. Au cours de cette période de cinq ans, le CSARS a demandé à l'inspecteur général de lui fournir quatre rapports en vertu de l'article 40 de la *Loi sur le SCRS*. Il n'a, semble-t-il, ni demandé au Service de lui fournir de rapports aux termes de cet article, ni rédigé lui-même de tels rapports. Entre 1984 et fin 1989, le CSARS avait rédigé cinq rapports annuels et présenté au ministre quinze rapports en vertu de l'article 54, dont trois s'inspiraient en totalité ou en partie de rapports fournis par l'inspecteur général et prévus à l'article 40. Il faut ajouter à cela trois rapports rédigés par le CSARS lui-même qui n'étaient ni des rapports au sens de l'article 54, ni des rapports au sens de l'article 40. La liste ci-après énumère les rapports que le CSARS a signalés au Comité.

## LISTE DES RAPPORTS DU CSARS

### A. RAPPORTS ANNUELS :

1984-85

1985-86

1986-87

1987-88

1988-89

### B. RAPPORTS AUX TERMES DE L'ARTICLE 54 :

(\* = également aux termes de l'article 40)

«18 mois après la séparation : une appréciation de la conception du SCRS sur le recrutement, le perfectionnement et les questions connexes», avril 1986 (139 pages/SECRET).

«Report on a Review of Security Screening for Applicants and Employees of the Federal Public Service», mai 1986 (SECRET).\*

«Rapport sur l'alerte d'aéroport la menace, l'enquête, la leçon», mars 1987.

«Pour corriger une situation : Langues officielles et relations de travail au sein du SCRS», juin 1987 (60 pages/VERSION PUBLIQUE).

«Rapport du CSARS sur la sélection des immigrants», janvier 1988 (32 pages/SECRET).\*

«Rapport du CSARS sur la sélection des immigrants», janvier 1988. Supplément au rapport précédent, novembre 1989.

«Rapport présenté, aux termes de l'article 54, au Solliciteur général du Canada sur l'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvrier», mars 1988 (18 pages/VERSION PUBLIQUE).

«The Intelligence Assessment Branch: A SIRC Review of the Production Process», septembre 1988. (80+ pages/SECRET).

«SIRC Review of the Counter-Terrorism Program in the CSIS», novembre 1988 (300+ pages/TOP SECRET).

«Report to the Solicitor General of Canada on Protecting Scientific and Technological Assets in Canada: The Role of CSIS», avril 1989 (35-40 pages/SECRET).

«Report to the Solicitor General of Canada concerning CSIS' Performance of its Functions», mai 1989.

«SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement», juin 1989 (540 pages/SECRET).

«A Review of CSIS Policy and Practices Relating to Unauthorized Disclosures of Classified Information», août 1989 (SECRET).\*

«Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information», octobre 1989.

«Examen du programme de contre-espionnage du SCRS», octobre 1989 (700 pages).

«Rapport sur l'entrevue concernant les Innus et l'enquête sur l'extrémisme autochtone», novembre 1989.

### C. AUTRES RAPPORTS

«The Security and Intelligence Network in the Government of Canada: A Description», janvier 1987 (61 pages/SECRET).

«Counter-Subversion», août 1987. (350 pages/SECRET).

«Modifications à la Loi sur le SCRS : Propositions au Comité spécial de la Chambre des communes, 1989», septembre 1989.

Outre ses rapports annuels, le CSARS a rédigé, à l'intention du public, des rapports sur son examen des langues officielles et des relations de travail, ainsi que sur son examen de l'enquête sur le mouvement ouvrier effectuée par le SCRS. En ce qui concerne ses examens de la dotation en personnel et de la formation, de la sélection des immigrants, ainsi que de l'entrevue concernant les Innus et de l'enquête sur l'extrémisme autochtone, des versions censurées des rapports originaux ont été communiquées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Pour ce qui est d'évaluer tous les rapports préparés par le CSARS, tâche que le Comité considérait un des éléments clés de son examen général, le Comité s'est heurté à des obstacles insurmontables. En effet, le CSARS a informé le Comité que, selon lui, il violerait la *Loi sur le SCRS* s'il communiquait l'un quelconque de ses rapports au Comité. Par la suite, les membres du Comité ne manquèrent pas de trouver ironiques les remarques du nouveau président du CSARS lorsqu'il comparut devant le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général à propos du budget principal du CSARS :

Enfin, monsieur le Président, j'aimerais vous assurer ainsi que les membres de votre comité que mes collègues et moi continuons de croire que, dans la plus grande partie de notre travail, et surtout dans notre examen des activités opérationnelles du SCRS, nous agissons en votre nom. Nous continuerons d'examiner en profondeur les activités du SCRS, et nous tenterons à la fois de poser à ce dernier les questions que vous voulez nous voir poser ainsi que de répondre à celles que vous nous poserez aussi complètement et aussi ouvertement que possible<sup>1</sup>.

Lorsque le Comité demanda au Solliciteur général de lui communiquer les rapports du CSARS, il n'eut pas plus de succès.

Le Comité en a tiré les conclusions générales qui suivent. En examinant les rapports annuels du CSARS, le Comité s'est rendu compte que les premiers sont beaucoup plus critiques à l'égard du Service que les plus récents. Ceci porte à croire que les rapports récents avaient moins de raisons d'être critiques. Peut-être est-ce vrai, mais on pourrait aussi tirer des conclusions moins charitables. Le Comité ne croit pas qu'il a pu examiner les rapports annuels de manière suffisamment détaillée pour se prononcer sur la question.

Ensuite, le Comité a eu accès à un trop petit nombre de rapports spéciaux du CSARS pour qu'il puisse tirer des conclusions sur l'ensemble des rapports rédigés en vertu de l'article 54. Par exemple, le Comité a trouvé que la version expurgée du rapport du 14 avril 1986, intitulé *Dix-huit mois après la séparation : une appréciation de la conception du SCRS sur le recrutement, le perfectionnement et les questions connexes*, et le rapport subséquent intitulé *Pour corriger une situation : Langues officielles et relations de travail au sein du Service canadien du renseignement de sécurité*, daté de juin 1987, étaient fouillés, informatifs, minutieux et, pour autant que le Comité puisse en juger, impartiaux et utiles.

Tout comme pour le rapport intitulé *Pour corriger une situation*, le rapport intitulé *Rapport présenté, aux termes de l'article 54, au Solliciteur général du Canada sur l'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvrier* (l'affaire Boivin), daté du 25 mars 1988, a été écrit précisément en vue d'être livré au public par le Solliciteur général du Canada. Il s'inspire en grande partie des renseignements fournis par l'inspecteur général à la demande du CSARS aux termes du paragraphe 40a). Étant donné que le Comité n'a pu consulter les documents originaux fournis par l'inspecteur général, le Comité n'est pas en mesure d'évaluer la contribution du CSARS à l'analyse présentée dans son rapport. Il peut dire toutefois que l'effet du rapport provisoire présenté par l'inspecteur général au Solliciteur général a été tel que le Solliciteur général a dû donner des instructions au directeur sur l'élaboration d'une politique de conservation et d'élimination des dossiers et sur le recours à des sources humaines comme M. Boivin.

Parmi ses conclusions dans l'affaire Boivin, voici ce que déclare le CSARS :

En tardant à réagir aux révélations étonnantes faites par M. Boivin, le samedi 30 mai 1987, au sujet de l'imminence de sérieux actes criminels, le SCRS a non seulement contrevenu à ses politiques, mais il a manqué de bon sens<sup>2</sup>.

Il n'est nullement question de cette affaire dans la réponse écrite du CSARS aux demandes d'information du Comité sur les actes illicites ayant pu être commis par des employés du Service. C'est là un point intéressant puisque le directeur du SCRS, répondant à la même question, a déclaré ce qui suit :

En 1987, une source du SCRS a contacté son correspondant pour l'informer qu'il était en possession de bâtons de dynamite. L'activité illicite possible, dans cette affaire, a trait au conseil que le correspondant a donné à la source.

Le rapport expurgé du CSARS intitulé *Activités du Service canadien du renseignement de sécurité concernant la sélection des immigrants*, de janvier 1988, a trop de passages retranchés pour que le Comité puisse faire des observations utiles.

C'est le rapport le plus récent du CSARS, au sujet de l'entrevue concernant les Innus, qui suscite le plus d'inquiétude parmi les membres du Comité. Cette inquiétude vient non seulement de la nature du rapport lui-même—ce qu'il dit, ce qu'il tait, ainsi que les techniques de recherche qui semblent avoir été employées—mais également de ce que le rapport a fait dire aux membres du CSARS à propos des commentaires du solliciteur général lorsqu'il a rendu public le rapport et à propos des liens du CSARS avec le Parlement.

De l'avis du Comité, le rapport laisse donc de nombreuses questions sans réponse. Sans doute y a-t-il des circonstances atténuantes. Le président sortant du CSARS a peut-être exigé que le rapport soit présenté au ministre avant l'expiration de son mandat, ce qui a pu inciter le personnel à hâter la rédaction du rapport. Certainement, le rapport n'est pas rédigé dans la prose soigneusement pesée qui caractérise maints rapports du CSARS.

Ce qui est plus inquiétant, c'est que le Comité s'est rendu compte, lorsque le CSARS a comparu devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général, que le CSARS n'était pas d'accord avec l'interprétation que le Solliciteur général avait donnée du rapport. Comme le CSARS n'en avait jamais parlé en public, un membre du Comité permanent a dit que cela remettait en doute la confiance dans le CSARS. Le Comité sait que le CSARS en aura plus long à dire à ce sujet dans son prochain rapport annuel.

Le Comité est d'avis qu'il convient d'améliorer deux aspects de la façon dont le SCRS rend compte au Parlement. L'un concerne les rapports hiérarchiques du CSARS. L'autre a trait à son rapport avec le Parlement. Le Comité convient que le Solliciteur général doit pouvoir demander au CSARS de procéder à certains examens et que la décision de rendre publics les compte rendus de ces examens doit être laissée à la discrétion du solliciteur général, mais il ne croit pas que le CSARS devrait remettre au solliciteur général ses rapports annuels ou les rapports spéciaux qu'il produit.

En vertu de l'article 54, le CSARS peut, à sa discrétion, fournir au ministre un rapport sur toute question qui relève de sa compétence. Rien dans cet article n'oblige le ministre à divulguer au Parlement le contenu du rapport. Par ailleurs, le CSARS ne peut se prononcer ouvertement au sujet de commentaires faits en public par le solliciteur général. Le comité est d'avis qu'il faut remédier à cette situation et que le CSARS devrait disposer des mêmes pouvoirs que le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire à l'information en ce qui concerne les rapports au Parlement.

## RECOMMANDATION N° 93

**Le Comité recommande qu'on modifie l'article 54 de la *Loi sur le SCRS* pour permettre au CSARS de présenter n'importe quand des rapports spéciaux au président de chacune des chambres pour dépôt au Parlement.**

Le Comité estime en outre qu'il faudrait préciser davantage l'indépendance du CSARS. Il considère que les obligations imposées au CSARS en vertu de l'article 55 de la *Loi sur le SCRS* sont fondées sur la prudence. Cet article exige en effet que, avant de publier certains résumés et rapports, le CSARS consulte le directeur du SCRS pour ne pas divulguer des renseignements qui pourraient mettre en jeu la sécurité nationale. Le Comité sait que le CSARS et le directeur ont interprété cet article différemment. De l'avis du Comité, le but de cet article est de permettre au CSARS de consulter une source capable de lui indiquer rapidement si la divulgation de tel ou tel renseignement pourrait nuire à la sécurité nationale. Le Comité ne croit que l'intention du Parlement était de permettre au directeur de déterminer les éléments à inclure ou à ne pas inclure dans les rapports ou résumés du CSARS. Le Comité estime que c'est là la prérogative du CSARS. La question est évidemment très délicate, cependant. Certes, le CSARS devrait être attentif à toute recommandation du directeur visant la suppression de parties de résumés ou de rapports pour des raisons de sécurité nationale. Mais il croit fermement qu'en cas de divergence d'opinion, c'est au Comité de surveillance de décider.

## RECOMMANDATION N° 94

**Le Comité recommande qu'on modifie l'article 55 de la *Loi sur le SCRS* afin de préciser qu'avant de décider du contenu des déclarations ou rapports prévus à cet article, le CSARS doit consulter le directeur du SCRS pour s'assurer que rien n'enfreint l'article 37, et que c'est au CSARS de trancher la question en cas de divergence de vue.**

## NOTES

1. Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages* du Comité permanent de la justice et du solliciteur général, fascicule n° 29, avril 1990, p. 5.
2. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, Rapport présenté au solliciteur général du Canada, aux termes de l'article 54, sur l'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvrier, 1988, p. 13.



# Les plaintes et le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

## 12.1 Méthodologie et introduction

Dans le présent chapitre, le Comité se penche sur le processus d'examen des plaintes reçues par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS ou Comité de surveillance). À cet égard, il examine les règles prévues par la loi et les procédures suivies par le Comité de surveillance, de même que certains des problèmes que le processus d'examen des plaintes a lui-même fait ressortir.

Avant de se pencher sur le processus d'examen des plaintes du CSARS, le Comité a examiné la documentation pertinente du droit et des sciences sociales, en plus de communiquer avec un certain nombre de personnes qui avaient travaillé pour le CSARS ou qui avaient comparu devant lui. Le Comité a également demandé l'opinion de plaignants et d'avocats au moyen d'un questionnaire que le Comité de surveillance leur a fait parvenir. Il a communiqué avec certaines de ces personnes et, dans certains cas, a approfondi l'étude de problèmes particuliers. Le Comité a également reçu des témoignages concernant le rôle du CSARS et le processus d'examen des plaintes.

C'est la Commission McDonald qui, la première, a proposé en 1981 la création d'un tribunal administratif chargé d'entendre les plaintes au sujet du Service du renseignement de sécurité. La Commission avait recommandé qu'une commission d'appel de la sécurité entende les appels concernant l'emploi dans la fonction publique, l'immigration et la citoyenneté. Elle avait également recommandé que :

- a) la Commission d'appel de la sécurité soit composée de cinq membres nommés par le gouverneur en conseil, trois d'entre eux pouvant se réunir pour entendre les appels;
- b) le président de la Commission soit un juge de la Cour fédérale;
- c) les autres membres ne soient pas déjà à l'emploi d'un ministère ou organisme fédéral<sup>1</sup>.

Un bon nombre des recommandations de la Commission McDonald semblent avoir guidé le Parlement dans l'établissement de son premier tribunal d'appel de la sécurité, appelé le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS).

## 12.2 Les fonctions du comité de surveillance

En plus de surveiller les activités du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), le CSARS instruit plusieurs sortes de plaintes et fait rapport de ses conclusions au solliciteur général. Comme tribunal, il fait enquête et formule des recommandations sur toute plainte portée contre le Service (article 41), de même que sur toute plainte concernant un refus d'accorder une habilitation de sécurité (article 42). Le CSARS doit aussi faire enquête au sujet des rapports visés à l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté* ou aux articles 39 et 81 de la *Loi sur l'immigration*, et sur tous les dossiers qui lui sont transmis en vertu de l'article 45 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*<sup>2</sup>.

Lorsqu'il fait fonction de tribunal, le CSARS utilise des règles de procédure qui ont été adoptées en mars 1985. Ces règles ont été établies pour lui donner des lignes de conduite plus précises et lui permettre de s'acquitter de ses fonctions en vertu de l'alinéa 38c) de la *Loi sur le SCRS*.

## 12.3 Le dépôt d'une plainte — Élargissement de la compétence du CSARS

### 12.3.1 Plaintes faites en vertu de l'article 41

L'article 41 de la *Loi sur le SCRS* prévoit que :

41.1) Toute personne peut porter plainte contre des activités du Service auprès du comité de surveillance; celui-ci, sous réserve du paragraphe (2), fait enquête à la condition de s'assurer au préalable de ce qui suit :

- a) d'une part, la plainte a été présentée au directeur sans que ce dernier ait répondu dans un délai jugé normal par le comité ou ait fourni une réponse qui satisfasse le plaignant;
- b) d'autre part, la plainte n'est pas frivole, vexatoire, sans objet ou entachée de mauvaise foi.

(2) Le Comité de surveillance ne peut enquêter sur une plainte qui constitue un grief susceptible d'être réglé par la procédure de griefs établie en vertu de la présente loi ou de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, 1984, ch. 21, art. 41.

Les plaintes portées contre le Service sont les seules pour lesquelles le plaignant doit d'abord informer le directeur du SCRS de son intention. Le Comité de surveillance ne peut faire enquête au sujet d'une telle plainte avant que le plaignant ait reçu une réponse

du directeur du Service ou que celui-ci ait eu le temps raisonnable, de l'avis du Comité, d'y répondre. Aux termes des dispositions de la *Loi sur le SCRS* relatives aux plaintes concernant le refus d'une habilitation de sécurité ou aux enquêtes sur des questions relevant de la *Loi sur l'immigration*, de la *Loi sur la citoyenneté* ou de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, il n'est pas nécessaire que la plainte soit déposée d'abord auprès du directeur du Service.

Le Comité estime que les dispositions actuelles de l'article 41 qui exigent qu'on informe d'abord le Directeur sont inutiles. Une personne peut facilement être intimidée ou découragée de présenter une plainte si elle doit d'abord communiquer avec le directeur du Service, à plus forte raison si elle vient se plaindre d'actes illicites du Service et qu'elle fait partie de son effectif. Le Comité pense que cette exigence risque de retarder le processus. En effet, le Comité a appris que des plaignants avaient quelquefois dû attendre plusieurs semaines avant de recevoir une réponse du directeur du Service.

Le processus actuel n'a d'autre objet que d'informer le directeur du SCRS qu'une plainte a été faite et de lui permettre de répondre le premier au plaignant. Le Comité croit savoir que le premier directeur du Service a jugé que cette exigence était mal conçue au départ. Il est aussi possible que les plaintes ne soient pas vues ou traitées par le directeur.

#### **RECOMMANDATION N° 95**

**Le Comité recommande que l'alinéa 41(1)a) de la *Loi sur le SCRS* soit modifié de sorte que les plaignants puissent s'adresser directement au CSARS et que celui-ci ait le pouvoir discrétionnaire d'informer le directeur du SCRS qu'une plainte a été portée contre le Service.**

Le Comité estime en outre qu'en tant qu'organisme enquêteur indépendant, le CSARS devrait pouvoir déposer lui-même des plaintes. Ainsi, si au cours d'une enquête qu'il effectue à la suite d'une plainte, il met au jour des motifs pour une autre plainte (par exemple, si le SCRS prend trop de temps à répondre à une demande d'information ou de documents), le Comité de surveillance devrait pouvoir déposer sa propre plainte contre le Service. À cet égard, il convient de noter qu'en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, le président de la Commission des plaintes du public contre la GRC peut déposer une plainte lorsqu'il est convaincu d'avoir des motifs raisonnables de le faire<sup>3</sup>.

#### **RECOMMANDATION N° 96**

**Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de sorte que le CSARS puisse déposer ses propres plaintes contre le Service.**

### **12.3.2 *Plaintes en vertu de l'article 42 — Retard indu***

L'article 42 prévoit qu'une personne peut porter plainte si on lui a refusé une habilitation de sécurité nécessaire pour obtenir ou conserver un emploi auprès du gouvernement fédéral.

Le Comité a appris que, dans certains cas, le Service a mis beaucoup de temps à faire l'enquête préalable à l'habilitation sécuritaire. Dans ces situations, le Service porte gravement préjudice à la personne qui ne peut travailler tant que les enquêtes exigées ne sont pas terminées. Quiconque se trouve dans une telle situation devrait pouvoir faire appel au Comité de surveillance.

Le directeur du SCRS, au cours de son témoignage devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général, a mentionné que le délai nécessaire à l'obtention d'une habilitation de sécurité pour les niveaux un et deux, était d'environ trois mois. Par ailleurs, quiconque a besoin d'une habilitation de niveau ultra- secret doit attendre de six à sept mois. Le directeur actuel aimerait réduire les délais à trente jours<sup>4</sup>.

Le Comité reconnaît que le SCRS fait des efforts considérables pour réduire le temps nécessaire à l'exécution des enquêtes de sécurité et qu'un grand nombre des causes de retard sont indépendantes de sa volonté. Il estime néanmoins que toute personne faisant l'objet d'une enquête de sécurité devrait pouvoir adresser une plainte au Comité de surveillance en cas de délai excessif ou lorsque l'enquête n'est pas achevée dans un délai raisonnable.

#### **RECOMMANDATION N° 97**

**Le Comité recommande que l'article 42 de la Loi sur le SCRS soit modifié de façon à permettre au Comité de surveillance de recevoir et d'examiner les plaintes portées par les personnes qui n'ont pu obtenir du SCRS une habilitation de sécurité dans un délai raisonnable et qui se voient refuser un emploi ou sont renvoyées, rétrogradées, mutées, ou se voient refuser une promotion ou une mutation, ou encore se font refuser un contrat de fourniture de biens ou de services au gouvernement du Canada.**

#### **RECOMMANDATION N° 98**

**Le Comité recommande que, si le retard mis par le SCRS à fournir une habilitation de sécurité équivaut à un refus déguisé d'embaucher le plaignant, le CSARS puisse envoyer une recommandation à l'administrateur général, en vertu de l'article 52 de la Loi sur le SCRS, et que cette recommandation ait un caractère exécutoire.**

### **12.3.3 *Plaintes en vertu de l'article 42 — Qui a le droit de porter plainte?***

Comme le faisait remarquer le Comité de surveillance dans son mémoire au Comité :

Il ne devrait pas y avoir de catégorie de Canadiens ou d'immigrants reçus qui n'ont pas le droit de se plaindre au CSARS lorsqu'on leur refuse une habilitation

de sécurité, alors que d'autres en ont pleinement le droit. Il est courant de nos jours que le refus d'une habilitation de sécurité ait des répercussions à long terme sur ses perspectives d'emploi d'une personne. Quoi qu'il en soit [...] aucun Canadien ou aucun immigrant reçu ne devrait voir sa loyauté remise en question au point de ne pouvoir obtenir une habilitation de sécurité sans avoir automatiquement le droit d'en appeler auprès du Comité de surveillance<sup>5</sup>.

Le Comité de surveillance a recommandé que les paragraphes 42(1) et (2) de la *Loi sur le SCRS* soient abrogés et remplacés par ce qui suit :

42.(1) Lorsqu'une habilitation de sécurité, exigée à une fin quelconque par le gouvernement du Canada à l'égard d'une personne, est refusée, est accordée à un niveau inférieur au niveau requis ou est ramenée à un niveau inférieur, l'administrateur général ou toute autre personne rendant cette décision envoie, dans les dix jours suivant la décision, un avis pour informer l'intéressé du refus de l'habilitation de sécurité au niveau exigé et de son droit, en vertu du présent article, de porter plainte auprès du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

Le reste de l'article 42 exigerait des modifications corrélatives mineures<sup>6</sup>.

Le Comité souscrit à cette recommandation du CSARS concernant le droit de tout Canadien ou immigrant reçu à qui l'on refuse une habilitation de sécurité de porter plainte auprès du CSARS. Le Comité sait que le CSARS n'a pu, à l'occasion, traiter les plaintes déposées de bonne foi par suite du refus d'une habilitation de sécurité, parce qu'il n'a pas la compétence pour le faire. Par exemple, le CSARS ne peut entendre une plainte déposée en vertu de l'article 42, à moins qu'un administrateur général n'ait pris à l'égard du requérant une décision de renvoi, de rétrogradation, de mutation ou d'opposition à l'engagement, avancement ou mutation [ou] d'opposition à un contrat de fourniture de biens ou de services».

Comme le CSARS interprète habituellement à la lettre la disposition susmentionnée, bon nombre de requérants sont sans recours lorsqu'ils veulent déposer une plainte concernant le refus d'une habilitation de sécurité. Ainsi, cette restriction s'avère injuste, pour certaines personnes qui, malgré de longs états de service au gouvernement fédéral, ne peuvent obtenir justice auprès du CSARS à cause d'une lacune technique dans la loi.

Le Comité propose que la recommandation pertinente du CSARS soit adoptée intégralement.

#### **RECOMMANDATION N° 99**

**Le Comité recommande que les paragraphes 42(1) et (2) de la *Loi sur le SCRS* soient abrogés et remplacés par ce qui suit :**

**42.(1) Lorsqu'une habilitation de sécurité, exigée à une fin quelconque par le gouvernement du Canada à l'égard d'une personne, est refusée, est**

accordée à un niveau inférieur au niveau requis ou est ramenée à un niveau inférieur, l'administrateur général ou toute autre personne rendant cette décision envoie, dans les dix jours suivant la décision, un avis pour informer l'intéressé du refus de l'habilitation de sécurité au niveau exigé et de son droit, en vertu du présent article, de porter plainte auprès du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

### 12.3.4 *Enquêtes concernant l'immigration*

Une des questions portées à la connaissance du Comité concerne les personnes qui peuvent faire l'objet de décisions de la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) en vue de leur expulsion du Canada, bien qu'elles n'aient pas fait l'objet d'un rapport en vertu des articles 39 et 81 de la *Loi sur l'immigration*. Cette situation semble découler des circonstances suivantes.

Comme le soulignait le CSARS dans son Rapport du 18 janvier 1988, intitulé *Immigration Screening Activities of the Canadian Security Intelligence Service*, et préparé suite aux recommandations contenues dans le neuvième rapport du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration de la Chambre des communes :

Dans les cas où un candidat n'appartient pas nettement aux catégories non admissibles du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'immigration*, mais où il existe néanmoins un «suspçon», le SCRS rédigera et transmettra à la CEIC un mémoire d'information dans lequel il fera tout simplement part à cette commission de ses soupçons sans toutefois lui recommander un rejet de la demande. Cependant, si le SCRS considère qu'un candidat appartient à une ou plusieurs des catégories non admissibles au sens du paragraphe 19(1), il établira et transmettra un «mémoire de refus» spécifiant la preuve retenue contre le candidat, accompagné d'une recommandation visant le rejet de sa demande d'immigration. En règle générale, la CEIC n'admet pas les candidats qui font l'objet de mémoires d'information ou de refus<sup>7</sup>.

Le Comité croit que la CEIC se sert des mémoires d'information et de rejet rédigés par le Service pour contourner la procédure d'enquête prévue aux termes de l'alinéa 38 c) de la *Loi sur le SCRS*. Dans un cas examiné le personnel du Comité, une personne qui se trouvait au Canada en vertu d'un permis du Ministre a été avisée qu'elle devait quitter le Canada ou faire face à la déportation. La lettre de la CEIC ne précisait pas les raisons de cette décision. C'est seulement après que la personne se fut renseignée auprès du CSARS, ce qui amena le Comité de surveillance à s'enquérir auprès du SCRS, que l'on a pu établir que la décision de la CEIC se fondait sur un rapport du SCRS.

Le Comité est d'avis que ce procédé de la CEIC fait obstacle au processus établi en vertu de la *Loi sur l'immigration* qui permet à une personne visée par une attestation de sécurité de défendre sa cause devant le CSARS.

Le Comité estime que la *Loi sur l'immigration* devrait être modifiée afin de permettre à toute personne faisant l'objet d'une décision défavorable de la CEIC, qui repose en tout ou en partie sur un rapport de sécurité obtenu auprès du SCRS, de soumettre son cas au CSARS pour que celui-ci puisse procéder à une enquête conforme aux dispositions actuelles des articles 39 et 81 de la *Loi sur l'immigration*. Le Comité croit aussi que toute personne faisant l'objet d'une décision défavorable de la CEIC, qui repose en tout ou en partie sur un rapport de sécurité obtenu auprès du SCRS, soit avisée qu'elle a le droit de porter plainte auprès du Comité de surveillance.

## **12.4 Le processus des plaintes – Questions de procédure**

Le Comité a été informé de plusieurs autres problèmes touchant la formulation de plaintes qui, même s'ils ne font pas l'objet de recommandations précises, méritent d'être soulignés. Le Comité estime que le CSARS devrait s'occuper sans tarder des points qui suivent et envisager de réviser ses «Règles de procédure» ainsi que sa façon de traiter les plaintes.

### **12.4.1 Audition des plaintes—Opinions dissidentes**

Conformément aux «règles de procédure» concernant les plaintes prévues aux articles 41 et 42 de la *Loi sur le SCRS* ou les rapports établis en vertu des dispositions connexes de la *Loi sur l'immigration*, de la *Loi sur la citoyenneté* et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, le président du Comité de surveillance doit désigner un ou plusieurs membres du CSARS pour instruire une plainte ou faire enquête sur un rapport. Il ressort que, dans de nombreux cas, seulement deux membres du CSARS ont siégé lors de l'audition d'une affaire.

La Commission McDonald avait recommandé qu'un tribunal soit constitué de cinq membres, dont trois pourraient entendre les appels en matière de sécurité<sup>8</sup>. Le Comité craint qu'avec un nombre pair de membres du CSARS on aboutisse à une impasse. En outre, suite aux réponses à son questionnaire, le Comité estime que des comités formés de deux personnes au lieu de trois risquent davantage de s'en remettre «au plus petit dénominateur commun».

Par ailleurs, un certain nombre de conseillers juridiques consultés par le personnel du Comité ont affirmé que dans les cas où un membre formule une opinion divergente, la divergence devrait être indiquée dans le rapport communiqué à la personne concernée. Rien ne permet de croire qu'il ne puisse se produire, si ce n'est pas déjà arrivé, qu'un membre du CSARS veuille faire part de son opinion divergente à la personne concernée. À cet égard, bien que le Comité ignore si cela s'est déjà produit, des dispositions devraient être prises pour permettre que les opinions divergentes soient communiquées à un plaignant ou à la personne visée par la recommandation du CSARS.

## **12.4.2      *Traitement des plaintes multiples***

Le Comité croit comprendre que si le CSARS est saisi d'une plainte, toute conduite subséquente du SCRS qui donne lieu à une autre plainte peut être considérée comme étant la cause d'une nouvelle plainte. Cette question a été portée à la connaissance du Comité par une personne qui a déposé plusieurs plaintes auprès du Comité de surveillance. Par exemple, une personne qui a déposé une plainte initiale en vertu de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS* et qui désire, par la suite, déposer une deuxième plainte découlant du même ensemble de circonstances, peut être obligée, en vertu du régime actuel, de répéter le processus de recours au directeur du Service, d'attendre une réponse, et de communiquer ensuite avec le Comité de surveillance. Il est évident que cette discussion sera superflue, si la recommandation 95 formulée plus haut est mise en oeuvre.

Le Comité croit que la façon la plus efficace d'examiner plus d'une plainte consisterait à étudier les plaintes connexes comme un ensemble plutôt que comme des cas séparés. Le CSARS devrait regrouper les plaintes multiples issues d'un même ensemble de circonstances. Ceci hâterait le traitement des plaintes et faciliterait le travail du CSARS lorsqu'il doit s'occuper de plaintes connexes dans le cadre d'une même enquête ou audience.

## **12.4.3      *Informar les plaignants du progrès de leurs plaintes***

Le CSARS fait de son mieux pour tenir les personnes intéressées au courant de l'état de leurs plaintes ou des enquêtes qui s'y rapportent. Dans le cas des personnes qui ne sont pas représentées par un avocat, il incombe en outre au CSARS ou à ses avocats de tenir le plaignant au courant de la situation. Malgré tout, il y a eu des cas où les plaignants n'ont pas été informés adéquatement. Le CSARS n'est cependant pas seul à blâmer car de nombreux facteurs peuvent contribuer aux retards et expliquer pourquoi un plaignant n'a pas été tenu au courant.

Quoi qu'il en soit, le CSARS devrait s'efforcer de préciser aux plaignants les diverses étapes du traitement d'une plainte et informer ceux-ci du stade où la plainte en est rendue.

## **12.4.4      *Droit du plaignant de défendre sa cause***

Le Comité n'ignore pas que, à l'occasion, le plaignant n'a pas pu exposer son cas au Comité de surveillance. On craint que cette pratique n'amène le CSARS à prendre des décisions sans avoir pleinement connaissance du point de vue et des preuves de l'intéressé.

Puisque le CSARS s'efforce d'agir comme un organisme quasi-judiciaire, il devrait permettre à un plaignant de plaider pleinement sa cause. Le fait de l'en empêcher pourrait constituer une atteinte à la justice naturelle et aux droits reconnus dans la *Charte*.

### 12.4.5 *Expliquer les objections ou le refus d'exercer certains pouvoirs*

L'article 50 de la *Loi sur le SCRS* confère au CSRS les pouvoirs suivants en matière d'enquêtes sur les plaintes :

50. Le Comité de surveillance a, dans ses enquêtes sur les plaintes présentées en vertu de la présente partie, le pouvoir :
- a) d'assigner et de contraindre des témoins à comparaître devant lui, à déposer verbalement ou par écrit sous serment et à produire les pièces qu'il juge indispensables pour instruire et examiner à fond les plaintes, de la même façon et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives;
  - b) de faire prêter serment;
  - c) de recevoir des éléments de preuve ou des informations par déclaration verbale ou écrite sous serment ou par tout autre moyen qu'il estime indiqué, indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux.

Ces dispositions semblent permettre à une personne d'être entendue par le CSARS, ou encore au CSARS lui-même de convoquer des témoins. Il est donc quelque peu surprenant que cette disposition de la *Loi sur le SCRS* n'ait été utilisée qu'une seule fois<sup>9</sup>. Dans ce cas, bien que la personne ait été assignée à comparaître par le Comité de surveillance, il semble que l'assignation ne lui ait pas été signifiée. Il paraît que ces pouvoirs d'assignation ne sont pas utilisés parce que la plupart des témoins acceptent d'eux-mêmes de comparaître devant le Comité de surveillance.

Il est arrivé que les avocats des plaignants demandent qu'un témoin soit assigné à comparaître et que le Comité de surveillance refuse de se prévaloir de ses pouvoirs à cet égard. Ce qui est inquiétant ici, c'est que le Comité de surveillance n'a pas expliqué pourquoi il avait refusé d'assigner le témoin à comparaître. Lorsqu'une telle demande est présentée, le Comité estime que le CSARS devrait accepter d'entendre les arguments de l'avocat et expliquer pourquoi il refuse d'assigner une personne à comparaître.

Un conseiller juridique avec lequel le personnel du Comité a communiqué a soulevé un problème semblable quant au maintien des objections. Par exemple, si l'avocat du SCRS s'oppose à ce qu'un témoin réponde à certaines questions, il semble que les présidents de séance du CSARS maintiennent l'objection sans entendre les arguments de l'avocat ou expliquer les motifs de leur décision. Une telle pratique risque de contrevenir aux règles de justice naturelle ou aux droits reconnus par la *Charte*. On pourrait corriger cette situation en modifiant la procédure de manière à permettre aux avocats de présenter des arguments au sujet des objections et à obliger le CSARS à expliquer par écrit toute

question de procédure importante qui est entrée en jeu dans sa décision. Bien sûr, cette façon de procéder s'appliquerait aussi dans le cas du maintien par le CSARS d'une objection formulée par la partie plaignante.

#### **12.4.6 Publication des décisions du CSARS**

Le Comité croit que le CSARS peut améliorer les résumés de cas publiés dans ses rapports annuels. Ceux-ci ne donnent actuellement qu'un aperçu très rapide de la plainte. Ils ne contiennent aucune description du genre de témoignage entendu, des questions qui ont été soulevées ni des divers experts juridiques auxquels les membres du CSARS se sont fiés pour rendre leurs décisions. Et surtout, comme les résumés ne fournissent pas les « motifs » des décisions rendues dans chaque cas, celles-ci n'ont guère de valeur comme précédents.

Plus le CSARS entendra de causes, plus le besoin d'établir une forme utile de jurisprudence sur laquelle les plaignants et les avocats participant aux audiences pourront se fonder se fera sentir. Le respect de la vie privée d'une personne dont la cause est entendue par le Comité de surveillance est de première importance. On a tout de même des exemples de cas rendus publics qui protègent adéquatement la personne intéressée. Par exemple, il s'est créé une jurisprudence complète et utile à partir d'affaires entendues par divers organismes provinciaux et mettant en cause de jeunes contrevenants en vertu de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, et des travailleurs blessés. Cette jurisprudence a été établie sans que soit dévoilée l'identité des personnes en cause. Le Comité croit que cela pourrait et devrait se faire à l'égard des causes entendues par le CSARS.

Le Comité propose que le CSARS envisage l'élaboration d'une forme utile de jurisprudence qui serait publiée dans ses rapports annuels, ou sous une autre forme convenable, et qui comprendrait les renseignements suivants :

- genre de cause entendue;
- membres du comité entendant la cause;
- nombre de témoins et d'éléments de preuve;
- genre de témoignages entendus;
- décisions en matière de procédure;
- lois, règlements, politiques citées;
- jurisprudence citée;
- termes interprétés.

#### **12.5 Le rôle de l'avocat**

Le rôle de l'avocat dans le processus de plainte est très important pour le plaignant ou la personne faisant l'objet d'un rapport négatif en matière de sécurité. Le CSARS tient

une liste de vingt-quatre avocats et de trois avocates dans les diverses régions du pays qui peuvent être appelés à agir à titre de «conseiller du Comité»; tous ces avocats ont une cote de sécurité de niveau III (très secret). Le Comité de surveillance en embauche, au besoin, pendant les enquêtes et les audiences. Ces avocats jouent le rôle de «l'avocat du diable» pendant les procédures à huis clos. Ce processus a été établi afin de permettre la présentation d'éléments de preuve secrets en l'absence du plaignant et de son avocat.

Les conseillers du Comité peuvent contre-interroger des témoins au nom d'un plaignant absent. Le CSARS a également le pouvoir de fournir des «résumés» des témoignages entendus à huis clos, et le conseiller du CSARS peut jouer un rôle important dans le processus de négociation qui précède la divulgation de ces renseignements à un plaignant.

Des avocats ayant représenté des personnes devant le CSARS ont remis en question le rôle du «conseiller du comité». Ils n'ont pas pu dire si le conseiller du CSARS représentait bien les intérêts de leurs clients pendant les procédures à huis clos. En outre, de nombreux avocats ont indiqué au personnel du Comité qu'ils n'étaient pas satisfaits des renseignements qui leur étaient révélés pendant les audiences du CSARS. Dans certains cas, ces renseignements étaient tellement insuffisants qu'ils avaient beaucoup de mal à préparer leur dossier. Il semble que les conseillers du CSARS ne peuvent révéler à un plaignant ou à son avocat le genre de questions qui ont été posées ni les questions et les éléments de preuve discutées en l'absence des parties. Ne peut être divulgué au plaignant et à son avocat qu'un résumé des témoignages, après que le contenu de ce résumé ait été approuvé par le conseiller du CSARS et le SCRS.

Malgré les efforts du CSARS et des avocats du SCRS, ce processus est imparfait. Non seulement un plaignant doit-il se fier à un parfait étranger pour défendre ses intérêts en son absence, mais plusieurs avocats ont dit que les renseignements fournis dans les résumés des témoignages sont souvent insuffisants pour leur permettre de comprendre et de préparer leur dossier.

### 12.5.1 *Incidence de la décision Chiarelli*

Avant de présenter les suggestions du Comité, il est important d'examiner l'affaire *Chiarelli c. le ministère de l'Emploi et de l'Immigration*<sup>10</sup>, dont la Cour d'appel fédérale a été saisie. M. Chiarelli était accusé de participer à des activités de crime organisé au Canada. Au mois de février 1987, le solliciteur général et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration présentèrent un rapport conjoint au CSARS en vertu des anciens articles 82.1 et 83 de la *Loi sur l'immigration* (maintenant les articles 81 et 82), dans lequel ils concluaient qu'ils avaient des motifs raisonnables de croire que M. Chiarelli était mêlé à des activités de crime organisé.

En vertu des dispositions de la *Loi sur l'immigration*, M. Chiarelli avait le droit de demander la tenue d'une enquête par le CSARS et de présenter des arguments. L'enquête débuta à l'été de 1987 et des audiences eurent lieu en septembre de la même année.

M. Chiarelli et son avocat ne purent assister aux audiences pendant que la GRC témoignait. M. Chiarelli reçut un résumé des témoignages entendus à huis clos, bien que le membre présent du CSARS ait indiqué qu'il était mécontent des procédures imposées par la loi.

Au mois d'octobre 1987, le CSARS informa M. Chiarelli qu'il avait envoyé au Gouverneur en conseil un rapport appuyant la constatation originale faite par le solliciteur général et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration. En conséquence, le rapport recommandait qu'une attestation soit délivrée en vertu de l'article 83 de la *Loi sur l'immigration*. Lorsqu'une telle attestation est produite, la Commission d'appel de l'immigration doit rejeter tout appel fondé sur des raisons d'ordre humanitaire. L'avocat de M. Chiarelli indiqua alors son intention de soulever des questions d'ordre constitutionnel relativement à la procédure. De son côté, la Commission d'appel de l'immigration renvoya un certain nombre de questions d'ordre constitutionnel à la Cour d'appel fédérale.

Les trois juges de la Cour d'appel fédérale conclurent que lors de la délivrance de l'attestation en vertu de l'article 83, on avait enfreint les droits constitutionnels de M. Chiarelli parce que le Comité de surveillance n'avait pas respecté les exigences de cet article<sup>11</sup>. Les juges ne furent toutefois pas unanimes sur la question de savoir si l'infraction pouvait constituer une limite raisonnable en vertu de l'article 1 de la *Charte*.

Le juge Stone déclara au nom de la majorité que, dans le cadre des audiences du CSARS, on n'avait pas su concilier l'intérêt de l'État à protéger les sources policières et le droit d'une personne à la justice fondamentale. Il souligna que la disposition en cause :

[...] est un déni total des droits de la personne en faveur de l'intérêt de l'État. La disposition aurait pu permettre d'atteindre les objectifs visés tout en empiétant beaucoup moins sur les droits de l'appelant, en prévoyant un mécanisme permettant de concilier les intérêts des deux parties, plutôt qu'en rejetant totalement les droits de l'appelant. En conséquence, la disposition porte atteinte, de façon sensible, aux droits de l'appelant<sup>12</sup>.

Le juge Stone déclara aussi :

il peut fort bien y avoir des circonstances où la divulgation d'informations est inévitable pour établir l'innocence de la personne. Dans de telles circonstances, à mon avis, l'atteinte au droit en cause est disproportionnée avec l'objectif visé<sup>13</sup>.

Le juge Stone conclut en déclarant que le paragraphe 82.2(3) de la *Loi sur l'immigration*, qui prescrit les limites s'appliquant au paragraphe 48(2) de la *Loi sur le SCRS*, n'était pas justifié en vertu de l'article 1 de la *Charte*<sup>14</sup>.

### 12.5.2 Un problème épineux

Le Comité reconnaît que les difficultés posées par l'affaire Chiarelli concernent non seulement les audiences du CSARS, mais possiblement celles d'autres tribunaux

administratifs qui entendent des témoignages en privé ou qui autorisent la divulgation limitée de renseignements confidentiels et de leurs sources. En effet, le paragraphe 48(2) de la *Loi sur le SCRS* se retrouve non seulement dans diverses parties de la *Loi sur l'immigration*, mais aussi dans des dispositions de la *Loi sur la citoyenneté* et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. On trouve aussi des dispositions semblables dans d'autres lois fédérales, notamment la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la *Loi sur l'accès à l'information*, et la *Loi sur la preuve au Canada*.

Les questions soulevées dans la décision *Chiarelli* sont liées à la conciliation ou à l'équilibre des intérêts qui doit être assuré dans les lois susmentionnées. Dans son «Exposé des points judiciaires» présenté à la Cour suprême du Canada relativement à sa demande d'autorisation d'interjeter appel, la Couronne a noté que :

L'appel proposé soulève carrément la question importante de l'«équilibre» qui doit être précisé dans les lois autorisant une divulgation limitée de renseignements confidentiels et de leurs sources, ainsi que la question de savoir si, et dans quelle mesure, des critères pertinents peuvent être élaborés par les tribunaux et inclus dans leurs règles. Le paragraphe 48(2) de la *Loi sur le SCRS* et les autres dispositions semblables constituent un mécanisme important qui risque de devenir inutilisable si l'on ne peut préserver le caractère confidentiel des renseignements et des sources. Ces dispositions statutaires visent à protéger l'intérêt public en ce qui a trait à la sécurité nationale et à d'autres questions. Leur validité est une importante question publique qui mérite l'attention de la [Cour suprême du Canada]<sup>15</sup>.

Le Comité est d'accord pour dire que la décision *Chiarelli* soulève de graves questions sur la nécessité de concilier, d'une part, l'intérêt qu'a l'État à protéger les renseignements liés à la sécurité nationale, ainsi que leurs sources et, d'autre part, le droit d'une personne de connaître les allégations dont elle fait l'objet, de façon à pouvoir se défendre le plus efficacement possible. Le Comité estime que le CSARS devrait s'efforcer de définir des critères qui tiennent compte des divers intérêts.

Le Comité accepte la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Chiarelli*. Sans présumer de la décision de la Cour suprême du Canada, le Comité croit qu'il y a lieu de reformuler le paragraphe 48(2) de la *Loi sur le SCRS*. Il a examiné les modifications proposées au CSARS dans une opinion rédigée par des conseillers juridiques. Le nombre considérable de points qui ont été soulevés dans les projets de modification confirme la difficulté de concilier les intérêts du SCRS, du gouvernement, du CSARS, du plaignant et du public en général.

Le Comité estime qu'il incombe au CSARS, à titre de premier intervenant, d'établir cet équilibre aux fins de ses audiences. Il l'invite en outre à solliciter des avis de l'extérieur afin de régler ce problème.

Enfin, le Comité estime que le CSARS devrait envisager la possibilité de donner une habilitation sécuritaire à l'avocat du plaignant et de lui permettre d'assister à toutes les procédures. Le Comité estime qu'il est préférable que le plaignant se fasse représenter

par son propre avocat plutôt que par un inconnu. On peut vraisemblablement mettre sur pied un système qui permettrait aux avocats des plaignants d'obtenir une habilitation de sécurité. Bien qu'on puisse craindre la création d'un «Barreau d'avocats à cote de sécurité», les plaignants auraient en tout cas l'assurance que leur avocat les défend bien. Le Comité est au courant de situations où des renseignements confidentiels sont divulgués à l'avocat à la condition que celui-ci ne les dévoile pas à son client. Cette pratique est approuvée dans les causes concernant le droit commercial, la santé mentale et l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, afin de permettre à l'avocat de bien préparer son dossier<sup>16</sup>. Le Comité estime donc qu'en autorisant les avocats des plaignants à assister, après un contrôle de sécurité, aux travaux du CSARS, on réglerait les problèmes associés à la divulgation indue de renseignements aux plaignants.

Le Comité propose aussi que le CSARS continue de faire appel au groupe d'avocats ayant une habilitation sécuritaire, car ceux-ci jouent un rôle important, notamment dans les cas où des particuliers veulent se défendre eux-mêmes au cours d'une audience du CSARS.

### **12.5.3      *Droit d'être représenté par un avocat***

Le Comité a appris que des personnes sommées de comparaître devant le CSARS auraient témoigné devant celui-ci sans l'aide d'un avocat. Le président de l'Association des employés du SCRS a exprimé ses inquiétudes à ce sujet lorsqu'il a témoigné devant le Comité et insisté pour que les enquêteurs du SCRS aient le droit d'être accompagnés d'un avocat lorsqu'ils comparaissent à titre de témoins devant le CSARS.

Le CSARS a aussi signalé à plusieurs reprises, et notamment dans le cas de plaintes concernant le refus d'une habilitation sécuritaire à un membre du ministère de la Défense nationale, que l'individu comparaisait non accompagné. Comme on peut le lire dans son rapport annuel de 1988-1989, «Il est renversant de voir, à nos audiences, une jeune recrue, incapable de se payer un avocat, croiser le fer avec les meilleurs avocats et détectives que les Forces peuvent s'offrir»<sup>17</sup>.

Le Comité estime que toute personne sommée de comparaître devant le Comité de surveillance devrait pouvoir être représentée par un avocat. Il n'est peut-être pas toujours souhaitable de confier à un avocat du SCRS le soin de défendre les intérêts d'un employé du SCRS, étant donné que les intérêts respectifs de l'employeur et de l'employé peuvent parfois être incompatibles. Le Comité a constaté qu'aux termes du paragraphe 70(5) de l'*Australian Security Intelligence Organization Act*, une personne sommée de comparaître devant le tribunal responsable des appels en matière de sécurité peut demander à être représentée par un avocat. Le Comité estime qu'il faudrait inclure une disposition analogue dans la *Loi sur le SCRS*.

Le Comité suggère que le CSARS examine ses règles de procédure afin d'évaluer si on peut les modifier pour régler cette question.

## 12.6 Accroissement des pouvoirs du comité de surveillance

On aborde dans cette partie plusieurs questions touchant les pouvoirs du CSARS dans le processus de traitement des plaintes. À titre de tribunal spécialisé chargé d'examiner les questions de sécurité, de faire enquête et de rendre des décisions, le CSARS a acquis pas mal d'expérience et de compétence dans l'exercice de ses diverses fonctions. C'est un tribunal unique qui, malgré certaines réserves exprimées dans le présent chapitre, devrait disposer de pouvoirs accrus.

### 12.6.1 *Caractère exécutoire des recommandations du CSARS*

Le paragraphe 52(2) de la *Loi sur le SCRS* est libellé en ces termes :

52.(2) A l'issue d'une enquête sur une plainte présentée en vertu de l'article 42, le comité de surveillance envoie au ministre, au directeur, à l'administrateur général concerné et au plaignant un rapport des recommandations qu'il juge indiquées et des conclusions qu'il juge à-propos de communiquer au plaignant.

La question de savoir si les administrateurs généraux sont liés par les recommandations du CSARS a fait l'objet de très longues contestations. Dans le mémoire qu'il a présenté au Comité, le CSARS a recommandé de modifier le paragraphe 52(2) de la *Loi sur le SCRS* de façon que les décisions qu'il rend au sujet des cotes de sécurité soient sans appel et que les administrateurs généraux soient tenus de s'y conformer. Cette question a déjà fait l'objet de nombreuses contestations devant la Cour fédérale, notamment dans l'affaire *Thomson*<sup>18</sup>.

Dans le cadre de diverses poursuites intentées devant les tribunaux, certains ont fait valoir que le CSARS est un organisme quasi-judiciaire indépendant qui a les compétences voulues pour entendre des causes concernant la sécurité nationale. Si les administrateurs généraux peuvent continuer de passer outre aux recommandations du CSARS, l'indépendance de ce Comité s'en trouvera diminuée. Certains croient par ailleurs que, dans la mesure où les membres du Comité de surveillance sont des Conseillers privés, la *Loi sur le SCRS* a transféré au CSARS l'ancienne prérogative de la Couronne à l'égard des questions touchant la sécurité nationale et les cotes de sécurité. Pour cette raison, et étant donné le processus prévu dans la loi, les recommandations du Comité de surveillance devraient être exécutoires.

En outre, quand on examine l'historique du pouvoir du CSARS de faire des recommandations, on constate que l'intention des législateurs était de conférer un caractère exécutoire à ces recommandations. En réponse à une question posée à la Chambre des communes en 1984 sur le rôle du CSARS, l'ancien solliciteur général du Canada, l'honorable Robert Kaplan, avait déclaré :

Quelqu'un qui se voit refuser un emploi ou de l'avancement au sein du gouvernement pour des motifs de sécurité nationale aura le droit de présenter un

grief si la mesure est adoptée. En outre, je signale au député que le projet de loi prévoit déjà une procédure d'étude de griefs qui n'existe nulle part ailleurs pour l'instant et qui permettra à quiconque juge avoir été lésé par le Service de sécurité de se faire entendre si le comité de surveillance le juge à-propos, et c'est au comité que reviendra la décision. Ces personnes pourront faire rectifier leur dossier et obtenir que justice soit faite<sup>19</sup>.

Comme l'a expliqué la Cour d'appel fédérale dans la première décision qu'elle a rendue au sujet de l'affaire *Thomson*, la procédure compliquée prévue dans la *Loi sur le SCRS* pour l'examen de la décision d'un ministre tend à confirmer que le Parlement voulait donner au plaignant un recours exécutoire et non pas simplement la possibilité de faire valoir ses arguments et de prendre connaissance des motifs du refus<sup>20</sup>. En fait, le Comité croit que, pour exprimer ses intentions plus clairement, il aurait suffi au Parlement d'utiliser le mot «décision» plutôt que «recommandation» dans la *Loi sur le SCRS*.

Les membres du Comité s'inquiètent de ce que cette question soit encore contestée devant les tribunaux. En fait, au moment de la rédaction du présent rapport, ils ont entendu dire que le ministre de la Justice allait demander à la Cour suprême du Canada l'autorisation d'interjeter appel de la décision rendue dans l'affaire *Thomson*. Les membres du Comité ont aussi eu vent d'une affaire mettant en cause le directeur du SCRS et une personne qui avait postulé un emploi auprès de l'organisme mais qui s'était vue refuser une habilitation de sécurité. La personne a porté plainte auprès du CSARS, lequel a par la suite recommandé au SCRS d'accorder l'habilitation de sécurité au plaignant. Le directeur du SCRS ayant refusé la recommandation du Comité de surveillance, le plaignant a intenté une poursuite au civil contre le Service.

Le Comité estime qu'il faudrait modifier le paragraphe 52(2) de la *Loi sur le SCRS* afin de conférer un caractère exécutoire aux décisions du CSARS. Le Comité croit que de nouvelles poursuites à ce sujet sont une perte d'argent pour toutes les parties en cause.

#### RECOMMANDATION N° 100

**Le Comité recommande de modifier le paragraphe 52(2) de la *Loi sur le SCRS* de façon que les décisions rendues par le CSARS au sujet des habilitations de sécurité soient définitives et que les administrateurs généraux soient tenus de s'y conformer.**

À ce stade, la seule réserve du Comité sur cette question est de savoir si les conclusions du CSARS devrait avoir un effet exécutoire dans les cas d'enquête en vertu de la *Loi sur la citoyenneté*, de la *Loi sur l'immigration* et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le Comité est au courant d'une affaire relevant de la *Loi sur l'immigration* qui soulève certaines questions. Cette affaire, dont on a déjà parlé dans le présent chapitre, met en cause une personne qui avait présenté une demande de résidence permanente depuis le Canada. Il y a environ quatre ans, Emploi et Immigration Canada lui a fait parvenir un avis l'informant qu'elle devait quitter le pays. Cette personne déposa une

plainte auprès du CSARS et, bien que celui-ci lui ait donné raison, il lui fallut attendre plus d'un an avant que le ministre ne rendît une décision et l'informât qu'elle devait reprendre le processus à zéro (bien qu'elle ait eu la permission de faire sa demande en territoire canadien).

### 12.6.2 *Rapports et résumés du comité visés par l'Article 55*

Selon l'article 55 de la *Loi sur le SCRS* :

55. Le Comité de surveillance consulte le directeur en vue de l'observation de l'article 37 pour l'établissement :

- a) des résumés visés à l'article 46 de la présente loi, au paragraphe 45(6) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, au paragraphe 19(5) de la *Loi sur la citoyenneté* ou aux paragraphes 39(6) ou 81(5) de la *Loi sur l'immigration*;
- b) des rapports visés à l'alinéa 52(1)b), au paragraphe 52(2) ou à l'article 53 de la présente loi, au paragraphe 46(1) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, au paragraphe 19(6) de la *Loi sur la citoyenneté* ou aux paragraphes 39(1) ou 81(8) de la *Loi sur l'immigration*.

L'article 55 prévoit donc qu'avant de publier tout rapport ou résumé, le Comité de surveillance doit consulter le directeur du Service pour s'assurer que ce qu'il désire publier ne contient ni information ni sources d'information qui, si elle était divulguée, nuirait à la sécurité du Canada. Il semble toutefois qu'au cours des années, le Comité de surveillance ait passé outre à l'avis du directeur et ait fait rapport de ce qu'il jugeait approprié. Lorsqu'il comparut devant le Comité permanent de la justice et des questions juridiques en 1984, l'ancien solliciteur général, l'honorable Robert Kaplan, s'est dit d'avis que le CSARS pouvait, s'il le voulait, se passer de l'avis du directeur<sup>21</sup>.

Malgré l'intention apparente du Parlement, il est arrivé que le Comité de surveillance et le Service ne s'entendent pas sur la communication de renseignements à des plaignants. Dans ses réponses écrites aux questions du Comité, le Comité de surveillance a fait remarquer qu'il était arrivé, à la suite de décisions du CSARS de communiquer des renseignements à un plaignant (aux termes de l'article 55), que le Service se soit retiré de l'affaire pour éviter de les divulguer<sup>22</sup>.

Une telle issue n'est pas satisfaisante. Le Comité de surveillance, en tant que tribunal indépendant, spécialisé et composé de membres du Conseil privé, devrait avoir le dernier mot sur ce qui peut être intégré à ses résumés ou rapports. La pratique actuelle qui consiste à consulter le directeur du Service est toutefois utile et devrait être maintenue. Le Comité a déjà présenté une recommandation à ce sujet au chapitre XI (Recommandation n° 94).

### 12.6.3 *Aide juridique ou financière*

Il peut arriver qu'un plaignant soit incapable de retenir les services juridiques dont il a besoin par l'intermédiaire d'un programme provincial d'aide juridique et que, par conséquent, il doive témoigner devant le CSARS sans être accompagné d'un avocat. Bien entendu, le rôle de l'avocat du Comité de surveillance consiste, entre autres, à défendre le demandeur. Mais, étant donné les réserves exprimées plus haut au sujet du double rôle de l'avocat du CSARS, le Comité estime qu'il y a lieu de procéder autrement pour fournir des conseils juridiques indépendants aux demandeurs. Aussi, le Comité propose que le Comité de surveillance soit autorisé à fournir une aide juridique ou financière à tout demandeur qui est incapable de retenir de lui-même les services d'un avocat ou de profiter d'un programme provincial d'aide juridique. Une telle assistance devrait être fonction du bien-fondé du cas dont est saisi le Comité de surveillance ainsi que des besoins financiers du plaignant.

En vertu des dispositions de la *Security Intelligence Organization Act*, le procureur général de l'Australie peut, s'il est convaincu que le rejet de la demande nuirait au plaignant, autoriser que le Commonwealth accorde à cette personne, soit inconditionnellement, soit sous réserve des conditions que le Procureur général aura fixées, une aide juridique ou financière déterminée par le Procureur général qui lui permettra d'engager des poursuites judiciaires<sup>23</sup>.

Cette disposition permet au procureur général de l'Australie de fournir une aide juridique ou financière dans le cadre des audiences du tribunal d'appel en matière de sécurité (*Security Appeals Tribunal*). La *British Columbia Law Union* a indiqué qu'elle appuyait l'inclusion d'une proposition semblable dans la *Loi sur le SCRS*.

#### RECOMMANDATION N° 101

**Le Comité recommande que le gouvernement étudie la possibilité d'autoriser le CSARS à fournir une aide financière ou juridique à quiconque en a besoin pour soumettre son cas au comité de surveillance.**

### 12.6.4 *Remboursement des frais*

La Commission australienne royale d'enquête sur le renseignement de sécurité recommandait, dans son rapport de 1978, que le gouvernement dédommage toute personne dont la demande d'habilitation de sécurité aura été rejetée injustement<sup>24</sup>. Le Comité est d'avis que des dispositions semblables devraient être adoptées pour dédommager de ses frais un plaignant qui a obtenu gain de cause devant le CSARS. Enfin, le Comité estime que le CSARS devrait pouvoir rembourser un plaignant qui, à son avis, a réussi à plaider sa cause avec succès. Cette recommandation a été approuvée par le Professeur Murray Rankin et par la *British Columbia Law Union* dans leurs témoignages devant le Comité, ainsi que par tous les plaignants et avocats avec lesquels le personnel du

Comité a communiqué. Le remboursement des frais pourrait être assumé par le Solliciteur général, mais ni le SCRS ni aucun ministre ne seraient remboursés de leurs frais, car ceci reviendrait à pénaliser les plaignants qui exercent leur droit en faisant appel au CSARS.

#### **RECOMMANDATION N° 102**

**Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de façon que le CSARS puisse rembourser de ses frais le défendeur qui a obtenu gain de cause devant lui.**

### **12.7 Examen judiciaire des décisions du CSARS**

Les demandes de révision judiciaire peuvent être présentées à la Cour fédérale en vertu de l'article 18 ou 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le partage des responsabilités de la Cour Fédérale entre la Section de première instance et la Cour d'appel fédérale a créé une certaine confusion et a fait l'objet de critiques. Le Comité a été informé d'un certain nombre de cas touchant la *Loi sur le SCRS*, pour lesquels les plaignants ont dû présenter plus d'une demande à la Cour fédérale en raison de problèmes de compétence. Du fait de ce partage de compétence, l'issue des procédures entamées devant la Cour fédérale est trop souvent incertaine.

Le CSARS a recommandé dans son mémoire au Comité que, si l'une de ses décisions est contestée devant la Cour fédérale, la Cour d'appel fédérale devrait avoir compétence exclusive, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le Comité de surveillance a aussi recommandé que la Cour d'appel fédérale ait le pouvoir d'examiner tous les documents et dossiers qui sont sous le contrôle du CSARS, et que des mécanismes soient autorisés afin de permettre le transfert des dossiers et documents du CSARS à la Cour d'appel fédérale sans que leur nature ne soit rendue publique et, au besoin, sans même que l'existence ou l'absence de ces documents ne soit mentionnée. Le Comité de surveillance a proposé ces modifications afin que l'examen judiciaire de ses décisions soit plus juste et plus efficace. Le Comité accepte les propositions du CSARS et, en conséquence, formule les recommandations suivantes :

#### **RECOMMANDATION N° 103**

**Le Comité recommande que la *Loi sur la Cour fédérale* soit modifiée de façon à ce que dans le cas d'un examen judiciaire, la Cour d'appel fédérale ait compétence exclusive en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, et qu'elle ait le droit d'examiner tout rapport du CSARS en vertu de l'article 42, ou tout rapport concernant les droits d'un particulier, en vertu de l'article 41, ainsi que tous les documents pertinents.**

## RECOMMANDATION N° 104

**Le Comité recommande que des procédures spéciales soient établies en vertu de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur la Cour fédérale* afin de permettre le transfert à la Cour d'appel fédérale des dossiers et documents du CSARS, sans que leur nature ne soit rendue publique et, au besoin, sans même que leur existence ou leur absence ne soit mentionnée.**

## NOTES

1. Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie Royale du Canada (Commission McDonald, 1981), Deuxième rapport, volume 2, p. 812.
2. *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C., 1985, ch. C-23, telle que modifiée, article 38.
3. *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, paragraphe 45.37.
4. Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et du solliciteur général*, fascicule n° 30, 24 avril 1990, p. 16 et 18.
5. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, *Modifications à la Loi sur le SCRS—Propositions au Comité spécial de la Chambre des communes* 1989, p. 11.
6. *Ibid.*, p. 11-12.
7. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, *Immigration Screening Activities of the Canadian Security Intelligence Service*, 18 janvier 1988, obtenu en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, p. 7-8.
8. Rapport de la Commission McDonald, deuxième rapport, volume 2.
9. Conversation du 22 mai 1990 avec l'agent principal des plaintes du CSARS.
10. *Chiarelli c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, non publié, 23 février 1990, dossier n° A-219-89 (Cour d'appel fédérale).
11. *Ibid.*, p. 1 et 2 de la décision du juge Stone.
12. *Ibid.*, p. 4 de la décision du juge Stone.
13. *Ibid.*
14. Le paragraphe 48(2) de la *Loi sur le SCRS* stipule :
  - 48.(2) Au cours d'une enquête relative à une plainte présentée en vertu de la partie, le plaignant, le directeur et l'administrateur général concerné doivent avoir la possibilité de présenter des observations et des éléments de preuve au comité de surveillance ainsi que d'être entendu en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat; toutefois, nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne

présente des observations au comité, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet.

15. *Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et Joseph Chiarelli*, Exposé des points judiciaires, Cour Suprême du Canada, paragraphe 43.
16. Voir : (droit commercial) *Magnasonic Canada Ltd. c. Anti-Dumping Tribunal*, (1972) C.F. 1239, 30 D.L.R. 118 (C.A.), ainsi que la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, S.C. 1988, c. 56, art. 43-49.  
  
(santé mentale) *Re Egglestone & Mouseau and Advisory Review Board* (1983) 150 D.L.R. (3d) 86 (Ont. HC Div. Ct.).  
  
(Loi sur l'accès à l'information) *Hunter et la Consommation et les Corporations*, non publié, 1<sup>er</sup> mars 1990, dossier T- 1998-87, F.C. (1<sup>ère</sup> inst.).
17. CSARS, *Rapport annuel 1988-1989*, p. 49.
18. *Thomson c. la Reine* [1988], 3 C.F. 108 (C.A.);  
*Thomson c. la Reine* [1989], 1 C.F. 86 1<sup>ère</sup> inst.);  
*Thomson c. la Reine*, non publié, 17 mai 1990, dossier n<sup>o</sup> A-748-88, Cour d'appel fédérale.
19. Canada, Débats de la Chambre des Communes, 6 juin 1984.
20. *Thomson c. la Reine* [1988], 3 C.F.108 (C.A.), p. 136-138.
21. CANADA, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages* du Comité permanent de la justice et des questions juridiques, fascicule n<sup>o</sup> 9, 2 avril 1984, p. 14.
22. Réponse du CSARS aux questions du Comité spécial, en date du 11 janvier 1990, p. 16.
23. *ASIO Act*, paragraphe 72(2).
24. *Royal Commission on Intelligence and Security* (The Hope Commission), deuxième rapport, 1978, p. 95.

# L'audition des plaintes – La commission des plaintes du public contre la GRC

---

### 13.1 Historique

En 1974, le gouvernement fédéral créa une commission, présidée par le juge René Marin, afin d'enquêter sur les procédures de la GRC relatives à la discipline, au règlement des griefs et au traitement des plaintes du public contre la Gendarmerie. Le rapport de cette commission, publié en 1976, recommandait que la GRC continue de faire enquête sur les plaintes, mais qu'un ombudsman de la police fédérale soit nommé et habilité à mener des enquêtes et à instituer des tribunaux chargés de tenir des audiences publiques pour déterminer le bien-fondé des plaintes.

À la suite de nombreuses allégations de méfaits, le gouvernement fédéral créa en 1977 une nouvelle commission chargée d'enquêter sur certaines activités de la GRC. Bien que la commission McDonald se soit penchée surtout sur les activités du Service de sécurité, elle conclut également, dans son rapport final publié en 1981, que la police devrait avoir le pouvoir d'enquêter sur les plaintes et elle recommanda qu'un Bureau de l'inspecteur des pratiques policières soit créé au sein du ministère du Solliciteur général et que l'inspecteur rende compte régulièrement au ministre.

Le CSARS conclut en 1986 que la capacité de la GRC en matière de renseignement de sécurité était telle que «la Gendarmerie pouvait mener ses activités parallèlement à celles du SCRS, ce qui risquait de faire double emploi et même d'entrer en conflit avec le rôle primordial que le Parlement avait confié au Service». Le CSARS constata également :

Par comparaison, [...] le contrôle indépendant exercé sur la GRC est minime : il n'y a ni inspecteur général, ni comité de surveillance, ni rapport annuel présenté au Parlement, ni recours indépendant offert au public. D'autre part les critères permettant d'obtenir des mandats judiciaires pour intercepter les communications sont moins sévères<sup>1</sup>.

### 13.2 La création de la commission des plaintes du public contre la GRC

Malgré la présentation de plusieurs projets de loi, ce n'est qu'en mars 1986 que le Parlement a modifié la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Cette modification a

servi à établir des mécanismes visant à tenir la Gendarmerie responsable devant le public de la conduite de ses quelque 18 000 membres. Conformément à la partie VI de la loi modifiée, la Commission des plaintes du public contre la GRC fut constituée en décembre 1986. Cette Commission est un organisme administratif indépendant, distinct de la GRC, qui a pour fonction de recevoir les plaintes déposées contre les membres de la GRC (que ceux-ci soient employés par la Gendarmerie à titre d'officiers fédéraux ou aux termes de contrats provinciaux ou municipaux), d'examiner ces plaintes et de faire enquête.

Tout membre du public peut présenter à la GRC, à l'administration provinciale compétente ou directement à la Commission, une plainte concernant la conduite, dans l'exercice des fonctions prévues à la loi, de tout membre de la Gendarmerie. Il n'est pas obligatoire pour le plaignant d'être mêlé directement à l'affaire en cause. De plus, le président de la commission a le pouvoir d'introduire lui-même une plainte. Ceci peut se faire, par exemple, lorsqu'une personne dépose une plainte dans l'exercice de ses fonctions, ou lorsqu'un plaignant désire garder l'anonymat. Une récente décision de la division de première instance de la Cour fédérale du Canada confirma le droit de la Commission d'enquêter sur des plaintes concernant des activités survenues avant la modification de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*.

Il faut signaler que l'article 45.43 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* confère également à la commission le pouvoir d'enquêter sur une plainte ou de tenir une audience au sujet d'une plainte, lorsque le président le juge opportun dans l'intérêt public. La commission a établi des règles de procédure concernant la tenue de telles audiences.

Le président de la Commission est nommé à titre d'administrateur général en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Une des tâches du M. Richard Gosse, le président actuel, est de présenter au solliciteur général du Canada un rapport annuel qui doit être déposé devant les deux chambres du Parlement.

### **13.3 L'intérêt du comité pour la commission des plaintes du public contre la GRC**

Le Comité s'est intéressé aux travaux de la commission, parce que ni le CSARS ni l'inspecteur général du SCRS n'a le pouvoir d'examiner les activités de la GRC en matière de sécurité nationale.

Le Comité a adressé trois lettres à M. Gosse. Deux de ces lettres portaient sur des cas particuliers; la troisième avait trait au rôle de la Commission et visait à obtenir de M. Gosse des renseignements sur des enquêtes qu'il aurait pu mener sur la conduite d'agents de la GRC, dans l'exercice de leurs fonctions en vertu de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Avant la création de la Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale (DESN) et de ses divisions régionales en 1988, ces officiers faisaient partie de la Direction du renseignement sur l'activité criminelle nationale, de ses divisions régionales, ou d'autres secteurs exerçant des fonctions en matière de protection.

Le premier cas concernait «l'interrogatoire» que M. Gordon Thomas, correspondant du *London Sunday Express* et auteur de *Journey into Madness*—un ouvrage portant sur les expériences de lavage de cerveau menées par la CIA—avait subi à l'aéroport de Mirabel. Dans ce cas, le président du *Newspaper Guild of America*, M. Charles Dale, avait déposé une plainte au nom du journaliste. M. Dale soutenait que M. Thomas avait été détenu sans motif valable pour une période d'une à deux heures et qu'il avait été interrogé au sujet de ses sources. Selon M. Dale, cela constituait du harcèlement injustifié, contrevenait aux dispositions de la Charte et mettait directement en jeu la liberté de la presse. Le président de la commission constitua un comité chargé d'entendre cette plainte, mais M. Thomas s'est dit peu disposé à revenir au Canada pour comparaître devant ce comité. Le Comité croit que les comités constitués par le président de la Commission des plaintes du public contre la GRC devraient pouvoir voyager à l'étranger pour entendre des témoignages, lorsque l'intérêt public le justifie. Le Comité de surveillance a reconnu qu'il avait depuis adopté cette pratique.

Le deuxième cas concernait des questions posées par des agents de la DESN lors d'une visite au Bureau d'information du Salvador à Vancouver, en mai 1989. Selon les journaux, ces agents ont posé des questions au sujet d'activités de collecte de fonds, de contacts avec l'Armée nationale de libération du Faribundo Marti (FMLNA) et des tournées de conférences organisées par le Bureau d'information<sup>2</sup>. Dans sa lettre, le Comité demandait à savoir : i) si la commission avait reçu une plainte à ce sujet; ii) si les représentants du Bureau d'information connaissaient l'existence de la Commission des plaintes du public contre la GRC; iii) si la Commission avait envisagé de mener une enquête dans l'intérêt public. Par ces questions, le Comité cherchait à déterminer si une infraction en matière de sécurité avait été commise et, si oui, laquelle; si les questions posées par les officiers de la GRC avaient eu un effet dissuasif sur l'exercice de la liberté d'expression des Canadiens; et si les officiers de la GRC avaient commis des actes répréhensibles durant leur enquête.

Lorsque M. Gosse témoigna devant le Comité, il ne répondit pas complètement aux questions soulevées par le Comité. Bien qu'il ait indiqué que la Commission n'ait reçu aucune plainte et que l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique lui ait fait savoir que les représentants du Bureau d'information du Salvador étaient au courant de la possibilité de déposer une plainte, il s'est limité à déclarer ce qui suit :

Dans ce cas-ci, j'ai pensé introduire une plainte, mais j'y ai finalement renoncé, parce que les représentants du Bureau d'information du Salvador n'y tenaient pas plus que ceux de l'Association des libertés civiles de Colombie-Britannique, et par ailleurs, nous avons énormément d'autres questions à régler. J'ai donc réfléchi à la situation et décidé de ne pas y donner de suite<sup>3</sup>.

Le Comité a deux observations à formuler concernant cette affaire. Premièrement, il a des raisons de soupçonner que l'interrogatoire pourrait avoir eu un effet «dissuasif» sur les activités du Bureau d'information du Salvador. Deuxièmement, le Comité aimerait féliciter la GRC d'avoir diffusé, en décembre 1989, un énoncé de politique général sur son Programme d'enquêtes relatives à la sécurité nationale. Il croit que les lignes directrices

contenues dans ce document devraient grandement contribuer à empêcher la tenue d'interrogatoires injustifiés par les officiers des sections d'enquêtes sur la sécurité nationale.

Le Comité s'est également penché sur un troisième cas, à savoir l'arrestation d'un officier possédant vingt années d'expérience dans la GRC, en poste à la division régionale de la DESN à Montréal. Deux chefs d'accusation de corruption, neuf chefs d'accusation d'abus de confiance et un de trafic de cocaïne avaient été portés contre cet officier. Selon les reportages des médias, l'officier était accusé d'avoir accepté de l'argent en échange de renseignements et d'avoir fourni des informations au sujet d'enquêtes confidentielles menées par la GRC. D'après l'un des reportages télévisés, «les accusations criminelles portées contre lui n'étaient pas directement reliées à ses fonctions dans le domaine de la sécurité nationale»<sup>4</sup>.

Le Comité s'est adressé directement au commissaire de la GRC à ce sujet, afin de déterminer : a) si les accusations étaient liées de quelque façon que ce soit aux fonctions de l'officier au sein de la DESN; b) si la divulgation de renseignements confidentiels au sujet d'enquêtes menées par la GRC constituait une menace envers la sécurité du Canada. Le commissaire a confirmé par écrit au Comité que les accusations criminelles «n'étaient aucunement reliées aux fonctions de l'officier à titre de membre de la DESN». Il a déclaré de plus :

nous sommes d'avis, de même que le SCRS et d'autres organismes avec lesquels nous avons des contacts, que les actions de l'officier n'ont pas menacé la sécurité du Canada.

Le commissaire a également informé le Comité qu'il s'était renseigné auprès de toutes les divisions de la Gendarmerie pour savoir si d'autres agents exerçant des fonctions relatives à la sécurité nationale avaient été accusés ou punis depuis le 16 juillet 1984. Il a déclaré que les divisions n'étaient au courant d'aucune accusation ou mesure disciplinaire.

Le Comité reconnaît que le président de la Commission des plaintes du public contre la GRC et certains membres de son personnel ont une longue expérience dans ce genre d'examen. Il pense néanmoins que leur fonction première est d'examiner les plaintes du public. Et cette fonction va devenir d'autant plus importante que la Commission sera mieux connue. Le Comité ne recommande donc pas de confier de responsabilités supplémentaires à la Commission dans ce domaine. Au chapitre XI, il a recommandé que le CSARS examine les activités de la GRC qui ont rapport avec la sécurité (Recommandation n° 88).

#### **RECOMMANDATION N° 105**

**Le Comité recommande que le CSARS soit autorisé à recevoir des plaintes concernant la conduite des agents de la GRC affectés à des**

dossiers relatifs à la sécurité nationale, mais qu'il soit tenu de les transmettre à la Commission des plaintes du public contre la GRC.

#### RECOMMANDATION N° 106

**Le Comité recommande que le CSARS soit habilité à demander à la Commission des plaintes du public contre la GRC de faire enquête au sujet des plaintes relatives à des questions liées à la sécurité nationale.**

#### NOTES

1. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), *Rapport annuel 1985-1986*, p. 7.
2. Voir par exemple, Richard Cleroux, «RCMP Security Team Could Rival CSIS», *The Globe and Mail*, 4 juillet 1989, p. A1-A2.
3. Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages* du Comité spécial d'examen de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, fascicule N° 17, 22 février 1990, p. 7-8.
4. Dennis Trudeau et Ray Fichaud, «RCMP Officer Suspected of Tipping off Drug Investigations», *Newswatch*, CBMT, 5 avril 1990.



### Le rôle du Parlement

---

#### 14.1 Généralités

Le Parlement n'a joué qu'un rôle mineur dans le contrôle et l'examen des activités des organismes canadiens de sécurité et de renseignement. Même dans ses fonctions les plus classiques—l'examen approfondi des budgets ministériels et le vote des crédits—la participation du Parlement est restée minime en ce qui a trait à la sécurité et au renseignement. Tout ce qu'on lui dit du SCRS est contenu en une seule ligne dans le budget principal des dépenses.

Cette absence de participation s'explique pour diverses raisons et, avant tout, peut-être parce qu'on a toujours considéré que les questions de sécurité nationale étaient la prérogative de la Couronne, et non du Parlement. À cela s'est ajouté le fait que les organismes de renseignement doivent agir dans le plus grand secret pour être efficaces et qu'en portant à la connaissance du Parlement ces questions, on risque non seulement de politiser les affaires, mais également de nuire à l'État en réduisant l'efficacité de ses défenses.

Les enquêtes publiques des commissions Keable et McDonald ont stimulé l'activité parlementaire dans ce domaine. Après l'adoption de la *Loi sur le SCRS* en 1984, le Comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre des communes a entendu assez régulièrement des témoignages du solliciteur général, du directeur du SCRS, du CSARS et de l'inspecteur général. Entre 1986 et 1989, le Sénat a mené deux enquêtes importantes sur le terrorisme et la sécurité publique. Le Parlement a également remplacé la *Loi sur les mesures de guerre* par la *Loi sur les mesures d'urgence*.

#### 14.2 Les obligations actuelles

Le Parlement s'est imposé un certain nombre d'obligations légales en adoptant la *Loi sur le SCRS* et à la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Le solliciteur général doit désormais déposer le Rapport annuel du CSARS devant le Parlement, dans les quinze jours de session parlementaire suivant sa réception. Cela a attiré l'attention du Parlement et de la population sur le renseignement de sécurité.

Enfin, l'article 56 de la *Loi sur le SCRS* et l'article 7 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* exigent du Parlement qu'il crée un comité ayant pour objectif particulier de procéder à «un examen complet des dispositions et de l'application» des deux lois et de présenter au Parlement un rapport sur cet examen.

### 14.3 Envergure de l'examen du comité

Le Comité estime qu'il doit, dans le cadre de son obligation légale, se demander si l'examen auquel il a procédé a été suffisamment complet. Le Comité a entrepris un certain nombre d'enquêtes pour compléter ses audiences publiques. Certaines ont donné de meilleurs résultats que d'autres. Des entrevues de documentation ont permis d'obtenir des renseignements généraux utiles concernant le rôle et les fonctions des membres des organismes canadiens de sécurité et de renseignement, ce qu'ont également permis les séances d'information à huis clos offertes par des représentants de divers ministères et organismes gouvernementaux. Les audiences publiques ont été utiles dans la mesure où elles ont permis aux membres du Comité d'avoir une idée des préoccupations actuelles des Canadiens. Le comité a reçu de nombreux mémoires sérieux et bien étayés de la part de particuliers et d'organisations. À cet égard, le Comité a été particulièrement bien secondé par le CSARS. Le Comité estime qu'il a pu faire le meilleur travail possible pour ce qui est de procéder à un examen complet des dispositions des deux lois, compte tenu des diverses contraintes auxquelles il était soumis.

Le Comité est moins sûr d'avoir pu évaluer comme il se doit l'application de la *Loi sur le SCRS*. D'importants documents qui auraient permis au Comité d'arriver à des conclusions suffisamment sûres n'ont pas été mis à sa disposition. Le Comité n'a pas pu examiner les directives écrites du ministre, les rapports annuels du directeur, les certificats de l'Inspecteur général ou d'autres rapports produits par son bureau, ou encore les rapports spéciaux du CSARS, surtout ceux concernant la manière de fonctionner des diverses directions du Service. Exception faite d'une séance spéciale d'information à huis clos faite par la GRC sur ses responsabilités en matière de sécurité, le personnel du Comité n'a pas pu assister aux séances d'information dans des locaux protégés. Le Comité estime donc qu'il n'a pas pu examiner en détail le rôle des principaux participants du gouvernement dans l'appareil de sécurité et de renseignement.

### 14.4 Besoins futurs

Du fait de cette expérience et étant donné qu'il n'a pas pu s'acquitter de ses obligations envers le Parlement en ce qui concerne l'examen de l'application de la *Loi sur le SCRS*, le Comité estime qu'il faudrait maintenant prendre des mesures pour faire en sorte que le Parlement ait de plus grands pouvoirs d'examen et de surveillance dans ce domaine. Le Parlement doit avoir les moyens de comprendre et d'examiner les opérations du Service et d'obtenir de la part des organismes d'examen les renseignements qu'il juge nécessaires pour rendre le Service vraiment responsable.

Si elles sont adoptées, les recommandations contenues dans ce rapport devraient rendre l'Inspecteur général du SCRS un peu plus indépendant, et permettre au CSARS d'avoir accès à plus d'information et d'avoir un mandat d'examen plus étendu. Le Parlement avait espéré que les rapports du CSARS seraient parfaitement intelligibles. Or, il est évident que ce n'est pas le cas à l'heure actuelle; et le CSARS ne peut pas non plus

faire rapport dans un délai raisonnable étant donné les limites que lui impose actuellement la *Loi sur le SCRS*.

Pour remédier à cet état de choses, le Comité a déjà recommandé que le CSARS puisse présenter des rapports spéciaux au Parlement lorsqu'il le juge opportun. Mais cela ne constitue qu'un élément de réponse. Le Parlement devrait pouvoir aller au-delà des rapports du CSARS pour vérifier que le Comité d'examen pose effectivement les questions que le Parlement souhaite poser et approfondit les questions sur lesquelles il veut des rapports. Pour que cela soit possible, le Comité soumet le plan suivant pour étude.

## **14.5 Plan pour les cinq prochaines années**

Le Comité estime que le Parlement devrait avoir un rôle permanent à jouer dans l'examen des organismes de sécurité et de renseignement autres que le SCRS. Plusieurs de ces organismes ont des pouvoirs importants; ils peuvent empiéter sur les droits et libertés des Canadiens et devraient donc être examinés de plus près par le Parlement. De nombreux Canadiens s'attendent à juste titre à ce que leurs élus défendent leurs intérêts et soient pleinement informés des activités des organismes comme le SCRS. On ne saurait remplacer des parlementaires démocratiquement élus par un comité de conseillers privés.

Le Comité reconnaît que certains s'opposeront à la création d'un Comité parlementaire permanent de la sécurité et du renseignement. Le Comité comprend cette réticence. Il estime cependant que les événements récents d'Europe de l'Est font pencher la balance en faveur d'une plus grande ouverture. Il est maintenant temps que le Parlement joue un rôle plus important et soit pleinement informé.

Le Comité a étudié diverses solutions et, après mûre réflexion, hésite pour l'instant à faire une recommandation précise sur la façon dont le Parlement devrait examiner les questions canadiennes de sécurité et de renseignement à longue échéance. En conséquence, les recommandations qui suivent sont proposées à titre de mesure provisoire pour les cinq prochaines années et devraient permettre de tirer le plus grand profit de l'expérience acquise jusqu'ici.

### **RECOMMANDATION N° 107**

**Le Comité recommande que le Comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre des communes crée un sous-comité permanent chargé uniquement des questions de sécurité et de renseignement.**

Le Comité est conscient de la nécessité de garder certaines informations secrètes. Pour limiter la circulation des renseignements classifiés au sein du Parlement, le Comité estime que le nombre des membres du sous-comité proposé devrait être le plus petit possible.

Le Comité est également conscient du fait que le processus d'examen constitue un fardeau pour les organismes qui en font l'objet. Il souhaite donc veiller particulièrement à ne pas imposer aux organismes tels que le SCRS un niveau additionnel d'examen. Le Comité a déjà recommandé que le CSARS exige normalement de l'Inspecteur général du SCRS qu'il procède à des examens de conformité. Le Comité ne recommande pas que le personnel de recherche du sous-comité ait des fonctions semblables à celles du CSARS ou des inspecteurs généraux. Il ne pense pas non plus que le sous-comité ait à demander souvent des renseignements au SCRS. Ces démarches seraient faites par l'intermédiaire du CSARS. Le Comité estime au contraire que le rôle du sous-comité devrait avoir essentiellement trois facettes. Premièrement, il devrait examiner les budgets et faire des recommandations concernant le Budget principal des dépenses au Comité plénier ou à tout autre comité si la Chambre des communes le juge nécessaire. Deuxièmement, il devrait surveiller les activités du SCRS et de l'Inspecteur général en examinant leurs plans de travail et leurs rapports. Et troisièmement, il devrait entreprendre des examens de nature générale concernant les questions de sécurité et de renseignement qui pourraient intéresser le Parlement.

#### **RECOMMANDATION N° 108**

**Le Comité recommande que les fonctions du sous-comité consistent : 1) à examiner le budget des organismes de sécurité et de renseignement afin de fournir des rapports aux comités que pourra désigner la Chambre des communes; 2) à examiner le travail entrepris par le CSARS et l'inspecteur général; et 3) à entreprendre des examens de nature générale concernant les questions de sécurité et de renseignement.**

#### **RECOMMANDATION N° 109**

**Le Comité recommande que le sous-comité soit composé de cinq membres.**

Le Comité pense en outre que le sous-comité aura besoin d'un personnel de recherche et de soutien à plein temps qui lui soit propre pour l'aider à s'acquitter de sa tâche efficacement. Les comités du Congrès américain qui passent en revue les activités des organismes de renseignement de sécurité ont trouvé cela essentiel.

#### **RECOMMANDATION N° 110**

**Le Comité recommande qu'une petite équipe de recherche composée de spécialistes à plein temps et dotée de son propre personnel de soutien soit spécialement engagée pour faire de la recherche et de l'analyse à la demande du sous-comité.**

Pour s'assurer que les mesures de sécurité voulues sont bien suivies et pour permettre aux membres du sous-comité et au personnel d'avoir accès à tous les documents et renseignements nécessaires, le Comité suggère que le personnel du sous-comité soit assermenté après avoir reçu une autorisation sécuritaire.

#### **RECOMMANDATION N° 111**

**Le Comité recommande que tout le personnel de recherche et de soutien du sous-comité subisse une évaluation sécuritaire et que tous les cadres aient la cote de sécurité «Activités spéciales très secrètes» et soient assermentés comme il se doit.**

#### **RECOMMANDATION N° 112**

**Le Comité recommande que le sous-comité se réunisse à huis clos dans des locaux protégés et que toutes les notes et tous les documents en rapport avec son travail soient gardés dans des locaux protégés.**

Le Comité considère qu'il ne serait pas convenable que les membres du Parlement soient soumis à un examen de la part du Service. Il croit toutefois que les députés et sénateurs qui seront membres des comités spéciaux de la Chambre des communes ou du Sénat qui examinent des documents confidentiels devraient être assermentés.

Le Comité croit qu'il est important que les membres et le personnel du sous-comité restent en poste assez longtemps. La stabilité permet de se spécialiser et d'acquérir de l'expérience. Elle contribue aussi à se gagner la confiance du public et celle des organismes de renseignement. S'il y a trop de roulement parmi les membres et le personnel, les possibilités de fuites augmentent et il devient plus difficile d'en trouver l'origine lorsqu'elles se produisent. Par ailleurs, les évaluations sécuritaires au niveau des activités spéciales très secrètes demandent du temps et coûtent cher.

#### **RECOMMANDATION N° 113**

**Le Comité recommande aux chefs de parti de faire en sorte que les membres affectés au sous-comité y demeurent pendant la durée d'une législature.**

Le Comité a déjà prévu un certain nombre de mesures de protection qu'il faudrait intégrer à ce plan. Il estime qu'une garantie supplémentaire est nécessaire.

#### **RECOMMANDATION N° 114**

**Le Comité recommande qu'avant de présenter un rapport à tout autre comité parlementaire ou à la Chambre des communes, le sous-comité**

prévoit des mécanismes pour déterminer si la diffusion de certains renseignements contenus dans ces rapports pourraient menacer la sécurité du Canada.

Dans le cas où le Parlement déciderait de ne pas créer un sous-comité de la sécurité et du renseignement, le Comité croit que la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* devraient être modifiées pour prévoir un autre examen parlementaire, cinq ans après le dépôt du présent rapport.

Le Comité croit avoir accompli une tâche fructueuse malgré les difficultés qu'il a rencontrées. Les recommandations du présent rapport en témoignent. À l'avenir, il ne faudrait pas négliger l'utilité de l'examen parlementaire des dispositions et de l'application de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Il ne faudrait pas non plus faire fi du droit qu'a le Parlement de mener un tel examen. Le Comité croit néanmoins qu'un examen quinquennal, même s'il vaut mieux que rien, n'offre pas les mêmes avantages qu'un examen parlementaire permanent.

#### **RECOMMANDATION N° 115**

**Dans le cas où le Parlement déciderait de ne pas créer un sous-comité de la sécurité et du renseignement, Le Comité recommande que l'article 56 de la *Loi sur le SCRS* et l'article 7 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* soient renouvelés pour permettre un autre examen parlementaire cinq ans après le dépôt du présent rapport.**

Au cours de ses travaux, le Comité a rencontré un certain nombre de difficultés. Il n'a pu parler à certains fonctionnaires ni avoir accès aux documents dont il avait besoin pour effectuer l'examen approfondi exigé par la loi. Le délai d'un an imposé au Comité par la *Loi sur le SCRS* et dans la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* pour achever son travail s'est également révélé un obstacle. Le Comité estime que le Parlement devrait tenir compte de ces difficultés s'il opte pour un nouvel examen dans cinq ans.

#### **RECOMMANDATION N° 116**

**Si le Parlement décide de procéder à un autre examen dans cinq ans, le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* soient modifiées de façon que le Comité créé pour mener cet examen puisse :**

- i) avoir accès à tous les renseignements que détient le Service et qui ont trait à l'exécution des fonctions du Comité, et avoir également le droit de recevoir du directeur et des employés l'information, les rapports et les explications que le Comité jugera nécessaires pour l'exécution de ces fonctions;

- ii) déposer son rapport final au Parlement, non pas dans un délai prédéterminé, mais uniquement lorsque le Comité jugera le moment opportun;
- iii) faire faire une évaluation de sécurité de son personnel avant d'entreprendre son examen.

## Conclusion — Un nouveau programme

Le milieu de la sécurité et du renseignement joue un rôle important au Canada. Il lui faut remplir ses fonctions efficacement au moyen des ressources dont il dispose, sans toutefois empiéter sur les droits et les libertés des citoyens et respectant les règles de la Loi sur l'accès à l'information ainsi que la Loi sur la protection des renseignements personnels, dont les dispositions et l'application ont fait l'objet de cet examen.

Lorsque la Chambre des communes a voté le 27 juin 1987, les membres avaient conscience que la tâche était délicate et exigeante. Ils se devaient d'en accomplir dans des délais serrés. Ils étaient également bien conscients de la difficulté et de l'importance de leur mission. Ceci étant, les membres du Comité ont rencontré un certain nombre d'activités intimement liées — certaines au chapitre du présent rapport — certaines traditionnelles et d'autres nouvelles — dont le mandat par intérim, afin d'accomplir leur plan de travail.

Le Comité a effectué cet examen dans le contexte des années d'instabilité et de changement. Sur la scène internationale, des tensions entre puissances mondiales ont fait naître des crises, dont il est difficile de prédire de nouvelles crises. Les enjeux politiques sont devenus de plus en plus complexes, nécessitant de nombreuses parties prenantes — les alliés, les alliances, les institutions et les idéologies. Il s'agit d'un monde en mouvement, où tout ce qu'elle suppose, se termine à un terme et doit être remplacé. Cette époque de dynamisme politique international et interne a entraîné un changement de sécurité et de renseignement du Canada, de la structure, de la composition, de l'organisation à des changements d'alliances, de gouvernements et d'idéologies.

Ces dernières années, le milieu de la sécurité et du renseignement a également connu le changement et l'incertitude. Après la naissance difficile du SCRS, l'un des Services de la sécurité de la GRC, il a fallu en redéfinir les orientations. À la fin de 1987, le Service a beaucoup changé par rapport à ce qu'il était à ses débuts, grâce à l'application de nombreuses recommandations formulées par le Groupe consultatif indépendant. La mise en oeuvre de bien des changements au sein du Service n'est pas encore achevée. Le Service traverse donc une période de transition et s'efforce de s'adapter aux contraintes internes et externes qui ne cessent d'évoluer.

Au cours de l'examen des dispositions et de l'application de la Loi sur le SCRS et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, le Comité n'a pas trouvé de



### Conclusion — Un nouveau programme

Le milieu de la sécurité et du renseignement joue un rôle important au Canada. Il lui faut remplir ses fonctions efficacement au moyen des ressources dont il dispose, sans toutefois empiéter sur les droits et les libertés, et tout en répondant de ses actes. En 1984, le Parlement a modifié en profondeur la sécurité et le renseignement en adoptant la *Loi sur le SCRS* ainsi que la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, dont les dispositions et l'application ont fait l'objet de cet examen détaillé.

Lorsque la Chambre des communes créa ce Comité le 27 juin 1989, ses membres savaient que la tâche était délicate et complexe et qu'ils devaient s'en acquitter dans des délais serrés. Ils étaient également bien conscients de la difficulté et de l'importance de leur mission. Ceci étant, les membres du Comité ont entrepris un certain nombre d'activités intimement liées—comme en témoigne le présent rapport—certaines traditionnelles et d'autres novatrices dans le contexte parlementaire, afin d'accomplir leur plan de travail.

Le Comité a effectué cet examen détaillé au cours d'une période d'incertitude et de changement. Sur la scène internationale, des événements inattendus se sont produits ces derniers temps, dont il est difficile de prédire les répercussions. Des changements politiques fondamentaux secouant de nombreuses parties du monde ont eu des effets sur les alliances, les institutions et les idéologies. Il semble que la période d'après-guerre, et tout ce qu'elle suppose, soit arrivée à un terme et qu'on entre dans une nouvelle ère. Cette époque de dynamisme politique international va lancer de nouveaux défis aux organismes de sécurité et de renseignement du Canada, défis d'autant plus grands que l'on va assister à des changements d'alliances, de gouvernements et d'idéologies.

Ces dernières années, le milieu de la sécurité et du renseignement a également connu le changement et l'incertitude. Après la naissance difficile du SCRS, issu du Service de la sécurité de la GRC, il a fallu en rectifier les orientations à mi-course, en 1987. Le Service a beaucoup changé par rapport à ce qu'il était à ses débuts, grâce à l'application de nombreuses recommandations formulées par le Groupe consultatif indépendant. La mise en oeuvre de bien des changements au sein du Service n'est pas encore achevée. Le Service traverse donc une période de transition et s'efforce de s'adapter aux réalités internes et externes qui ne cessent d'évoluer.

Au cours de l'examen complet des dispositions et de l'application de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, le Comité n'a pas trouvé de

grosses irrégularités, bien qu'il ait relevé plusieurs choses qui, selon lui, devraient être étudiées. Le Comité est d'avis que l'appareil essentiellement canadien de la sécurité et du renseignement que reflètent la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* a bien fonctionné et qu'il faut le préserver. À partir de cette conclusion fondamentale, les recommandations du Comité, dans la mesure où elles seront mises en oeuvre, ne feront qu'améliorer les organismes de sécurité et du renseignement déjà en place.

Les recommandations du Comité permettront de clarifier le mandat du milieu de la sécurité et du renseignement, sans pour autant en diminuer l'efficacité. Si elles sont adoptées, les propositions touchant l'orientation et le contrôle judiciaire garantiront que le Service exécutera ses fonctions dans les limites de son mandat. L'adoption des recommandations relatives à un accroissement de l'indépendance et du pouvoir des mécanismes de surveillance permettra aux organismes de la sécurité et du renseignement de rendre compte de leurs activités de façon plus complète et plus efficace. Convaincu que le processus des plaintes est essentiel pour accorder réparation à ceux qui peuvent avoir été lésés, le Comité est d'avis que les changements qu'il recommande vivement de mettre en oeuvre permettront à un système unique et déjà en grande partie efficace, de fonctionner à un niveau encore plus élevé. L'examen parlementaire du milieu de la sécurité et du renseignement est important, car il permet de garantir aux Canadiens que le système fonctionne, sans pour autant empiéter sur les droits et les libertés. Le Comité est d'avis que les recommandations qu'il fait dans ce domaine seront garanties d'efficacité, sans excessivement perturber les organismes déjà en place.

Ainsi que le mentionnent diverses parties du présent rapport, le Comité a eu beaucoup de difficultés à obtenir les documents et les renseignements nécessaires à son examen. Le Comité en comprend la raison. Le travail en matière de sécurité et de renseignement est important et délicat, et se fait donc mieux à l'abri des regards du public. Les organismes de la sécurité et du renseignement ont dû par conséquent modifier leur attitude en profondeur afin d'accepter et de faciliter un examen complet de la part du Parlement. Certains progrès ont été réalisés dans ce domaine. D'autres doivent suivre pour que le Parlement puisse jouer efficacement le rôle de surveillance en matière de sécurité et de renseignement que le Comité lui recommande.

Le Comité n'a pas pu explorer à fond plusieurs questions au cours de cet examen. Il conviendrait que ces aspects inachevés du programme d'examen de la sécurité et du renseignement soient repris par le sous-comité dont nous recommandons la création par le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général. Voici quelques-unes des activités que ce sous-comité devrait entreprendre :

1. un examen de la *Loi sur les secrets officiels* et sur les dispositions connexes du *Code criminel*;
2. un examen du Centre national de planification des mesures d'urgence et de la *Loi sur les mesures d'urgence*;

3. un examen du rôle et des fonctions d'autres organes de la sécurité et du renseignement comme ceux que l'on trouve au ministère des Affaires extérieures, au ministère de la Défense nationale, au ministère de l'Emploi et de l'Immigration, au ministère des Transports et au ministère du Revenu;
4. une étude de la possibilité d'invoquer les articles 37-39 de la *Loi sur la preuve au Canada*;
5. un examen de la politique des archives relative à la recherche historique dans le domaine de la sécurité et du renseignement;
6. un contrôle des fichiers inconsultables en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*;
7. une étude sur la possibilité de créer un institut d'études de sécurité et de renseignement dans une université canadienne;
8. un examen du Rapport de l'examen indépendant de l'Unité des enquêtes spéciales des Forces canadiennes, dirigé par l'honorable René J. Marin;
9. un examen de la sensibilisation du public aux questions de sécurité et de renseignement et au processus des plaintes;
10. un examen des rapports du Groupe consultatif indépendant recommandés dans le présent rapport;
11. un examen de la décision prise par le CSARS en mars 1989 de suspendre son enquête sur les politiques, procédés et usages du SCRS relatifs au bombardement de Narita et au sinistre de l'appareil d'Air India, vol 182, en juin 1985;
12. un examen des rapports, documents, transcriptions et autres preuves recueillis par la Commission McDonald afin de déterminer si le public a eu accès à toutes ces données;
13. un examen des dispositions de la *Loi sur le SCRS* relatives aux mandats, à la lumière de la décision de l'affaire *Atwal*;
14. une évaluation, après cinq ans, de son propre travail d'examen pour le compte du Parlement.

Certaines des recommandations formulées par le Comité dépassent les limites de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Il s'agit notamment des

recommandations du Comité relatives à l'expansion du CSARS, à l'indépendance de l'inspecteur général, à un mandat législatif pour le Centre de sécurité des télécommunications et la Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale de la GRC, à l'adoption de la politique de sécurité du gouvernement présentée sous forme de règlements, à la coordination, l'évaluation et la propagation du renseignement, aux questions de relations de travail et de gestion des ressources humaines. En conséquence, si les recommandations du Comité sont adoptées, les dispositions actuelles des deux lois se révéleront insuffisantes. Il faudra donc que le Parlement adopte une *Loi sur la sécurité nationale*. Une telle loi pourra englober la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, ainsi que toute autre modification législative qu'imposerait la mise en oeuvre des recommandations du Comité. L'adoption d'une telle loi codifierait les règles régissant les mandats, le contrôle, la responsabilité et les mécanismes de réparation auxquelles les milieux de la sécurité et du renseignement seraient assujettis.

#### **RECOMMANDATION N° 117**

**Le Comité recommande que le Parlement adopte une *Loi sur la sécurité nationale* qui engloberait la *Loi sur le SCRS*, la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et toute autre loi rendue nécessaire par la mise en oeuvre des recommandations formulées dans le présent rapport.**

Les propositions du présent rapport s'appuient sur les institutions déjà en place et indiquent la façon de les rendre encore plus efficaces. Leur mise en oeuvre permettra aux organismes de la sécurité et du renseignement de s'adapter à une conjoncture en pleine évolution. Enfin, ces propositions guideront les organismes de la sécurité et du renseignement tout au long des années 90 et au-delà.

## RECOMMANDATIONS

---

- 1) Le Comité recommande que le Service canadien du renseignement de sécurité, l'inspecteur général et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité soient maintenus, et que les dispositions de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* soient modifiées par l'adoption des recommandations contenues dans ce Rapport.
- 2) Le Comité recommande qu'on modifie l'article 3 de la *Loi sur le SCRS* afin d'y énoncer les objectifs du Service et d'y préciser que la réalisation de ces objectifs et l'exécution du mandat principal et des mandats secondaires du SCRS ne doivent pas se faire au détriment des activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.
- 3) Le Comité recommande que les termes «espionnage» et «sabotage» soient définis dans la *Loi sur le SCRS* et que des définitions modernes de ces mots figurent dans le *Code criminel*, la *Loi sur les Secrets officiels* et les textes législatifs connexes.
- 4) Le Comité recommande que l'expression «préjudiciables à ses intérêts», employée dans les alinéas *a)* et *b)* de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit elle-même définie.
- 5) Le Comité recommande que l'alinéa *a)* de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit modifié en substituant le mot «favorisant» à l'expression «tendant à favoriser».
- 6) Le Comité recommande que l'alinéa *b)* de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit modifié en substituant «dirigées» à «influencées».
- 7) Le Comité recommande que l'alinéa *b)* de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit modifié par insertion du mot «directement» entre «qui touchent» et «le Canada».
- 8) Le Comité recommande que l'alinéa *b)* de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit modifié par insertion du mot «graves» entre «menaces» et «envers quiconque».

- 9) Le Comité recommande que l'alinéa c) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit modifié par insertion du mot «directement» entre «qui touchent» et «le Canada» et par substitution de «favorisent» à «visent à favoriser».
- 10) Le Comité recommande que l'alinéa d) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit abrogé.
- 11) Le Comité recommande que l'alinéa 21(5)1) de la *Loi sur le SCRS* soit abrogé.
- 12) Le Comité recommande que le solliciteur général donne au directeur du Service canadien du renseignement de sécurité des directives complètes concernant le mandat principal du Service.
- 13) Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de façon à ce que la définition de l'expression «évaluation de sécurité» figurant à l'article 2 coïncide avec les dispositions de la *Loi portant sur les menaces envers la sécurité du Canada*.
- 14) Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* ainsi que la Politique du gouvernement sur la sécurité soient modifiées pour permettre à la personne qui fait l'objet d'une entrevue d'évaluation de sécurité de se faire accompagner par un conseiller juridique ou un agent et de faire enregistrer l'entrevue après avoir informé le Service de son intention de le faire.
- 15) Le Comité recommande que les dispositions de la *Loi sur l'immigration* concernant les «exclusions pour motif de sécurité» soient modifiées pour les rendre compatibles avec la définition de «menaces envers la sécurité du Canada» figurant dans l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*.
- 16) Le Comité recommande que le Conseil du Trésor étudie la possibilité de réviser la Politique du gouvernement sur la sécurité afin de réduire le nombre de catégories de classification des renseignements du gouvernement.
- 17) Le Comité recommande que la Politique du gouvernement sur la sécurité fasse l'objet d'un règlement adopté par le gouverneur en conseil.
- 18) Le Comité recommande au gouvernement de faire en sorte que des directives soient mises en place au SCRS comme dans les ministères afin que les rapports d'évaluation de sécurité soient traités de façon confidentielle et ne soient transmis qu'aux personnes autorisées à y avoir accès.
- 19) Le Comité recommande qu'un Groupe consultatif indépendant soit créé avec mandat d'étudier la capacité d'action du Canada en matière de renseignements touchant l'étranger.

- 20) Le Comité recommande que le Groupe consultatif indépendant examine l'utilité d'étendre le mandat du SCRS en matière de collecte de renseignements touchant l'étranger et les conséquences de la suppression de l'expression «dans les limites du Canada» à l'article 16 de la *Loi sur le SCRS*.
- 21) Le Comité recommande au Groupe consultatif indépendant de s'assurer a) que le Service a les ressources voulues et les compétences requises pour entreprendre des activités licites de collecte de renseignements à l'étranger et b) qu'il convient de confier à un même organisme la tâche de recueillir à la fois des renseignements de sécurité et des renseignements touchant l'étranger, au Canada ou à l'étranger.
- 22) Le Comité recommande que le Groupe consultatif indépendant dépose au Parlement une version publique de ses conclusions.
- 23) Le Comité recommande que l'article 16 de la *Loi sur le SCRS* soit modifié par l'adjonction de l'expression «renseignement touchant l'étranger» de manière à indiquer que les activités de collecte et d'enquête autorisées par cet article touchent aussi l'étranger.
- 24) Le Comité recommande que l'expression «renseignement touchant l'étranger» soit ajoutée aux expressions définies dans la *Loi sur le SCRS*.
- 25) Le Comité recommande que le Groupe consultatif indépendant étudie la question de la coordination, de l'évaluation et de la diffusion des renseignements au sein de l'administration fédérale canadienne.
- 26) Le Comité recommande que le Groupe consultatif indépendant examine le secteur de la sécurité et des renseignements au Bureau du Conseil privé afin de déterminer si celui-ci s'acquitte de ses fonctions de façon efficiente et efficace.
- 27) Le Comité recommande que le Groupe consultatif indépendant étudie la possibilité de créer au Canada un Bureau indépendant chargé d'évaluer les questions de sécurité nationale.
- 28) Le Comité recommande que le CSARS procède à un examen de suivi des questions linguistiques au sein du Service et qu'il rédige un rapport pertinent. Cet examen devrait porter sur i) l'existence possible d'une sous-représentation des francophones; ii) la qualité des services dans les deux langues officielles au sein du SCRS; iii) la justesse des rapports du SCRS en ce qui a trait aux langues officielles; et iv) l'existence possible d'un harcèlement de la part de la direction

à l'endroit des employés qui formulent des plaintes d'ordre linguistique. Une version publique du rapport final du CSARS sur la situation des langues officielles au sein du Service devrait être déposée au Parlement dans un délai raisonnable.

- 29) Le Comité recommande que le Service termine l'élaboration et la mise en oeuvre de son programme d'équité en matière d'emploi d'ici le 31 décembre 1991. Le programme devrait viser à augmenter la représentation des femmes, des minorités visibles, des autochtones et des personnes handicapées.
- 30) Le Comité recommande que le programme d'équité en matière d'emploi du SCRS se base sur une stratégie active plutôt que réactive et que le Service recherche activement des femmes et des candidats de groupes minoritaires.
- 31) Le Comité recommande que le Service continue à recruter des personnes connaissant des langues autres que le français et l'anglais.
- 32) Le Comité recommande que le Service passe en revue le programme d'évaluation psychologique dont il se sert pour sélectionner ses futurs employés afin de déterminer s'il est toujours valable et s'il répond à ses besoins. Il lui faudra faire rapport de ses constatations au solliciteur général dans des délais raisonnables.
- 33) Le Comité recommande que le Service ne se serve pas du polygraphe à des fins de sélection du personnel.
- 34) Le Comité recommande que le Service établisse des programmes à temps plein de formation en langue seconde dans toutes les régions du pays. Il recommande en particulier au Service de prendre immédiatement des mesures afin d'offrir de la formation à temps plein en langue française à ses employés de Toronto et des régions situées à l'ouest de cette ville.
- 35) Le Comité recommande que le Service offre à ses agents de renseignement des affectations dans des régions du pays où la langue de la majorité est différente de la leur.
- 36) Le Comité recommande que les employés du Service aient accès à tous les concours de la fonction publique et qu'on leur donne la possibilité d'obtenir des détachements et des affectations temporaires dans la fonction publique.
- 37) Le Comité recommande que, pour remplir tous ses postes de gestion intermédiaire et supérieure, le Service fasse du recrutement sur la base la plus

large possible — c'est-à-dire tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration fédérale, tout en s'efforçant de découvrir les candidats compétents qui travaillent déjà pour lui et qui pourraient posséder les compétences recherchées.

- 38) Le Comité recommande que le ministre du Solliciteur général étudie la possibilité de rendre accessible aux membres du Service le programme d'aide aux employés qui existe à la GRC.
- 39) Le Comité recommande que tous les employés du Service aient le droit de se syndiquer conformément à la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.
- 40) Le Comité recommande de confier à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique le soin de décider quels employés du Service devraient avoir le droit de grève.
- 41) Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* précisent et confirment que les employés du SCRS ne doivent pas être désignés comme des employés «de direction et de confiance» et être exclus des négociations collectives aux termes de l'article 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* du seul fait qu'ils ont accès à des informations confidentielles touchant la sécurité nationale.
- 42) Le Comité recommande que le paragraphe 9(1) de la *Loi sur le SCRS* soit abrogé afin que les employés du SCRS jouissent du même droit à la négociation collective que les employés des autres secteurs de la Fonction publique.
- 43) Le Comité recommande que le paragraphe 2f) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* soit abrogé afin d'accorder à tous les employés du SCRS les mêmes droits en matière de négociation collective, de grief et d'arbitrage que ceux dont jouissent tous les autres employés de la Fonction publique.
- 44) Le Comité recommande que le paragraphe 66(2) de la *Loi sur le SCRS* soit modifié afin que les avantages dont jouissent les anciens membres de la GRC ne soient modifiés ou supprimés que lorsque la direction aura obtenu le consentement préalable de chaque employé visé.
- 45) Le Comité recommande qu'on modifie la *Loi sur le ministre du solliciteur général* afin de donner à celui-ci le mandat de diriger, de contrôler et de gérer le programme de lutte antiterroriste du Canada; il recommande également que les

modifications en question précisent les responsabilités du ministère et, en particulier, celles du Centre national de coordination de la sécurité et du Centre national de politiques.

- 46) Le Comité recommande que le solliciteur général envisage d'effectuer au sein de son ministère un examen visant à déterminer si les chefs d'organisme devraient lui rendre compte par l'intermédiaire d'un sous-ministre principal.
- 47) Le Comité recommande que le solliciteur général demande au Directeur du SCRS de fournir au Ministre un rapport annuel additionnel pouvant être déposé au Parlement.
- 48) Le Comité recommande que le paragraphe 6(2) de la *Loi sur le SCRS* soit modifié pour obliger le Ministre à émettre par écrit toutes les instructions au Service, tout en lui permettant de le faire verbalement en cas d'urgence. Dans ces cas là, il incomberait au Ministre de confirmer les instructions par écrit dans les quarante-huit heures. La Loi devrait préciser également que toutes les directives et instructions soient appelées «instructions» et qu'elles soient communiquées au CSARS.
- 49) Le Comité recommande qu'on modifie la *Loi sur le SCRS* afin d'obliger le Ministre à déposer, au moins une fois par année financière, un rapport au Parlement sur les instructions données par écrit au Service, et que le Comité permanent qui sera saisi du rapport l'examine au cours d'une séance à huis clos.
- 50) Le Comité recommande que les restrictions prévues à l'article 19 de la *Loi sur le SCRS* s'appliquent autant au solliciteur général qu'à l'ensemble des employés et des fonctionnaires exemptés du ministère du Solliciteur général qui ont accès à de l'information obtenue par le SCRS dans l'exercice de ses fonctions.
- 51) Le Comité recommande que l'alinéa 19(2)d) de la *Loi sur le SCRS* soit modifiée pour faire en sorte que l'information soit communiquée aux membres du Sénat et de la Chambre des communes, comme on le fait actuellement pour les ministres de la couronne et les personnes «appartenant à la fonction publique du Canada».
- 52) Le Comité recommande que le sous-alinéa 38a)(ii) de la *Loi sur le SCRS* soit modifié afin d'obliger le CSARS à examiner les instructions ministérielles, non seulement pour en vérifier la conformité avec la Loi, mais aussi pour veiller à ce qu'elles renferment des lignes de conduite adéquates pour le Service.
- 53) Le Comité recommande que la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* ne soit pas incorporée au *Code criminel*.

- 54) Le Comité recommande qu'on modifie l'article 5 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* pour faire en sorte qu'une copie de chaque *fiat* soit communiquée au CSARS.
- 55) Le Comité recommande au gouvernement fédéral de poursuivre ses efforts afin de conclure sans tarder avec la province du Québec une entente sur le maintien de l'ordre semblable à celle conclue avec la province de l'Ontario.
- 56) Le Comité recommande que le paragraphe 6(2) de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* soit modifié de façon à exiger du solliciteur général du Canada a) qu'il dépose au Parlement un exemplaire de toute entente conclue en vertu de ce paragraphe et b) qu'il en remette un au Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité.
- 57) Le Comité recommande qu'on modifie la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* afin d'y inclure un article permettant au gouvernement du Canada d'établir un Groupe spécial d'intervention d'urgence (GSIU).
- 58) Le Comité recommande que le gouvernement accorde la priorité à l'établissement de salles d'audience sûres pour l'audition des demandes de mandats présentées aux termes de la *Loi sur le SCRS* ou de toute autre affaire liée à la sécurité nationale.
- 59) Le Comité recommande que le groupe technique interministériel établi sous l'égide du ministère de la Justice ait pour mandat d'étudier 1) la constitutionnalité des dispositions de la *Loi sur le SCRS* relatives aux mandats et 2) l'applicabilité des critères du droit criminel pour trancher les questions qui relèvent de la *Loi sur le SCRS*.
- 60) Le Comité recommande de modifier le paragraphe 21(4) de la *Loi sur le SCRS* de façon à protéger les communications privilégiées entre un avocat et son client à moins que l'avocat ne soit la cible du mandat judiciaire.
- 61) Le Comité recommande de modifier le paragraphe 21(4) de la *Loi sur le SCRS* de façon à protéger les communications avec des tiers non impliqués.
- 62) Le Comité recommande de modifier le paragraphe 21(4) de la *Loi sur le SCRS* afin d'ajouter à la liste des restrictions à l'usage des mandats celles qui sont déjà imposées couramment par les juges de la Cour fédérale.
- 63) Le Comité recommande au CSARS et au gouvernement de revoir la durée d'émission et de renouvellement des mandats prévue par la *Loi sur le SCRS*.

- 64) Le Comité recommande que le Gouverneur en conseil rédige un règlement sur les mandats, comme le prévoit l'article 28 de la *Loi sur le SCRS*.
- 65) Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée afin qu'un avocat ayant l'habilitation de sécurité voulue puisse intervenir devant la Cour fédérale à titre d'*amicus curiae* à l'audition de chaque demande de mandat présentée en vertu de la Partie II de la loi.
- 66) Le Comité recommande que la Cour fédérale, en consultation avec l'Association du Barreau canadien, prépare une liste d'avocats aptes à remplir le rôle d'*amicus curiae* lors des procédures d'audition des demandes de mandats devant la Cour fédérale.
- 67) Le Comité recommande que le CSARS surveille régulièrement l'utilisation des sources humaines par le SCRS et en fasse rapport à intervalles réguliers.
- 68) Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de manière à ce que le recours à la «surveillance participative» soit assujéti à l'obtention d'un mandat, comme le prévoit la Partie II de la loi.
- 69) Le Comité recommande que le ministre du Solliciteur général se penche sur la question de l'obtention d'un mandat judiciaire par le SCRS et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) avant qu'ils puissent recourir à des dispositifs d'écoute électromagnétique pour les besoins d'une enquête.
- 70) Le Comité recommande que la *Loi sur la Société canadienne des postes* soit modifiée de manière à ce que l'acquisition par le SCRS de renseignements obtenus en repérant le nom et l'adresse de personnes correspondant avec certaines cibles soit assujéti à l'obtention d'un mandat judiciaire.
- 71) Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de manière à ce que le CSARS soit expressément autorisé à recueillir et à analyser des statistiques relatives aux mandats émis et qu'il soit tenu de publier chaque année des données sur le nombre de citoyens canadiens et d'immigrants reçus qui ont été touchés par les pouvoirs de surveillance accordés au SCRS en vertu de mandats judiciaires.
- 72) Le Comité recommande que le solliciteur général, après consultation avec l'inspecteur général, le sous-solliciteur général et le CSARS, donne des instructions précises détaillant les questions qui doivent figurer dans le Rapport annuel du directeur.

- 73) Le Comité recommande 1) que l'inspecteur général soit tenu d'établir ses priorités d'examen en consultation avec le ministre, le sous-ministre et le CSARS; et 2) qu'il décide de façon définitive de l'ordre de priorité des examens.
- 74) Le Comité recommande que l'article 30 de la *Loi sur le SCRS* soit modifié afin de préciser 1) que la principale fonction de l'inspecteur général consiste à établir si les activités du Service sont conformes aux lois du Canada, aux instructions ministérielles, aux règlements et aux lignes de conduite et règles opérationnelles; 2) que l'objet du certificat est d'indiquer si le Service s'y conforme ou non; et 3) que tout examen effectué aux termes dudit article doit viser à déterminer si le Service s'y conforme ou non.
- 75) Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de manière à ce que 1) l'inspecteur général soit tenu de transmettre tous les rapports au ministre, et 2) que le solliciteur général soit tenu de transmettre au CSARS tous les rapports provenant de l'inspecteur général.
- 76) Le Comité recommande que le paragraphe 31(2) de la *Loi sur le SCRS* soit abrogé afin que l'inspecteur général ait accès à tous les documents du Cabinet qui relèvent du Service.
- 77) Le Comité recommande que le texte de toutes les recommandations adressées au solliciteur général par l'inspecteur général soit communiqué au CSARS.
- 78) Le Comité recommande qu'on modifie l'article 34 de la *Loi sur le SCRS* afin d'appeler dorénavant le CSARS le «comité de surveillance des activités de renseignement et de sécurité».
- 79) Le Comité recommande qu'on modifie l'article 34 de la *Loi sur le SCRS* de manière que le comité de surveillance se compose d'au moins cinq membres.
- 80) Le Comité recommande que l'on modifie l'article 34 de la *Loi sur le SCRS* de manière à ce que le premier ministre soit tenu 1) d'informer par écrit le chef de tous les partis ayant plus de douze députés à la Chambre des communes que l'on doit procéder à une nomination au CSARS; 2) de demander au chef de chacun des partis ainsi informés de présenter une courte liste de personnes qui, d'après eux, ont les qualités requises pour être membres du CSARS; 3) de communiquer et de discuter avec les chefs de parti à la Chambre pour connaître leur opinion quant au candidat de leur choix.
- 81) Le Comité recommande que toute personne nouvellement nommée au CSARS soit tenue de comparaître devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général, comme cela se fait à présent.

- 82) Le Comité recommande qu'on modifie le paragraphe 34(3) de la *Loi sur le SCRS* pour que le mandat du président et des membres du CSARS soit renouvelable une fois, pour une durée maximale de cinq ans.
- 83) Le Comité recommande que l'on continue à échelonner les nominations au CSARS.
- 84) Le Comité recommande qu'on modifie l'article 38 de la *Loi sur le SCRS* pour préciser que le mandat du CSARS consiste à surveiller et à examiner l'efficacité et le rendement du Service.
- 85) Le Comité recommande qu'on modifie la *Loi sur le SCRS* pour autoriser le CSARS à effectuer, conjointement avec le vérificateur général, des examens financiers du Service.
- 86) Le Comité recommande qu'on modifie l'article 40 pour y inclure des examens de la façon dont le Service respecte la *Charte canadienne des droits et libertés* et les lois du Canada, y compris les lois provinciales.
- 87) Le Comité recommande que le Parlement : 1) crée officiellement le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) au moyen d'une loi; 2) fasse du CSARS l'organisme chargé de vérifier que les activités du CST sont conformes aux lois du Canada et d'en faire rapport au Parlement.
- 88) Le Comité recommande que le Parlement charge le CSARS d'examiner les activités des éléments de la GRC qui s'occupent de questions de sécurité afin de s'assurer qu'elles sont conformes aux lois du Canada, et d'en faire rapport au Parlement.
- 89) Le Comité recommande que la Politique du gouvernement sur la sécurité soit remplacée par un règlement adopté par le gouverneur en conseil et exécuté par le Conseil du Trésor.
- 90) Le Comité recommande 1) que le règlement d'application de la politique du gouvernement sur la sécurité oblige le Conseil du Trésor à communiquer au CSARS une copie de ses rapports sur les questions qui relèvent actuellement de la PGS en même temps qu'il les soumet au Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements; et 2) que le CSARS soit habilité à demander au Conseil du Trésor et aux autres ministères de lui fournir les rapports statistiques qu'il juge nécessaires.
- 91) Le Comité recommande qu'on modifie l'article 39(3) de la *Loi sur le SCRS* de manière que le CSARS puisse avoir accès à tous les documents du Cabinet dont dispose le Service.

- 92) Le Comité recommande qu'on modifie l'article 53 de la *Loi sur le SCRS* de façon à exiger 1) que le CSARS présente son rapport annuel directement au président de chacune des chambres du Parlement, au plus tard le 30 septembre de chaque année; et 2) que le président de chacune des chambres dépose le rapport annuel au Parlement dans un délai de 15 jours de séance après sa réception.
- 93) Le Comité recommande qu'on modifie l'article 54 de la *Loi sur le SCRS* pour permettre au CSARS de présenter n'importe quand des rapports spéciaux au président de chacune des chambres pour dépôt au Parlement.
- 94) Le Comité recommande qu'on modifie l'article 55 de la *Loi sur le SCRS* afin de préciser qu'avant de décider du contenu des déclarations ou rapports prévus à cet article, le CSARS doit consulter le directeur du SCRS pour s'assurer que rien n'enfreint l'article 37, et que c'est au CSARS de trancher la question en cas de divergence de vue.
- 95) Le Comité recommande que l'alinéa 41(1)a) de la *Loi sur le SCRS* soit modifié de sorte que les plaignants puissent s'adresser directement au CSARS et que celui-ci ait le pouvoir discrétionnaire d'informer le directeur du SCRS qu'une plainte a été portée contre le Service.
- 96) Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de sorte que le CSARS puisse déposer ses propres plaintes contre le Service.
- 97) Le Comité recommande que l'article 42 de la *Loi sur le SCRS* soit modifié de façon à permettre au Comité de surveillance de recevoir et d'examiner les plaintes portées par les personnes qui n'ont pu obtenir du SCRS une habilitation de sécurité dans un délai raisonnable et qui se voient refuser un emploi ou sont renvoyées, rétrogradées, mutées, ou se voient refuser une promotion ou une mutation, ou encore se font refuser un contrat de fourniture de biens ou de services au gouvernement du Canada.
- 98) Le Comité recommande que, si le retard mis par le SCRS à fournir une habilitation de sécurité équivaut à un refus déguisé d'embaucher le plaignant, le CSARS puisse envoyer une recommandation à l'administrateur général, en vertu de l'article 52 de la *Loi sur le SCRS*, et que cette recommandation ait un caractère exécutoire.
- 99) Le Comité recommande que les paragraphes 42(1) et (2) de la *Loi sur le SCRS* soient abrogés et remplacés par ce qui suit :

42. (1) Lorsqu'une habilitation de sécurité, exigée à une fin quelconque par le gouvernement du Canada à l'égard d'une personne, est refusée, est

accordée à un niveau inférieur au niveau requis ou est ramenée à un niveau inférieur, l'administrateur général ou toute autre personne rendant cette décision envoie, dans les dix jours suivant la décision, un avis pour informer l'intéressé du refus de l'habilitation de sécurité au niveau exigé et de son droit, en vertu du présent article, de porter plainte auprès du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

- 100) Le Comité recommande de modifier le paragraphe 52(2) de la *Loi sur le SCRS* de façon que les décisions rendues par le CSARS au sujet des habilitations de sécurité soient définitives et que les administrateurs généraux soient tenus de s'y conformer.
- 101) Le Comité recommande que le gouvernement étudie la possibilité d'autoriser le CSARS à fournir une aide financière ou juridique à quiconque en a besoin pour soumettre son cas au comité de surveillance.
- 102) Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de façon que le CSARS puisse rembourser de ses frais le défendeur qui a obtenu gain de cause devant lui.
- 103) Le Comité recommande que la *Loi sur la Cour fédérale* soit modifiée de façon à ce que dans le cas d'un examen judiciaire, la Cour d'appel fédérale ait compétence exclusive en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, et qu'elle ait le droit d'examiner tout rapport du CSARS en vertu de l'article 42, ou tout rapport concernant les droits d'un particulier, en vertu de l'article 41, ainsi que tous les documents pertinents.
- 104) Le Comité recommande que des procédures spéciales soient établies en vertu de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur la Cour fédérale* afin de permettre le transfert à la Cour d'appel fédérale des dossiers et documents du CSARS, sans que leur nature ne soit rendue publique et, au besoin, sans même que leur existence ou leur absence ne soit mentionnée.
- 105) Le Comité recommande que le CSARS soit autorisé à recevoir des plaintes concernant la conduite des agents de la GRC affectés à des dossiers relatifs à la sécurité nationale, mais qu'il soit tenu de les transmettre à la Commission des plaintes du public contre la GRC.
- 106) Le Comité recommande que le CSARS soit habilité à demander à la Commission des plaintes du public contre la GRC de faire enquête au sujet des plaintes relatives à des questions liées à la sécurité nationale.

- 107) Le Comité recommande que le Comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre des communes crée un sous-comité permanent chargé uniquement des questions de sécurité et de renseignement.
- 108) Le Comité recommande que les fonctions du sous-comité consistent : 1) à examiner le budget des organismes de sécurité et de renseignement afin de fournir des rapports aux comités que pourra désigner la Chambre des communes; 2) à examiner le travail entrepris par le CSARS et l'inspecteur général; et 3) à entreprendre des examens de nature générale concernant les questions de sécurité et de renseignement.
- 109) Le Comité recommande que le sous-comité soit composé de cinq membres.
- 110) Le Comité recommande qu'une petite équipe de recherche composée de spécialistes à plein temps et dotée de son propre personnel de soutien soit spécialement engagée pour faire de la recherche et de l'analyse à la demande du sous-comité.
- 111) Le Comité recommande que tout le personnel de recherche et de soutien du sous-comité subisse une évaluation sécuritaire et que tous les cadres aient la cote de sécurité «Activités spéciales très secrètes» et soient assermentés comme il se doit.
- 112) Le Comité recommande que le sous-comité se réunisse à huis clos dans des locaux protégés et que toutes les notes et tous les documents en rapport avec son travail soient gardés dans des locaux protégés.
- 113) Le Comité recommande aux chefs de parti de faire en sorte que les membres affectés au sous-comité y demeurent pendant la durée d'une législature.
- 114) Le Comité recommande qu'avant de présenter un rapport à tout autre comité parlementaire ou à la Chambre des communes, le sous-comité prévoie des mécanismes pour déterminer si la diffusion de certains renseignements contenus dans ces rapports pourraient menacer la sécurité du Canada.
- 115) Dans le cas où le Parlement déciderait de ne pas créer un sous-comité de la sécurité et du renseignement, Le Comité recommande que l'article 56 de la *Loi sur le SCRS* et l'article 7 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* soient renouvelés pour permettre un autre examen parlementaire cinq ans après le dépôt du présent rapport.

**116) Si le Parlement décide de procéder à un autre examen dans cinq ans, le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* soient modifiées de façon que le Comité créé pour mener cet examen puisse :**

- 1) avoir accès à tous les renseignements que détient le Service et qui ont trait à l'exécution des fonctions du Comité, et avoir également le droit de recevoir du directeur et des employés l'information, les rapports et les explications que le Comité jugera nécessaires pour l'exécution de ces fonctions;**
- 2) déposer son rapport final au Parlement, non pas dans un délai prédéterminé, mais uniquement lorsque le Comité jugera le moment opportun;**
- 3) faire faire une évaluation de sécurité de son personnel avant d'entreprendre son examen.**

**117) Le Comité recommande que le Parlement adopte une *Loi sur la sécurité nationale* qui engloberait la *Loi sur le SCRS*, la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et toute autre loi rendue nécessaire par la mise en oeuvre des recommandations formulées dans le présent rapport.**

# ANNEXE A

## Témoins

---

### Alliance de la Fonction publique du Canada

Daryl T. Bean, président national

Lynn Ray, présidente nationale, Syndicat des Employés du Solliciteur général  
(Fascicule 21)

### Assemblée des Premières nations

Georges Erasmus, chef national (Fascicule 13)

### Association du Barreau canadien

John R.R. Jennings, président

Terence Wade, directeur

, Législation et réforme du droit

Albert Strauss, président

Comité spécial sur le SCRS de l'A.B.C.

Donald Bishop, membre

Comité spécial sur le SCRS de l'A.B.C. (Fascicule 15)

### Association canadienne des libertés civiles

A. Alan Borovoy, avocat-conseil

Kenneth P. Swan, vice-président du conseil (Fascicule 8)

### Association des droits civils de Victoria

D<sup>r</sup> Tom Gore, président (Fascicule 24)

### Association canadienne des libertés civiles

Bill Rafoss, membre du conseil (Fascicule 9)

### Association canadienne des professeurs d'université

Pamela Smith, présidente

Donald Savage, secrétaire exécutif

Alan Andres, président du Comité de la liberté universitaire et de la  
permanence de l'emploi (Fascicule 10)

### Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique

Professeur Philip Bryden, vice-président

Professeur Patrick Smith, membre (Fascicule 22)

### Association des employés du Service canadien du renseignement de sécurité

Paul Gibson, président (Fascicule 21)

### Association des employés du Service canadien du renseignement de sécurité, région du Québec

Bernard Marentette, représentant (Fascicule 36)

Association professionnelle des Sikhs du Canada  
Suresh Singh Bhalla, Directeur  
directeur exécutif et secrétaire (Fascicule 20)

*British Columbia Law Union*

Brenda Gaertner, membre  
Craig Paterson, membre  
Don Stewart, membre (Fascicule 23)

Brodeur, Professeur Jean-Paul (Fascicule 10)

Bureau du Conseil privé

Elcock, Ward P.D., sous-greffier (Sécurité et renseignement) et  
conseiller juridique (Fascicule 27)

Centre de propagation de l'Islam

Imam Abdul Hai Patel  
Imam Said Zafar (Fascicule 30)

Charters, Professeur David, directeur

*Centre for Conflict Studies*  
Université du Nouveau-Brunswick (Fascicule 12)

Collectif Sécurité de *Law Union of Ontario*

Paul D. Copeland (Fascicule 31)

Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité

Maurice Archdeacon, secrétaire de direction (Fascicule 2)  
L'honorable Ron Atkey, président  
L'honorable Jean-Jacques Blais, membre  
L'honorable Saul Cherniack, membre  
L'honorable Frank McGee, membre  
L'honorable Paule Gauthier, membre (Fascicule 4)

Commission canadienne de l'Emploi et l'Immigration

Charles Belford, directeur  
Groupe de travail - Politique du contrôle  
Politique de l'immigration (Fascicule 35)

Commission de réforme du droit du Canada

M. le juge Allen M. Linden, président  
François Handfield, secrétaire de la Commission  
John Frecker, commissaire (Fascicule 26)

Commission des plaintes du public contre la GRC

Richard Gosse, président et ancien inspecteur général  
du SCRS (Fascicule 17)

Congrès juif canadien

D<sup>r</sup> Eli Rabin, Représentant du conseil communautaire juif  
d'Ottawa au Conseil national  
Manuel Prutschi, directeur national du Comité conjoint  
des relations communautaires  
Eric Vernon, directeur de l'analyse de législation et directeur  
du Comité de droit et de l'action sociale (Fascicule 18)

Conseil du Trésor du Canada

Gerald Bethell, directeur  
Gestion de l'information  
Politique administrative (Fascicule 35)

Crelinston, Professeur Ronald

Département de criminologie  
Université d'Ottawa (Fascicule 12)

*Czechoslovak Association of Canada*

George Corn, président d'honneur et ancien président  
Victor M. Fic, vice-président (Fascicule 18)

Fletcher, Professeur Joseph (Fascicule 8)

Gendarmerie Royale du Canada

Norman D. Inkster, commissaire  
P.M. Cummings, surintendant principal (Fascicule 7)

Griffiths, Professeur Franklyn

Département de science politique  
Université de Toronto (Fascicule 33)

Institut Mackenzie

Maurice Tugwell, directeur (Fascicule 11)

Kaplan, L'honorable Robert

Ancien solliciteur général du Canada (Fascicule 19)

Kavchak, Andrew (Fascicule 30)

Kealey, Professeur Greg

Département d'histoire  
Université Memorial (Fascicule 29)

Kelly, L'honorable Sénateur William (Fascicule 9)

Kramer, D<sup>r</sup> Ed

Services psychologiques  
Division «É», GRC (Fascicule 22)

Levesque, Professeur Jacques

Département de science politique  
Université de Montréal (Fascicule 33)

- Marantz, Professeur Paul  
 Département de science politique  
 Université de la Colombie-Britannique (Fascicule 25)
- McLean, Professeur Peter  
 Département de psychiatrie  
 Université de la Colombie-Britannique (Fascicule 22)
- Médecins canadiens pour la prévention de la guerre nucléaire (MCPGN)  
 D<sup>r</sup> Mary-Wynne Ashford, présidente (Fascicule 23)
- Ministère du solliciteur général du Canada  
 L'honorable Pierre Blais, ministre  
 Ian Glen, sous-solliciteur général adjoint  
 James Lahey, directeur général (Fascicule 2)  
 Richard Thompson, inspecteur général (Fascicule 5)  
 Joseph Stanford, sous-solliciteur général (Fascicule 6)
- Munton, Professeur Don  
 Département de science politique  
 Université de la Colombie-Britannique (Fascicule 25)
- Organisation des Sikhs du monde  
 Karnail Singh Gill, directeur de l'administration  
 Attar Singh Chawla, directeur des finances (Fascicule 10)
- Osbaldeston, L'honorable Gordon  
 Ancien président du Groupe consultatif  
 indépendant sur le SCRS (Fascicule 28)
- Pitfield, L'honorable Sénateur Michael (Fascicule 9)
- Rankin, Professeur Murray  
 Faculté de droit  
 Université de Victoria (Fascicule 24)
- Russell, Professeur Peter  
 Directeur des études supérieures  
 Département de science politique  
 Université de Toronto (Fascicule 32)
- Seaborn, Blair  
 Ancien coordonnateur du Renseignement et de la sécurité  
 Bureau du Conseil privé (Fascicule 16)
- Service canadien du renseignement de sécurité  
 Reid Morden, directeur (Fascicule 2, 3, 34, 35)  
 Eric Brick, directeur général  
 Filtrage de sécurité (Fascicule 35)
- Shore, Jacques (Fascicule 31)

Starnes, John  
Ancien directeur général  
Service de sécurité de la GRC (Fascicule 14)

Stevens, D<sup>r</sup> Harry  
Directeur, Institut de psychologie et de droit  
Université Simon Fraser (Fascicule 22)

Whitaker, Professeur Reg  
Département de science politique  
Université York (Fascicule 29)

Yuille, D<sup>r</sup> John C.  
Département de psychologie  
Université de la Colombie-Britannique (Fascicule 23)

**Mémoires soumis**

---

Liste alphabétique des mémoires reçus par le comité.

Alliance de la Fonction publique du Canada  
Ottawa (Ontario)

Armenian, D<sup>r</sup> Atken  
Toronto (Ontario)

Assemblée des premières nations  
Ottawa (Ontario)

Association canadienne des libertés civiles  
Toronto (Ontario)

Association canadienne des professeurs d'université  
Ottawa (Ontario)

Association des employés du Service canadien du renseignement de sécurité  
Ottawa (Ontario)

Association des employés du Service canadien du renseignement de sécurité,  
région du Québec  
Montréal (Québec)

Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique  
Vancouver (Colombie-Britannique)

Association des libertés civiles de Victoria  
Victoria (Colombie-Britannique)

Association du Barreau canadien  
Toronto (Ontario)

Association nationale des Canadiens d'origine indienne (ANCOI)  
Toronto (Ontario)

Association professionnelle des Sikhs du Canada (Brian McAndrew and Zuhair Kashm)  
Toronto (Ontario)

Barr, Archie  
Ottawa (Ontario)

- British Columbia Law Union*  
Vancouver (Colombie-Britannique)
- Brodeur, Jean-Paul  
Montréal (Québec)
- Cain, D<sup>r</sup> Frank  
Campbell (Australie)
- Callwood, June  
Toronto (Ontario)
- Canadian Defence Preparedness Association*  
Ottawa (Ontario)
- Cause «A», plaignif du CSARS
- Cause «B», plaignif du CSARS
- Cause «C», plaignif du CSARS
- Cause «D», plaignif du CSARS
- Cause «E», plaignif du CSARS
- Cause «F», plaignif du CSARS
- Centre de propagation islamique  
Toronto (Ontario)
- Charters, D<sup>r</sup> David  
Fredericton (Nouveau-Brunswick)
- Cline, Ray S.  
Washington (États-Unis)
- Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité  
Ottawa (Ontario)
- Comité national des Ukrainiens-Canadiens  
Winnipeg (Manitoba)
- Commissaire à la protection de la vie privée  
Ottawa (Ontario)
- Commissaire à l'information du Canada  
Ottawa (Ontario)
- Commission canadienne des droits de la personne  
Ottawa (Ontario)
- Commission de réforme du droit du Canada  
Ottawa (Ontario)

Commission des libertés civiles du Comité des Ukrainiens-Canadiens  
Winnipeg (Manitoba)

Communauté arménienne catholique de Toronto  
Toronto (Ontario)

Congrès juif canadien  
Montréal (Québec)

Conseil canadien pour la paix dans la liberté  
Ottawa (Ontario)

Crelinston, Ronald D.  
Ottawa (Ontario)

Cummings, Richard  
Ottawa (Ontario)

*Czechoslovak Association of Canada*  
Toronto (Ontario)

Doidge, Terence R.  
Don Mills (Ontario)

Fédération canadienne des droits et libertés  
Ottawa (Ontario)

Fleming, Wayne  
Toronto (Ontario)

Fletcher, Professeur Joseph  
Toronto (Ontario)

Fraser, Eon  
Ottawa (Ontario)

Gill, Peter  
Liverpool (Royaume-Uni)

Greffier de la citoyenneté canadienne  
Ottawa (Ontario)

Groebel, Jo  
Rhineland-Pfalz (R.F.A.)

Hoffman, Bruce  
Santa Monica (États-Unis)

Institut Mackenzie  
Toronto (Ontario)

Kavchak, Andrew  
Ottawa (Ontario)

Law Union of Ontario  
Toronto (Ontario)

Macklon, William  
Lethbridge (Alberta)

Médecins canadiens pour la prévention de la guerre nucléaire (MCPGN)  
Victoria (Colombie-Britannique)

Morcos, Lore  
Ottawa (Ontario)

Moschanski, B. Dan  
Montréal (Québec)

Organisation des Sikhs du monde  
Ottawa (Ontario)

Programme d'études stratégiques, Université du Manitoba  
Winnipeg (Manitoba)

Rankin, Murray  
Victoria (Colombie-Britannique)

Saltstone, Scot Paul  
Sudbury (Ontario)

Schulman, Perry  
Winnipeg (Manitoba)

Shore, Jacques  
Montréal (Québec)

Sylvain, Gaston  
Québec (Québec)

Weller, Geoffrey P.  
Thunder Bay (Ontario)

Whitaker, Reg  
Toronto (Ontario)

## DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* du Comité permanent sur l'examen de la *Loi constituant le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* (fascicules n<sup>os</sup> 1 à 36 et 37 qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

Blaine Thacker

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 12 JUIN 1990

(59)

Le Comité spécial d'examen de la Loi constituant le SCRS et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 52, dans la pièce 308 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine Thacker (président).

*Membres du Comité présents:* Ken Atkinson, John Brewin, Derek Lee, Wilton Littlechild, George Rideout, Jacques Tétreault et Blaine Thacker.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Philip Rosen, analyste principal. Du personnel du Comité: Stuart Farson, attaché de recherche.

Le Comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mardi 27 juin 1989 (voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 26 septembre 1989, fascicule n° 1).

Le Comité reprend l'examen de son projet de rapport.

À 13 h 12, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 13 JUIN 1990

(60)

Le Comité spécial d'examen de la Loi constituant le SCRS et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 heures, dans la pièce 307 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine Thacker (président).

*Membres du Comité présents:* Ken Atkinson, John Brewin, Derek Lee, George Rideout et Blaine Thacker.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Philip Rosen, analyste principal. Du personnel du Comité: Stuart Farson, attaché de recherche; Brian Gorlick et François Cadieux, adjoints à la recherche.

Le Comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mardi 27 juin 1989 (voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 26 septembre 1989, fascicule n° 1).

Le Comité reprend l'examen de son projet de rapport.

À 18 h 05, la séance est suspendue.

À 19 h 16, la séance reprend.

À 20 h 38, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 26 JUIN 1990

(61)

Le Comité spécial d'examen de la Loi constituant le SCRS et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 18, dans la pièce 536 de l'Édifice Wellington, sous la présidence de Blaine Thacker (président).

*Membres du Comité présents:* Ken Atkinson, John Brewin, Derek Lee, Wilton Littlechild, George Rideout, Blaine Thacker et Maurice Tremblay.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen, analyste principal. *Du personnel du Comité:* Stuart Farson, attaché de recherche; Brian Gorlick et François Cadieux, adjoints à la recherche.

Le Comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mardi 27 juin 1989 (voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 26 septembre 1989, fascicule n° 1).

Le Comité reprend l'examen de son projet de rapport.

À 16 h 30, la séance est suspendue.

À 16 h 42, la séance reprend.

À 18 heures, la séance est suspendue.

À 20 heures, la séance reprend.

À 22 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le Comité spécial d'examen de la Loi constituant le SCRS et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité se réunit aujourd'hui à huis clos, à 10 h 31, dans la pièce 701 de l'édifice La Promenade, sous la présidence de Blaine Thacker (président).

*Membres du Comité présents:* Ken Atkinson, John Brewin, Derek Lee, George Rideout, Blaine Thacker et Maurice Tremblay.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Philip Rosen, analyste principal. Du personnel du Comité: Stuart Farson, attaché de recherche; Brian Gorlick et François Cadieux, adjoints à la recherche.

Le Comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mardi 27 juin 1989 (voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 26 septembre 1989, fascicule n° 1).

Le Comité reprend l'examen de son projet de rapport.

À 12 h 37, la séance est suspendue.

À 12 h 51, la séance reprend.

Il est convenu, — Que le Comité retienne les services d'un réviseur qui se chargera de préparer le texte final de la version anglaise du rapport du Comité; et que la valeur du contrat ne dépasse pas 4 000\$.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé, au nom du Comité, à prolonger jusqu'au 13 juillet 1990 la durée des contrats conclus avec Stuart Farson, attaché de recherche principal, Brian Gorlick et François Cadieux, adjoints à la recherche.

À 14 h 02, la séance est suspendue.

À 15 h 47, la séance reprend.

À 19 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le Comité spécial d'examen de la Loi constituant le SCRS et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 55, dans la pièce 536 de l'Édifice Wellington, sous la présidence de Blaine Thacker (président).

*Membres du Comité présents:* Ken Atkinson, John Brewin, Wilton Littlechild, George Rideout et Blaine Thacker.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Philip Rosen, analyste principal. Du personnel du Comité: Stuart Farson, attaché de recherche; Brian Gorlick et François Cadieux, adjoints à la recherche.

Le Comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mardi 27 juin 1989 (voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 26 septembre 1989, fascicule n° 1).

Le Comité reprend l'examen de son projet de rapport.

Il est convenu, — Que le projet de rapport, intitulé *Une période de transition mais non de crise*, soit approuvé, et que le président soit autorisé à y apporter les modifications nécessaires sans toutefois en changer le fond.

Il est convenu, — Que conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport.

Il est convenu, — Que le président dépose le rapport du Comité à la Chambre.

Il est convenu, — Que les dossiers confidentiels, les comptes rendus des réunions à huis clos, les notes d'entrevue des attachés de recherche et les autres documents fournis au Comité ou préparés par ce dernier, soient détruits.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à payer, à sa discrétion, les frais de déplacement des attachés de recherche contractuels (au Canada) convoqués à Ottawa lors du dépôt, à la Chambre des Communes, du rapport du Comité.

À 16 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*  
Charles Robert





