



Department of Justice
Canada

Ministère de la Justice
Canada

THE POSITION OF THE
ATTORNEY GENERAL OF CANADA
ON CERTAIN RECOMMENDATIONS OF
THE McDONALD COMMISSION

94371

Canada

August 1983

U.S. Department of Justice
National Institute of Justice

This document has been reproduced exactly as received from the person or organization originating it. Points of view or opinions stated in this document are those of the authors and do not necessarily represent the official position or policies of the National Institute of Justice.

1. Bac Permission to reproduce this copyrighted material has been granted by Canada Department of Justice
- 1.1 The _____
- 1.2 The _____ to the National Criminal Justice Reference Service (NCJRS).
- 1.3 Ref
- 1.4 Evi Further reproduction outside of the NCJRS system requires permission of the copyright owner
- 1.5 Inv _____ on or
der _____
- 1.6 Ministers and senior officials
2. Prosecutorial discretion
- 2.1 Overview
- 2.2 Relation to the rule of law
- 2.3 The responsibility of the Attorney General
- 2.4 Institutionalized practices
- 2.5 Statutory limitation periods
- 2.6 Motives
- 2.7 Mail opening
- 2.8 Surreptitious entries
- 2.9 Conspiracy
3. The R.C.M.P.
- 3.1 Its role during the inquiry
- 3.2 The context of the time
- 3.3 Discipline
4. Consequences deriving from the McDonald Commission's inquiry
- 4.1 The Force's relation to government
- 4.2 The Force's policies and procedures
- 4.3 The Force's relation to the Department of Justice
- 4.4 Proposed legislation establishing the Canadian Security Intelligence Service
5. Concluding observations
- NCJRS
JUL 9 1977
ACQUISITIONS

THE McDONALD COMMISSION

1. Background

1.1 The establishment and mandate of the Commission

A major factor leading to the establishment of the Commission in 1977 was a series of allegations that various unlawful acts had been committed by members of the R.C.M.P. These acts included the entry and search of premises in Montréal and the removal of documents from those premises without lawful authority, the illegal burning of a barn, and the theft of dynamite. There were also broader allegations that certain members of the Force had been involved in investigative actions or other activities that were not authorized or provided for by law, and in fact, the Commissioner of the R.C.M.P., after inquiring into those allegations, found that there were indeed indications that certain members of the R.C.M.P. may have been involved in these sort of investigative actions and activities.

The mandate determined for the Commission by Order-in-Council was as follows:

- " (a) to conduct such investigations as in the opinion of the Commissioners are necessary to determine the extent and prevalence of investigative practices or other activities involving members of the R.C.M.P. that are not authorized or provided for by law and, in this regard, to inquire into the relevant policies and procedures that govern the activities of the R.C.M.P. in the discharge of its responsibility to protect the security of Canada;
- (b) to report the facts relating to any investigative action or other activity involving persons who were members of the R.C.M.P. that was not authorized or provided for by law as may be established before the Commission, and to advise as to any further action that the Commissioners may deem necessary and desirable in the public interest; and
- (c) to advise and make such report as the Commissioners deem necessary and desirable in the interest of Canada, regarding the policies and procedures governing the activities of the R.C.M.P. in the discharge of its responsibility to protect the security of Canada, the means to implement such policies and procedures, as well as the adequacy of the laws of Canada as they apply to such policies and procedures, having regard to the needs of the security of Canada."

1.2 The Commission's major findings

The vast majority of the Commission's findings and recommendations related to the part of the mandate which directed it to look at the extent to which unlawful activity on the part of the R.C.M.P. had become institutionalized, and to make recommendations for systematic changes if it were concluded that irregularities were indeed extensive and prevalent within the Force's operations. The Commission concentrated on the institutional difficulties rather than on particular case by case facts.

The Commission reported concrete evidence with respect to several specific instances that it investigated, and much of this information was turned over to provincial prosecuting authorities. Save for one exception, however, it did not refer any such evidence with regard to unlawful activities within the prosecutorial jurisdiction of the federal Attorney General. The one exception concerned a possible violation of the Income Tax Act. A prosecution in that case was barred because the statutory limitation period had expired before the Commission's report was presented to the Governor in Council.

The McDonald Commission reported that in its view, members of the R.C.M.P. had committed hundreds of unlawful acts though the Commission gave no factual details nor any information on which the Attorney General could base a prosecution. As a result, with respect to unlawful activities allegedly committed within the federal sphere of prosecutorial authority, the McDonald Commission recommended hundreds of investigations the purpose of which would have been to collect evidence on which specific charges would be based.

Many of the investigations recommended by the McDonald Commission pertained to the Force's unlawful access to and use of confidential information held by the federal government. The Commission received statistical data and oral testimony that between 1971 and 1977, the Security Service obtained confidential information from the Department of National Revenue on 132 occasions for purposes not related to the enforcement of the Income Tax Act. From 1972 to 1977, similar information was unlawfully obtained by the Crime Investigation Branch as part of a joint program against organized crime. Several R.C.M.P. officers were involved, as were at least two officials of the Department of National Revenue. The Commission also obtained information that between 1973 and 1978, the Security Service and the Crime Investigation Branch requested information from the Unemployment Insurance Commission on 2,727

occasions for purposes not related to the administration or enforcement of the Unemployment Insurance Act, 1971. (There was no evidence indicating how many of the requests had led to the unlawful transfer of information.) In a similar vein, the Commission examined documentation which indicated the possibility that a member of the R.C.M.P. had unlawfully obtained information protected by the Industrial Research and Development Incentives Act. Finally, the Commission received documentary evidence that on four occasions, information may have been unlawfully obtained from personnel at the Department of Health and Welfare in contravention of the Old Age Security Act and the Family Allowances Act.

The Commission received statistical data and brief factual background relating to 865 operations in which mail was intercepted and opened by members of the R.C.M.P. between 1970 and 1977. No individuals were identified in connection with these operations, and the Commission recommended that all such operations be investigated by the Attorney General to determine whether evidence existed which would warrant prosecutions for alleged violations of Section 58 of the Post Office Act. This section creates an indictable offence and is not subject to a limitation period.

The Commission also made a number of findings respecting what has come to be referred to as surreptitious entry cases. Between July 1, 1974, and the end of 1979, the Security Service obtained 2,483 warrants under the Official Secrets Act and the Criminal Investigation Branch obtained 1,060 federal authorizations under part IV. 1 of the Criminal Code respecting electronic surveillance. The issue very simply is whether members of the Force could effect entries pursuant to these warrants and authorizations. The Commission concluded that all entries made in supposed conformity with the warrants and authorizations without the consent of a person entitled to give consent constitute a trespass, and that all interference with chattels in the cause of effecting electronic surveillance constitutes a trespass to chattels. The Commission noted that any entries made after July 1, 1974, were made pursuant to a legal opinion from the Department of Justice and it therefore concluded that such entries should not be the subject of disciplinary or legal proceedings. The Commission also recommended that all R.C.M.P. files relating to entries in connection with electronic surveillance should be reviewed by the Department of Justice to determine whether "any unreasonable conduct occurred" and if so, to refer such cases to the appropriate provincial Attorney General.

1.3 Referrals to provincial Attorneys General

In August of 1981, the Attorney General of Canada forwarded various unpublished parts of the Commission's report and related evidence obtained from the Commission to the Attorneys General of Alberta, British Columbia, Ontario and Quebec. This material related to a variety of activities carried out by the Force within the respective provinces. The Attorneys General of Alberta, British Columbia, and Ontario subsequently announced that they would not be instituting any prosecutions in connection with any of the materials submitted to them. These provincial Attorneys General did not express any reasons for their decisions. The Attorney General of Quebec, who had already received information from the Keable Commission, a Commission of inquiry established by the province of Quebec, instituted prosecutions against several members and former members of the R.C.M.P.

In a number of instances referred by the Commission to the Attorney General of Canada, it was concluded by the Solicitor General that disclosure of available evidence would be damaging to national security. As the evidence in question was the only basis on which provincial Attorneys General could have instituted prosecutions, the Attorney General of Canada concluded that these specific matters would not be pursued. This decision accorded with the Commission's statement explaining why it was not publishing any facts related to certain instances, and its expressed position that in circumstances directly involving national security, it was possible for the Attorney General to decide that it would not be in the public interest to prosecute, or to make known any facts whatsoever.

1.4 Evidence for federal prosecution

Following the submission of the Commission's report, lawyers from the Department of Justice carried out an analysis of the information gathered by the Commission in completing its inquiry and preparing its report. The specific purpose of this undertaking was to determine whether there might exist factual evidence which would warrant the institution of prosecutions at that stage. With the one exception already mentioned, the Department of Justice concluded that it had no basis for recommending any prosecutorial action to the Attorney General.

1.5 Investigations recommended by the Commission or deriving from its report

During the course of the Commission's inquiry, there was a concern on the part of government that the institution of any form of investigation which might have been interpreted as essentially paralleling the Commission's own investigations could have hindered the Commission's progress and might possibly have undermined public confidence in the Commission. Government investigations at the time might have been perceived as an interference in the Commission's work. Significant personnel and financial resources had been made available to the Commission, and no time limits had been imposed on its work.

The investigations recommended in the Commission's report were massive. In the case of mail openings, for instance, the Commission recommended that 865 operations conducted by the Security Service and the Criminal Investigation Branch between 1970 and 1977 be investigated by the Attorney General of Canada to determine whether evidence existed which would warrant prosecutions pursuant to Section 58 of the Post Office Act. These operations were carried out in seven Canadian cities, each operation involving an unknown number of individual pieces of mail and several R.C.M.P. officers and Post Office personnel. As a consequence, unless selective investigations had been carried out, the conduct of at least six or seven individuals would have been investigated for each of the 865 operations carried out. Selective investigations would have been unfair, and the amount of time elapsed between the alleged unlawful acts and the institution of investigations would have led to uncertain and most likely uneven results.

Many of the investigations recommended by the Commission related to activities or incidents which could not have been the subject of prosecutions because of the expiry of limitation periods. Typical examples are the 132 occasions reported by the Commission pertaining to the Security Service's involvement in unlawfully obtaining confidential information from the Department of National Revenue contrary to the Income Tax Act, and the majority of the 2,727 occasions in which the Security Service and Criminal Investigation Branch requested statistical information from the Unemployment Insurance Commission for purposes unrelated to the enforcement or administration of the Unemployment Insurance Act, 1971. More will be said later with respect to these statutory limitation periods.

For the government to have embarked upon the massive and lengthy investigations recommended in the Commission's report would have been equivalent to re-initiating a major

part of the Commission's inquiry, would have been done without a special and independent investigative capability, and that much later after the actual incidents being investigated.

1.6 Ministers and senior officials

There have been allegations that a program of special investigation might reveal illegal activity by senior officials of the R.C.M.P., officials of the government outside the Force, and perhaps, Ministers of the Crown. In fact, the Commission made no finding which could reasonably lead to that conclusion. It did find that certain members of the R.C.M.P. had been willing throughout the period under investigation to systematically deceive senior officials of government outside the Force as well as responsible Ministers. There is no indication of any kind in the Commission's report that senior officials or Ministers participated in such deception or condoned the systematic non-disclosure of information which might have tended to reveal irregularities in the Force's operations. The report makes no such inference, and moreover, in its statement explaining why certain facts were not published at the time of its report, the Commission specifically notes, at page 451 of the Third Report, that

"[The] facts as they are known to us related entirely to the conduct of members of the R.C.M.P. and not in any way to that of senior officials of the government outside the R.C.M.P. or to that of Ministers of the Crown."

Special investigations into the involvement of senior officials of government or Ministers were not recommended by the Commission, nor are there any reasons deriving from the Commission's inquiry or report that would justify such investigations. The Commission devoted a very significant amount of time and attention to this issue at its hearings. The issue was extensively addressed in the Commission's Third Report, and the Commission made specific findings that Ministers and senior officials outside the Force were not aware of the unlawful practices carried out within the Force.

2. Prosecutorial discretion

2.1 Overview

The Attorney General is never obliged to institute prosecutions. He has a very wide discretion in this regard. As has already been explained, with one possible exception,

the Commission did not report any facts or evidence which would have justified the institution by the Attorney General of Canada of criminal prosecutions against any particular individual. It is important that even if investigations had been undertaken and specific evidence become available as a result, that might not have necessarily led to a decision to institute proceedings.

A decision on the exercise of prosecutorial discretion has already been taken and announced by the previous Attorney General. That decision is final and not subject to reconsideration. The full context of the decision is significant.

2.2 Relation to the rule of law

The exercise of prosecutorial discretion has never been considered incompatible with the rule of law. The Commission itself, at pp. 505-510 of its Third Report, expressed concurring views regarding the principles applicable to the exercise of prosecutorial discretion. According to the Commission, the first question is whether evidence is available of the commission of an offence and if there appears to be reasonable prospect of conviction. If there is such evidence; then the prosecutorial authority must be satisfied that prosecution is, in all the circumstances of the case, consistent with the public interest. The Commission quoted with approval two former Attorneys General of England regarding this question. Firstly, Sir John Simon:

"There is no greater nonsense talked about Attorney General's duty than the suggestion that in all cases the Attorney General ought to prosecute merely because he thinks there is what lawyers call 'a case'. It is not true, and no one who has held the office supposes that it is."

Secondly, Sir Hartley Shawcross in support of Sir John Simon's position:

"It has never been the rule in this country...that suspected criminal offences must automatically be the subject of prosecution. The public interest is the dominant consideration.

"The Attorney General may have to have regard to a wide variety of considerations, all of them leading to the final question: Would a prosecution be in the public interest; including in that phrase, of course, in the interests of justice?"

"In the ordinary case...one...has to review the evidence, to consider whether the evidence goes beyond mere suspicion and is sufficient to justify a man being put on trial for a specific criminal offence.

"In other cases, wider considerations than that are involved. It is not always in the public interest to go through the whole process of the criminal law, if, at the end of the day, perhaps because of mitigating circumstances, perhaps because of what the defendant has already suffered, only a nominal penalty is likely to be imposed."

These quotations are in the context of prosecutorial discretion when there is concrete and specific evidence for the prosecutor to consider. In the case facing the Attorney General, there was no such evidence, and the question was essentially whether it was reasonable to seek to obtain this type of evidence.

2.3 The responsibility of the Attorney General

The extent to which prosecutorial authority resides exclusively in the office of the Attorney General is accurately represented by the following quote from the Honourable Ron Basford, a former Attorney General, speaking about the nature and limits of prosecutorial discretion entrusted to that office:

"[There] must be excluded any consideration based upon narrow, partisan views, or based upon political consequences to the Attorney General or to others. "In arriving at a decision..., the Attorney General is entitled to seek information and advice from others but in no way is he directed by his colleagues in the government or by Parliament itself. That is not to say that the Attorney General is not accountable to Parliament for his decisions, which he obviously is."

That quote is reproduced from p.504 of the Commission's Third Report. While he was Attorney General of Canada, Senator Jacques Flynn, quoted in an appendix to the Debates of the Senate dated October 18, 1979, had this to say about the Attorney General's ultimate responsibility:

"In dealing with a case which has been referred to him, the Attorney General is unquestionably entitled to obtain information and advice from whatever sources he sees fit, including his colleagues in Cabinet. The course of action which he adopts in particular cases must, however, in the last analysis be his decision.

The Attorney General does not act on directions from his colleagues, other members of Parliament or anyone else in discharging his duties in the enforcement of the law. On the other hand he must, of course, be prepared to answer in Parliament for what he does. These principles are well known and established not only in Canada, but in the United Kingdom and elsewhere where the system of Parliamentary democracy exists."

It is important to understand the Attorney General's role in law to properly appreciate why the McDonald Commission directed so many of its recommendations to the Attorney General and why the decision to prosecute and, in the circumstances, the decision to institute investigations, were ultimately his alone.

2.4 Institutionalized practices

Many of the investigations recommended by the McDonald Commission pertained to practices which were widespread throughout the Force. These practices, such as the interception of mail and the access to and use of confidential information held by various federal departments, went beyond the purview of the individuals who engaged in them. They became a problem of the system. The necessary corrections weren't primarily at the level of the individual but rather at the level of the institutions in which the problem had developed.

Moreover, many of the incidents reported upon by the Commission were in the nature of institutionalized acts in which one branch of government was in a sense joining with another for what might have been erroneously perceived as a common objective. The R.C.M.P. is regularly involved with the enforcement of various federal statutes. It engages often, for example, in complex investigations leading to prosecutions for evasion of income tax. It participates in inquiries pertaining to abuses of the Unemployment Insurance Act. For their part, officials of departments that administer the various statutes whose confidentiality provisions were breached by the information gathering activities reported by the Commission, would normally have been accustomed to operating in close cooperation with members of the Force for the achievement of many valid and mutual objectives. That, of itself, does not excuse the unlawful acts committed by the various individuals who participated in these practices. They were clearly misguided as to the application of the law, or they were mistaken in believing that they were justified in breaching laws simply because in their view they were serving higher ends of national security or criminal law enforcement. In

addition, it may be that the fundamental ground rules for this sort of institutionalized activity were never made clear to those engaged in the administration of the federal laws breached. It now seems apparent that unqualified guidance may have been necessary from the very beginning. It is noteworthy that these activities ceased from the moment that their unlawful nature became better known in the period of 1977-78. These were factors which could validly be considered in the exercise of prosecutorial discretion.

2.5 Statutory limitation periods

The question of statutory limitation periods is an important one which has had a significant bearing on the exercise of prosecutorial discretion. Many of the incidents which the McDonald Commission recommended be investigated could never have been the subject of prosecutions for the simple reason that the statutory limitation period had expired, either during the course of the inquiry or shortly thereafter. The primary examples are the 132 incidents of unlawful access by the Security Service to confidential information held by the Department of National Revenue, the considerable number of requests (2,727) for information from the Unemployment Insurance Commission, and the access to confidential information from the Department of Industry, Trade and Commerce and from the Department of National Health and Welfare. The issue that has occasionally arisen is what effect the elapsing of limitation periods in the case of so many activities carried out by members of the Force should have had with respect to those activities which, if promptly investigated immediately after the report of the Commission, might have justifiably led to prosecutions.

In the Attorney General's view this issue was inextricably bound to the question of fairness. The underlying principles supporting limitation periods have to do with the difficulty of collecting valid evidence in cases dating back too far, the necessity for a level of certainty and finality in certain matters, and the notion that the administration of justice is not well served by carrying the unnecessary baggage of unfinished business pertaining to what are essentially less serious transgressions against society's laws. The nature of limitation periods is not as fixed, unfortunately, as the specific date that says that one person cannot be prosecuted in connection with certain unlawful activities while his next-door neighbour can with regard to those identical activities merely because the state was prompter in investigating his acts. Limitation periods are conceptually satisfying in an abstract sense. When a number of individuals can be specifically identified

as falling on one side of the line, while another, just as easily identifiable, is relegated to the losing side, the concept becomes much harsher in its application, and much less acceptable to all involved. This is precisely the difficult situation which emerged following the release of the McDonald Commission report. Certainly, a small percentage of the members of the force who had engaged in the unlawful acts were still subject to the full force of law. The vast majority, however, had slipped under the limitation period. Those whose prosecution was time-barred ended up on the winning side even though their behaviour was in all probability as blameworthy as that of any of their colleagues who had engaged in later activities and been investigated. It might even have been that those whose activities came first in time were more blameworthy as they might have set the pattern accepted by their successors. In essence, the significance of the limitation period in these circumstances is that it arbitrarily split a total group whose members were inextricably linked in their activities and objectives. That aspect is rarely present in such stark terms with respect to the prosecution of private citizens. Moreover, the answer was not to subject a relatively small percentage to the full rigours of the law. Injury to a few does not absolve the others. What was required was to address the problem on an overall institutional basis. The issue was a question of fairness; it was also a question of common sense.

2.6 Motives

There are a number of other broad considerations which were equally important to the exercise of prosecutorial discretion in these circumstances. One was the question of motive on the part of the members of the Force who participated in unlawful activities. There was no suggestion either in the Commission's report or from any other source, that the members were motivated by anything save a desire to effectively protect the national security or enforce the criminal law. The members were not motivated by personal gain, whether financial or otherwise. While this would not necessarily be afforded a great deal of weight as a strict legal matter in a court of law, it is a factor which was available to be considered by the Attorney General in reaching a decision as to the usefulness of instituting the investigations recommended by the Commission. In a real sense, this element is another facet of the balance of fairness which runs throughout the decision to not pursue these matters.

2.7 Mail opening

In Canada, the practice of opening mail in circumstances affecting national security was legal from the time of World War II until 1954 when the Defence of Canada Regulations made pursuant to the War Measures Act were repealed. The momentum acquired by this practice before that date continued well beyond the repeal of the regulations to become a fairly widespread activity involving not only the protection of the national security but also the enforcement of drug control laws. The practice ceased in 1977 when the Department of Justice stated in an opinion to the Force that it was illegal for anyone to open and examine mail with or without the cooperation of postal authorities at any time after posting and before delivery.

The McDonald Commission reported that in November, 1970, a senior R.C.M.P. officer sent a memorandum to the commanding officers of the various area commands of the Security Service, in which it was stated that:

"It must be clearly understood that any form of cooperation received from any CATHEDRAL source [mail opening] is contrary to existing regulations. There is absolutely no indication that this aspect is likely to be rectified in the near future. Since these investigations involve National Security, it is considered there is a sufficient element of justification to proceed with the development and cultivation of sources who are willing to cooperate on this basis. Each source who cooperates with the Force is actually risking his livelihood and this fact must be kept in mind when the individual is being recruited or subsequently handled."

The Commission did not determine the manner in which this particular information may have been conveyed to members in the lower ranks of the Force, nor did it probe the understanding at the time of the reference to "sufficient element of justification". At best, the quoted directive was ambiguous. Whether it could validly be said to have contributed to an aura of legitimacy is doubtful. In all likelihood, it conveyed uncertainty over the legality of the actions of the Post Office personnel engaged in cooperating with the Force in mail openings. What inferences might have been derivable from the memorandum with regard to the activities of members of the R.C.M.P. conducting such operations are not difficult to imagine. Subsequent communications and related exchanges between senior officers of R.C.M.P. Headquarters and area commands are not of an inconsistent tenor, and in fact, a similar situation

developed on the criminal investigations side of the Force where mail opening had become increasingly important in the late 1960's and 1970's because of the increasing use of the mails for the importation and distribution of drugs.

According to the evidence reported by the McDonald Commission, the actual interception and examination of the contents of mail by the Security Service was limited to serious cases. A former senior R.C.M.P. officer testified that these operations were used in cases of counter-terrorism, counter-espionage and to protect persons against letter bombs. Authorizations for these operations from late 1970 onward had to be obtained from Headquarters. The senior officer knew of no other areas of activity in which such authorizations were granted in the Security Service.

The Commission expressly recognized in its report that it was in the public interest to enable the Security Service to have access to the mails under certain specified conditions, and that peace officers involved in the enforcement of drug control laws should also have similar rights of access. The Commission recommended important legislative changes in this regard. In essence, the Commission recognized that some of the measures that had been unlawfully employed by the Force were actually essential to the effective accomplishment of its responsibilities. This is no excuse for what happened, but it does show that the Force could reasonably consider that opening mail was essential to its purpose.

The government deplores that unlawful mail opening occurred, and that it occurred to the significant extent it did. It would not be appropriate, however, to focus blame on the individuals who participated directly in mail opening when the practice continued without institutional intervention. Serious concern about these past events can best be demonstrated by taking every possible measure to ensure that they will not be repeated.

2.8 Surreptitious entries

The Commission recommended that all R.C.M.P. files relating to entries in connection with electronic surveillance should be reviewed by the Department of Justice to determine whether any "unreasonable conduct" occurred in the course of these entries. No specific cases of unreasonable conduct had come to the attention of the Commission and it was unclear whether criminal offences were contemplated by the Commission. The phrase "unreasonable conduct" was not defined. Presumably, this could include conduct subject to disciplinary proceedings as well as

criminal charges. In the case of criminal charges, the provincial Attorneys General have the prosecutorial authority and while this information has been in their possession since the publication of the report in August, 1981, they have all decided to not prosecute. They have not given reasons for their decisions.

The federal and provincial Attorneys General do not agree with the Commission's view that an entry in connection with the installation of electromagnetic surveillance devices pursuant to an authorization is unlawful. This is now the subject-matter of a case before the Alberta Court of Appeal. The Attorney General of Canada has intervened in this case to argue that an authorization given by a judge also authorizes, by necessary implication, a person to enter premises to install electromagnetic surveillance devices, and to argue that a judge has the jurisdiction necessary to expressly authorize a person acting under an authorization to enter premises to install the device. The question as it relates to past conduct will therefore be resolved by the courts. The proposed legislation establishing the Canadian Security Intelligence Service will specifically authorize all reasonable acts reasonably necessary to enable the purpose of a warrant issued under the legislation to be achieved.

2.9 The use of conspiracy charges

There have been suggestions that the difficulties posed by limitation periods could be overcome by laying charges for conspiracy to violate the federal statutes actually breached. The conspiracy charges would be laid under the Criminal Code. Apart from the fact that limitation periods of themselves were not the only factor leading to the decision to not institute further investigations, the use of conspiracy charges in these circumstances would constitute an unexpected exercise of prosecutorial authority. Moreover, the essential element of the conspiracy charge is the agreement to commit the offence rather than the actual commission of the offence. The use of the conspiracy charge is no answer unless concrete evidence is available to justify the laying of such charges against specific individuals. We have already noted the lack of concrete evidence of this sort, and we have reviewed the several factors which went to the Attorney General's decision to not institute investigations in an attempt to obtain such evidence.

3. The R.C.M.P.

3.1 Its role during the inquiry

The McDonald Commission received the full cooperation of the Force throughout its inquiry. Members of the R.C.M.P. came forward with full particulars, and the vast majority who testified before the inquiry were open and forthcoming. In its constitutive Order-in-Council, the Commission was authorized to have complete access to personnel and information available in the R.C.M.P. What the Commission obtained from the R.C.M.P. went beyond access to personnel and information. It received cooperation and assistance even though members of the R.C.M.P. were under investigation and even though the Force's policies and procedures were being subjected to detailed critical examination. Moreover, the Force, as an institution, lived under investigation and examination for an extended period of time.

3.2 The context of the time

The Commission obtained no evidence throwing any doubt upon the Force's effectiveness in protecting Canada's national security. If anything, the indications were that the nation was well served by the Security Service of the R.C.M.P. It is also useful to remember the climate that existed in both Canada and the United States during the years investigated by the Commission. In our country, clandestine groups such as the F.L.Q. engaged in violent activities of an unprecedented nature in our history. The events leading to the imposition of the War Measures Act in 1970 unquestionably led the Force to assume a stance of heightened alertness to national security concerns. In the United States, the Weather Underground organization repeatedly clashed with the country's legal system. The number of bombings claimed by this organization clearly alarmed American law enforcement agencies, particularly as many of these bombings resulted in deaths and personal injuries as well as destruction of considerable property. In an indirect way, these extensive subversive activities must have influenced the R.C.M.P.'s perception of the current situation in Canada. The national purpose to be served must have assumed a larger dimension in light of those developments.

3.3 Discipline

The question of disciplinary proceedings deriving from the Commission's inquiry is a matter internal to the Force and therefore within the sole discretion of the Commissioner

of the R.C.M.P. In its findings, the Commission specifically identified 12 individuals whose activities were judged by the Commission to warrant disciplinary action. Eight of these individuals are retired and consequently beyond the reach of disciplinary measures. The Commissioner, on the recommendation of the Department of Justice, sought legal advice from former judges regarding the issues of discipline in the circumstances presented by the Commission's report. In the light of this advice, the Commissioner has decided that it would not be appropriate to institute disciplinary proceedings in any of the instances referred to by the Commission. It remains possible, of course, that disciplinary measures could result from the findings of Quebec courts currently hearing criminal charges against several members of the Force. That decision will also be entirely within the discretion of the Commissioner, and it is not a matter for the government to comment upon.

4. Consequences deriving from the McDonald Commission's inquiry

4.1 The Force's relation to government

An important consequence of the McDonald Commission inquiry was the fundamental and irreversible change in the relationship between the government and the R.C.M.P., and most particularly the Security Service. The Commission's report underscored the deficiencies in the overseeing and controlling function of government towards the Force. The need for institutionalized accountability of a different dimension than that previously in effect was unreservedly brought out by the Commission both in its final report and indeed throughout the entire length of its inquiry. It became increasingly evident that the government would have to play a role in relation to the Security Service that would require it to direct a great deal of attention to what it had expected the Force to achieve within the limits and constraints that normally operate in the relation between a government and a police investigative body. The government was compelled to examine the nature of those limits and constraints, and to consider very carefully the difficult situations that occasionally arise in the endeavour to protect the nation's security. An overriding interest in the upholding of the rule of law and the protection of individual rights was vigourously reaffirmed in response to the findings of the Commission, and the government categorically committed itself to a re-strengthening of the principle that expediency can never, under any circumstance, be permitted to prevail over the rule of law.

4.2 The Force's policies and procedures

The McDonald Commission inquiry and its final report introduced a most disquieting perspective into the policies and procedures of a critically important institution of government. The government resolved to review, in an exhaustive fashion, as many of the Force's policies and practices as was reasonably feasible with the Department of Justice's resources and capabilities. All of the policies and practices commented upon by the McDonald Commission in its report were re-examined and many others extending beyond the Commission's scope of enquiry were also reviewed. The Department delivered careful and definitive legal opinions on the correctness or wrongfulness of past approaches, and on the precise actions which had to be taken to ensure that henceforth, the Force's practices and activities would remain firmly within the bounds of lawfulness. The Department concluded that the Commission had effectively addressed all unlawful policies and procedures in effect within the R.C.M.P., and that within the Force, these were uniformly resolved on the side of caution and in the spirit of the strictest adherence to legal requirements.

4.3 The Force's relation to the Department of Justice

The relation between the R.C.M.P. and the Department of Justice has been totally restructured. The Department, in consultation and cooperation with the Force, has established a Legal Services Unit directly at R.C.M.P. Headquarters. The Unit is staffed with a number of departmental lawyers whose role is to maintain a process of extremely close consultation with members of the Force. For its part, the Force has undertaken to seek advice promptly on all legal aspects of its policies, procedures, operations, and activities. These arrangements, which have been in place for some time, have contributed to the creation of much improved dealings between the two organizations and have become an important new dimension in the relationship between the R.C.M.P. and the government.

4.4 Proposed legislation establishing the Canadian Security Intelligence Service

The government's response to many of the Commission's findings and recommendations pertaining to a national security service has been embodied in proposed legislation relating to the establishment of the Canadian Security Intelligence Service. The new Service will be assigned a specific mandate in clear and precise terms so that it will have no doubt about its purposes and its responsibilities. Control and review processes intended to effect a careful

overseeing of the Service's policies, practices and operations will be entrenched directly into the constituting legislation. Discharged effectively and vigourously, the roles of the Minister, the Deputy Minister, the Inspector General and the Review Committee will ensure that irregularities will not likely develop within the Service's methods of operation. A new warrant process requiring that all intrusive techniques be authorized by a judge of the Federal Court will be instituted. The process will jointly facilitate the work of the Service in carrying out essential activities designed to preserve the national security and will guarantee the protection of the rights of individuals whose actions or activities are the subject of investigation. The Director of the Service will become legally bound to report all instances of unlawful acts done by employees of the Service in the purported performance of its duties and functions to both the Solicitor General and the Attorney General of Canada. The Deputy Solicitor General will acquire expanded responsibilities in relation to the Service and will be in direct, close, and regular consultation with the Director of the Service. The Deputy's role will essentially serve to solidify the review process applicable to all aspects of the Service's undertakings. The entire issue of the control and disclosure of certain confidential information has been addressed in an innovative way which should be favourably received by all individuals who have understood the critical importance in the field of security of knowing certain matters promptly and correctly yet with full regard to guaranteed rights and freedoms. Finally, the issues identified by the Commission in connection with citizenship, immigration and security clearances have all been addressed in the proposed legislation creating the Service.

5. Concluding observations

The purpose of this paper was to set out a fuller explanation of the factors supporting the decision by the federal Attorney General to not prosecute individual members of the R.C.M.P. in the circumstances presented by the report of the McDonald Commission.

In the first place, it is important to remember that the vast majority of the Commission's findings related to that part of its mandate which directed it to consider the extent to which unlawful activity had become institutionalized within the R.C.M.P. In its work, the Commission concentrated on institutional deficiencies rather than on particular case by case facts, and many of its major recommendations pertained to the systematic changes necessary to better govern policies, procedures and activities within the R.C.M.P.

The Commission reported that in its view, many unlawful acts had been committed by members of the R.C.M.P. It did not give factual details nor any specific information on which individual prosecutions could be based. With respect to unlawful activities allegedly committed within the federal sphere of prosecutorial authority, the Commission recommended hundreds of investigations the purpose of which would have been to collect evidence to support specific charges. The nature and scope of the investigations recommended by the Commission are reviewed in the paper.

The reasons for not instituting the investigations recommended by the Commission are also described in the paper. For the government to have embarked upon the massive and lengthy investigations recommended in the Commission's report would have been equivalent to re-instituting a major part of the Commission's inquiry, would have been done without a special and independent investigative capability, and the amount of time elapsed between the alleged unlawful acts and the institution of investigations would have led to uncertain and most likely uneven results. Moreover, even if investigations had been undertaken in these circumstances and specific evidence become available as a result, several important factors, all of which are described in the paper, militated strongly against the institution of proceedings against individual members of the R.C.M.P. These range from the institutional nature of the practices engaged in, the expiry of limitation periods with respect to a vast majority of the incidents that would have been investigated, the question of motive on the part of members of the R.C.M.P. who participated in these activities, the uncertain direction received in connection with certain practices such as mail opening, and fundamental disagreement as to the legal status of activities such as entries in connection with the installation of electromagnetic surveillance devices pursuant to a lawful authorization.

In response to the McDonald Commission report, special emphasis has been placed on the systematic changes necessary to better govern the policies, procedures and activities of the R.C.M.P. Direct measures have been taken to ensure that past unlawful activities will not be repeated. All of the policies and practices commented upon by the Commission in its report were re-examined and many others extending beyond the Commission's scope of inquiry were also reviewed. The Department of Justice has delivered careful and definitive legal opinions on the correctness or wrongfulness of past approaches and on the precise actions which had to be taken to ensure that henceforth, the R.C.M.P.'s practices and activities would remain firmly within the bounds of lawfulness. These actions have been taken. Moreover, as

outlined in this paper, the relation between the R.C.M.P. and the Department has been totally restructured with a view to maintaining an active process of extremely close consultation between the two organizations.

Finally, the government's response to many of the Commission's findings and recommendations pertaining to a national security service has been embodied in proposed legislation relating to the establishment of the Canadian Security Intelligence Service. The essence of these proposals is that the federal government role in relation to national security must be of a fundamentally different nature than that which has traditionally prevailed with respect to the law enforcement and normal investigative functions of police authorities. These proposals are among the most important of the consequences deriving from the McDonald Commission's inquiry.



et un désaccord fondamental quant au statut juridique de certains actes, comme l'introduction dans un lieu en vue d'y installer un dispositif de surveillance électromagnétique conformément à une autorisation légale.

Suite au rapport de la Commission McDonald, on a donc particulièrement insisté sur les changements systématiques à apporter pour améliorer la gestion des politiques, des pratiques et des activités de la G.R.C. Des mesures concrètes ont été prises pour que les activités illégales du passé ne se répètent pas. Toutes les politiques et les pratiques commentées dans le rapport de la Commission ont été réexaminées, de même qu'un bon nombre d'autres pratiques et politiques débordant le cadre de la Commission d'enquête. Le ministère de la Justice a énoncé des opinions juridiques bien arrêtées sur la légalité des actes de la G.R.C., et sur les mesures précises qui devaient être prises pour que les pratiques et les activités de la G.R.C. demeurent désormais dans les limites de la légalité. Ces mesures ont effectivement été prises. De plus, comme il a déjà été dit, les relations entre la G.R.C. et le Ministère ont été entièrement restructurées, afin d'assurer un véritable processus de consultation étroite entre les deux organismes.

Enfin, la réponse du gouvernement aux nombreuses conclusions et recommandations de la Commission en ce qui concerne le service de sécurité nationale a été concrétisée par un projet de loi sur la création du service de renseignements canadien. À cet égard, les recommandations portent essentiellement que le rôle du gouvernement fédéral en matière de sécurité nationale doit être fondamentalement différent du rôle traditionnel des autorités policières en ce qui concerne le respect des lois et les enquêtes courantes. Ces recommandations comptent parmi les conséquences les plus importantes de la Commission d'enquête McDonald.

5. Conclusions

Le présent document vise à expliquer plus à fond les motifs pour lesquels le Procureur général du Canada a décidé de ne pas poursuivre les membres de la G.R.C. individuellement, dans les circonstances exposées dans le rapport de la Commission McDonald.

En premier lieu, il est important de se rappeler que la grande majorité des recommandations de la Commission portent sur l'aspect de son mandat par lequel on lui demandait d'étudier dans quelle mesure les activités illégales avaient été institutionnalisées au sein de la G.R.C. La Commission a d'ailleurs concentré ses efforts sur des lacunes d'ordre institutionnel et non sur des cas particuliers, et c'est ainsi que bon nombre de ses principales recommandations portent sur les changements systématiques nécessaires à l'amélioration de la gestion des politiques, des pratiques et des activités de la G.R.C.

Dans son rapport, la Commission mentionne que, selon elle, de nombreux actes illégaux ont été commis par les membres de la G.R.C. Elle ne donne toutefois pas de détails sur les faits, ni de renseignements précis qui pourraient servir de base à des poursuites personnelles. Pour ce qui est des activités présumément exercées de façon illégale, dans des domaines de compétence fédérale au niveau des poursuites, la Commission recommande des centaines d'enquêtes dont le but serait de recueillir une preuve à l'appui d'accusations spécifiques. La nature et l'étendue de ces enquêtes sont étudiées dans le présent document.

Le même document expose également les motifs de ne pas entreprendre les enquêtes en question. Plus précisément, si le gouvernement s'était engagé dans les enquêtes longues et massives recommandées par la Commission, il y aurait eu, en bonne partie, double emploi avec l'enquête déjà menée par elle, sans compter que ces enquêtes n'auraient pas été effectuées par un organisme spécial et indépendant. En plus d'être incertains, les résultats auraient risqué d'être peu probants, étant donné le délai qui se serait écoulé entre la commission des actes présumément illégaux et le début des enquêtes. En outre, même si telles enquêtes avaient été entreprises dans ces conditions et si des éléments de preuve précis en avaient résulté, plusieurs facteurs importants, exposés dans le document, militaient à l'encontre des poursuites personnelles. Ces facteurs sont principalement: le caractère institutionnel des pratiques visées, l'expiration des délais de poursuite, l'intention des auteurs des actes en question, l'incertitude des directives quant à certaines pratiques comme l'ouverture du courrier,

juridiques de ses politiques, procédures, opérations et activités. Ces arrangements, qui sont en place depuis un certain temps, ont contribué à établir de meilleures relations entre les deux organismes et ont apporté une nouvelle dimension aux relations entre la GRC et le gouvernement.

4.4 Projet de loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité

La réponse du gouvernement à de nombreuses conclusions et recommandations de la Commission McDonald qui avaient trait à un service national de sécurité a trouvé expression dans le projet de loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité. Le nouveau Service recevra un mandat spécifique, formulé en termes clairs et précis de sorte qu'aucun doute ne plane sur ses objectifs et ses responsabilités. Des mécanismes de contrôle et de surveillance qui assureront une supervision attentive des politiques, pratiques et opérations du Service feront partie intégrante de la loi constituant ce dernier. Grâce aux rôles que rempliront énergiquement et avec efficacité le Ministre, le Sous-ministre, l'Inspecteur général et le Comité de surveillance, on aura l'assurance que des irrégularités ne se produiront pas dans le mode de fonctionnement du Service. Il sera institué un nouveau processus des mandats exigeant que toutes les techniques comportant intrusion soient autorisées par un juge de la Cour fédérale. Outre qu'il facilitera le travail du Service dans les activités essentielles qui doivent préserver la sécurité nationale, ce processus garantira la protection des droits des personnes dont les actes ou les activités font l'objet d'enquête. Le directeur du Service sera tenu par la loi de signaler tous les cas d'actes illégitimes commis par des employés du Service dans l'exercice de leurs fonctions, tant au Solliciteur général qu'au Procureur général du Canada. Le Solliciteur général adjoint aura des responsabilités élargies à l'égard du Service et aura des consultations étroites et régulières avec le directeur du Service. Son rôle contribuera essentiellement à affermir le processus de révision qui s'applique à tous les aspects des activités du Service. Toute la question du contrôle et de la divulgation de certains renseignements confidentiels a été traitée d'une façon innovatrice que devraient accueillir favorablement tous ceux qui ont compris l'importance critique qu'il y a, dans le domaine de la sécurité, à connaître certaines affaires rapidement et exactement tout en respectant les libertés et droits garantis. Enfin, les questions que la Commission a cernées en matière de citoyenneté, d'immigration et d'agrément sécuritaire ont toutes fait l'objet de dispositions dans le projet de loi créant le Service.

les relations entre un gouvernement et un organisme policier d'enquête. Le gouvernement a été obligé d'examiner la nature de ces limites et de ces contraintes et d'envisager très soigneusement les situations difficiles qui se présentent à l'occasion dans le cadre des efforts déployés pour protéger la sécurité de la nation. En réponse aux conclusions de la Commission, on a vu réaffirmer énergiquement l'intérêt primordial qu'il y a à maintenir la primauté du droit et à protéger les droits de la personne, et le gouvernement s'est engagé de façon catégorique à renforcer le principe selon lequel l'opportunisme ne saurait jamais l'emporter sur le principe de la légalité.

4.2 Les politiques et procédures de la Gendarmerie

L'enquête de la Commission McDonald et son rapport final ont fait ressortir sous un jour particulièrement inquiétant les politiques et les procédures d'une institution gouvernementale d'importance critique. Le gouvernement a décidé de revoir, de manière exhaustive, autant des politiques et pratiques de la Gendarmerie que le permettraient raisonnablement les ressources et capacités du ministère de la Justice. On a réexaminé non seulement toutes les politiques et pratiques qui faisaient l'objet d'observations dans le rapport de la Commission McDonald, mais aussi beaucoup d'autres qui dépassaient le champ de l'enquête de la Commission. Le Ministère a émis des avis juridiques bien pesés et définitifs quant à la justesse ou au caractère arbitraire des approches suivies dans le passé et quant aux mesures particulières qui devraient être prises pour que désormais les pratiques et les activités de la Gendarmerie restent fermement dans les limites de la légalité. Le Ministère a conclu que la Commission avait efficacement traité de toutes les politiques et procédures illégales qui étaient en vigueur à l'intérieur de la G.R.C. et que celles-ci avaient été uniformément ramenées du côté de la prudence et dans la ligne de la plus stricte observation des prescriptions de la loi.

4.3 La relation de la Gendarmerie avec le ministère de la Justice

Les rapports entre la G.R.C. et le ministère de la Justice ont été entièrement restructurés. Le Ministère, avec l'avis et la collaboration de la Gendarmerie, a établi une section des services juridiques qui est située à la Direction générale de la G.R.C. Y travaillent un certain nombre d'avocats du Ministère chargés de maintenir un processus de consultations étroites avec les membres de la Gendarmerie. Pour sa part, la Gendarmerie s'est engagée à demander promptement des avis sur tous les aspects

subversives étendues ont dû influencer la perception qu'avait la G.R.C. de la situation au Canada. L'objectif national à servir a dû prendre une plus vaste dimension à la lumière de ces développements.

3.3. Discipline

La question des procédures disciplinaires découlant de l'enquête de la Commission est une question de caractère interne pour la Gendarmerie et qui relève donc uniquement de la compétence du Commissaire de la G.R.C. Au terme de ces travaux, la Commission a nommé 12 personnes dont les activités justifiaient à son avis la prise de mesures disciplinaires. Huit de ces personnes sont à la retraite et, par conséquent, ne peuvent faire l'objet de mesures de ce genre. Le Commissaire, sur la recommandation du ministère de la Justice, a demandé un avis juridique à d'anciens juges au sujet des questions de discipline dans les circonstances que présentait le rapport de la Commission. À la lumière de cet avis, le Commissaire a décidé qu'il ne convenait pas de mettre en marche des procédures disciplinaires dans les cas précisés par la Commission. Il demeure possible évidemment que des mesures disciplinaires suivent le verdict des tribunaux du Québec qui entendent actuellement la cause, au criminel, de plusieurs membres de la Gendarmerie. Cette décision sera aussi entièrement du ressort du Commissaire, et il ne revient pas au gouvernement de faire des observations à ce sujet.

4. Conséquences découlant de l'enquête de la Commission McDonald

4.1 La relation de la Gendarmerie avec le gouvernement

Une importante conséquence de l'enquête de la Commission McDonald a été le changement fondamental et irréversible qui s'est produit dans les relations entre le gouvernement et la G.R.C. et plus particulièrement le Service de sécurité. Le rapport de la Commission a souligné les lacunes qui existaient dans la fonction de surveillance et de contrôle du gouvernement vis-à-vis la Gendarmerie. La nécessité d'une responsabilité institutionnalisée, d'une dimension différente de celle qui existait antérieurement, a été signalée sans réserve par la Commission tant dans son rapport final que durant toute la période de l'enquête. Il est devenu de plus en plus évident que le gouvernement aurait à jouer, vis-à-vis du Service de sécurité, un rôle qui l'obligerait à accorder beaucoup d'attention à ce qu'il comptait voir la Gendarmerie réaliser à l'intérieur des limites et des contraintes qui s'exercent normalement dans

elle-même. Le recours à l'accusation de complot n'est pas une réponse à moins que l'on ne dispose de preuves concrètes pour justifier les inculpations de ce genre contre des personnes déterminées. Nous avons déjà noté l'absence de preuves concrètes de ce genre, et nous avons passé en revue les divers facteurs qui sont entrés dans la décision du Procureur général de ne pas instituer d'enquêtes en vue d'obtenir ces preuves.

3. La G.R.C.

3.1 Son rôle durant l'enquête

La Commission McDonald a eu l'entière collaboration de la Gendarmerie durant toute son enquête. Les membres de la G.R.C. ont fourni des détails complets et la vaste majorité de ceux qui ont témoigné se sont montrés ouverts et francs. Par le décret qui l'instituait, la Commission était autorisée à avoir entièrement accès au personnel et aux renseignements dont disposait la G.R.C. Ce que la Commission a obtenu de la G.R.C. allait plus loin que l'accès au personnel et aux renseignements. Elle a reçu aide et collaboration bien que des membres de la G.R.C. fissent l'objet d'enquêtes et en dépit de l'examen critique détaillé auquel étaient soumises les politiques et procédures de la Gendarmerie. La Gendarmerie en tant qu'institution a donc vécu une longue période d'enquête et d'examen.

3.2 Le climat de l'époque de l'enquête

La Commission n'a obtenu aucune preuve qui mette en doute l'efficacité de la Gendarmerie à protéger la sécurité nationale du Canada. Au contraire, il y avait tout lieu de croire que le Service de sécurité de la G.R.C. servait bien la nation. Il est utile de se rappeler le climat qui régnait tant au Canada qu'aux États-Unis durant les années étudiées par la Commission. Au pays, des groupes clandestins comme le FLQ se livraient à des activités violentes d'un caractère sans précédent dans notre histoire. Les événements qui ont conduit à l'imposition de la Loi sur les mesures de guerre en 1970 ont amené sans aucun doute la Gendarmerie à faire preuve d'une vigilance intensifiée sur le plan de la sécurité nationale. Aux États-Unis, l'organisation Weather Underground s'est heurtée à maintes reprises au système judiciaire du pays. Le nombre d'attentats à la bombe revendiqués par cette organisation a nettement alarmé les services de police américains, beaucoup de ces attentats ayant provoqué des décès et des blessures corporelles ainsi que la destruction d'une quantité considérable de biens. D'une façon indirecte, ces activités

déterminer si des actes déraisonnables avaient été commis au cours de ces entrées. Aucun cas très particulier de conduite déraisonnable n'était venu à l'attention de la Commission et on ne sait trop si celle-ci envisageait des infractions criminelles. L'expression "conduite déraisonnable" n'était pas définie. Il est à supposer qu'elle pouvait s'appliquer à la conduite pouvant faire l'objet de procédures disciplinaires comme aux inculpations criminelles. Dans le cas des inculpations criminelles, les Procureurs généraux des provinces sont l'autorité responsable des poursuites et bien qu'ils aient en main ces informations depuis la publication du rapport en août 1981, ils ont tous décidé de ne pas poursuivre. Ils n'ont pas donné les motifs de leurs décisions.

Les Procureurs généraux du fédéral et des provinces ne sont pas d'accord avec le point de vue de la Commission qui estime illégale une entrée effectuée pour l'installation de dispositifs de surveillance électromagnétiques. C'est actuellement la matière d'une cause qui a été portée devant la Cour d'appel de l'Alberta. Le Procureur général du Canada est intervenu dans cette affaire pour soutenir qu'une autorisation donnée par un juge autorise aussi implicitement une personne à pénétrer dans des locaux pour installer des dispositifs de surveillance électromagnétiques; il a maintenu en outre qu'un juge a la compétence nécessaire pour autoriser expressément une personne agissant en vertu d'une autorisation à pénétrer dans les locaux pour installer les dispositifs. La question qui a trait à des actes passés sera donc résolue par les tribunaux. Le projet de loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité autorisera expressément tous les actes raisonnables qui sont raisonnablement nécessaires pour permettre l'exécution, aux fins recherchées, des mandats décernés aux termes de cette loi.

2.9 Le recours aux accusations de complot

Selon diverses propositions qui ont été faites, il serait possible de surmonter les difficultés que posent les délais de prescription en portant des accusations de complot en vue de violer les lois fédérales qui ont été effectivement enfreintes. Les accusations de complot seraient portées en vertu du Code criminel. En dehors du fait que les délais de prescription eux-mêmes n'étaient pas le seul facteur qui ait conduit à la décision de ne pas instituer d'autres enquêtes, le recours aux accusations de complot dans ces circonstances représenterait un exercice inattendu du pouvoir d'intenter des poursuites. En outre, l'élément essentiel de l'accusation de complot est l'entente délictueuse plutôt que la perpétration de l'infraction

bureaux régionaux ne sont pas d'une teneur incompatible avec cette note et, de fait, une situation analogue s'est développée du côté enquête criminelle de la Gendarmerie où l'ouverture du courrier avait pris une importance croissante à la fin des années 1960 et au cours des années 1970 en raison de l'utilisation accrue du courrier pour l'importation et la distribution de drogues.

Selon les preuves rapportées par la Commission McDonald, ce n'est que dans les cas graves que le Service de sécurité procédait effectivement à l'interception et à l'examen du contenu du courrier. Un ancien officier supérieur de la G.R.C. a témoigné que l'on avait recours à ces opérations dans les cas de mesures antiterroristes, de contre-espionnage et pour protéger des personnes contre des lettres piégées. À compter de la fin des années 1970, il fallait obtenir des autorisations pour ces opérations de la Direction générale. L'officier supérieur ne connaissait pas d'autres secteurs d'activité dans lesquels des autorisations de ce genre fussent accordées au Service de sécurité.

La Commission a expressément reconnu dans son rapport qu'il était dans l'intérêt public de permettre au Service de sécurité d'avoir accès au courrier dans certaines conditions précises, et que les agents de la paix qui assurent l'application des lois de contrôle des stupéfiants devraient avoir des droits d'accès analogues. La Commission a recommandé d'importantes modifications législatives à cet égard. Fondamentalement, elle a reconnu que certaines des mesures qui avaient été illégalement employées par la Gendarmerie étaient en fait indispensables à l'exercice efficace de ses responsabilités. Cela n'est pas une excuse pour ce qui s'est produit, mais cela montre que la Gendarmerie pouvait raisonnablement considérer que l'ouverture du courrier était indispensable à ses fins.

Le gouvernement déplore qu'il y ait eu ouverture illégale du courrier, et cela dans une mesure aussi étendue. Il ne conviendrait pas, toutefois, de jeter essentiellement le blâme sur les personnes qui ont participé directement à l'ouverture du courrier quand cette pratique a continué sans intervention institutionnelle. La meilleure manière de se préoccuper sérieusement de ces événements passés est de prendre toutes les mesures possibles pour qu'ils ne se reproduisent plus à l'avenir.

2.8 Entrées subreptices

La Commission a recommandé que le ministère de la Justice examine tous les dossiers de la G.R.C. relatifs aux entrées aux fins de surveillance électronique afin de

mondiale jusqu'à 1954 lorsque furent abrogés les Règlements concernant la défense du Canada édictés conformément à la Loi sur les mesures de guerre. Cet usage a conservé, après l'abrogation des règlements, l'élan qu'il avait avant cette date, et est devenu une activité assez répandue qui comportait non seulement la protection de la sécurité nationale mais aussi l'application des lois de contrôle des drogues. Cette pratique a cessé en 1977 lorsque le ministère de la Justice a affirmé dans un avis juridique rendu à la Gendarmerie qu'il était illégal, de la part de quiconque, d'ouvrir et d'examiner le courrier avec ou sans la collaboration des autorités postales à n'importe quel moment après la mise à la poste et avant la livraison.

La Commission McDonald a signalé qu'en novembre 1970 un officier supérieur de la G.R.C. envoyait aux officiers chargés des divers commandements régionaux du Service de sécurité une note qui renfermait notamment ce qui suit:

"Qu'il soit bien compris que toute forme de collaboration reçue de n'importe quelle source CATHEDRAL [ouverture de courrier] est contraire aux règlements existants. Absolument rien ne porte à croire que cette situation soit susceptible d'être rectifiée dans le proche avenir. Puisque ces enquêtes intéressent la sécurité nationale, nous estimons qu'il existe un élément suffisant de justification pour développer ou cultiver les sources disposées à collaborer dans ces conditions. Chaque source qui collabore avec la Gendarmerie risque effectivement son gagne-pain et c'est là un fait qu'il ne faut pas perdre de vue lorsqu'on recrute un individu ou qu'on traite avec lui par la suite."

La Commission n'a pas déterminé de quelle manière ces renseignements particuliers peuvent avoir été transmis aux membres des rangs inférieurs de la Gendarmerie et elle n'a pas sondé la compréhension qui existait au moment où il était fait mention d'un "élément suffisant de justification". La directive citée était pour le moins ambiguë. Il est douteux que l'on puisse dire avec justesse qu'elle ait contribué à créer une ambiance de légitimité. Selon toute vraisemblance, elle a fait planer l'incertitude sur la légalité des actes du personnel des Postes qui collaborait avec la Gendarmerie pour l'ouverture du courrier. Il n'est pas difficile d'imaginer les déductions qui auraient pu être faites, à partir de cette note, concernant les activités des membres de la G.R.C. qui menaient ce genre d'opérations. Les communications ultérieures et les échanges connexes entre officiers supérieurs à la Direction générale de la G.R.C. et aux

encore soumis à toute la rigueur de la loi. La grande majorité, toutefois, se trouvait à bénéficier du délai de prescription. Ceux que les délais réglementaires empêchaient de poursuivre se sont retrouvés du côté gagnant bien que leur comportement ait été en toute probabilité aussi blâmable que celui de n'importe lequel de leurs collègues qui avait fait l'objet d'enquête mais qui s'était adonné à des activités illégales à une période plus tardive. Peut-être même ceux dont les activités ont eu lieu à une époque très antérieure ont-ils été beaucoup plus blâmables, car ils ont peut-être donné l'exemple qu'ont suivi leurs successeurs. Fondamentalement, le délai de prescription dans ces circonstances tire son importance du fait qu'il a divisé arbitrairement un groupe global dont les membres sont liés de façon inextricable dans leurs activités et leurs objectifs. Cet aspect ne se présente que rarement de façon aussi rigide à l'égard des poursuites intentées contre des particuliers. Qui plus est, la réponse n'était pas de soumettre un pourcentage relativement faible à la pleine rigueur de la loi. Le préjudice causé à quelques-uns n'absout pas les autres. Ce qu'il fallait, c'était d'aborder le problème sous un angle institutionnel global. Le problème en cause était une question d'équité; c'était aussi une question de bon sens.

2.6 Mobiles

Diverses autres considérations sont aussi importantes pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites dans ces circonstances. L'une était la question des motifs d'action de la part des membres de la Gendarmerie qui ont participé à des activités illicites. Rien, dans le rapport de la Commission ou de la part de toutes autres sources, ne laisse entendre que les membres aient été motivés par autre chose qu'un désir de protéger efficacement la sécurité nationale ou d'appliquer la loi pénale. Les membres ne recherchaient pas le gain personnel, pécuniaire ou autre. Bien qu'une cour de justice n'accorderait pas nécessairement beaucoup de poids à cet élément en tant que question strictement de droit, c'est un facteur que le Procureur général pouvait prendre en considération en rendant une décision sur l'utilité d'instituer les enquêtes recommandées par la Commission. Concrètement, cet élément est un autre aspect de l'équité sur laquelle s'appuie la décision de ne pas poursuivre.

2.7 Ouverture du courrier

Au Canada, la pratique de l'ouverture du courrier dans des circonstances touchant à la sécurité nationale a eu un caractère légal depuis l'époque de la Deuxième guerre

2.5 Délais de prescription

La question des délais de prescription a une incidence importante sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites. Une bonne partie des faits sur lesquels la Commission McDonald recommandait une enquête n'auraient jamais pu faire l'objet de poursuites pour la simple raison que le délai réglementaire avait expiré, soit au cours de l'enquête soit peu après. Les principaux exemples sont les 132 cas d'accès illégitime du Service de sécurité à des renseignements confidentiels détenus par le ministère du Revenu national, le nombre considérable de demandes (2 727) de renseignements provenant de la Commission d'assurance-chômage et l'accès à des renseignements confidentiels du ministère de l'Industrie et du Commerce et du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. La question qui a été soulevée est celle de savoir quel effet l'écoulement des délais de prescription dans le cas de tant d'activités menées par des membres de la GRC aurait dû avoir vis-à-vis des activités qui auraient pu conduire à juste titre à des poursuites si elles avaient fait promptement l'objet d'enquêtes aussitôt après le rapport de la Commission.

De l'avis du Procureur général, ce problème était lié de façon inextricable à la question de l'équité. Les principes sur lesquels se fondent les délais de prescription ont un rapport avec la difficulté qu'il y a à réunir des preuves valides dans les cas qui remontent trop loin, avec la nécessité d'une mesure de certitude et de finalité dans certaines affaires, et avec la notion que l'administration de la justice n'est pas bien servie si l'on traîne inutilement des affaires non réglées qui se rattachent à des transgressions considérées moins graves à la loi. La nature des délais de prescription n'est pas aussi rigide, malheureusement, que la date précise qui dit qu'une personne ne peut être poursuivie à l'égard de certaines activités illégitimes, tandis que son voisin peut l'être à l'égard d'activités identiques simplement parce que l'État a agi plus promptement en faisant enquête sur ses actes. En théorie, les délais de prescription semblent satisfaisants. Quand un certain nombre d'individus peuvent être déterminés avec précision comme tombant d'un côté de la ligne, tandis qu'un autre nombre, tout aussi facilement identifiable, est relégué du côté perdant, le concept devient beaucoup plus pénible dans son application, et beaucoup moins acceptable pour toutes les personnes en cause. C'est précisément le genre de situation difficile qui s'est présenté après la publication du rapport de la Commission McDonald. Assurément, un petit pourcentage des membres de la Gendarmerie qui s'étaient livrés aux actes illégaux étaient

2.4 Pratiques institutionnalisées

Une bonne partie des enquêtes que recommandait la Commission McDonald avaient trait à des pratiques répandues dans l'ensemble de la Gendarmerie. Ces pratiques, comme l'interception du courrier et l'accès à des renseignements confidentiels détenus par divers ministères fédéraux, ainsi que l'utilisation de ces renseignements, échappaient en fin de compte au contrôle des individus qui s'y livraient. Elles sont devenues un problème du système. Les correctifs nécessaires ne se trouvaient pas essentiellement au niveau de l'individu, mais plutôt au niveau des institutions au sein desquelles le problème avait grandi.

En outre, un grand nombre de faits signalés par la Commission avaient le caractère d'actes "institutionnalisés" par lesquels un service gouvernemental s'associait en un sens à un autre pour la réalisation de ce qui était peut-être perçu à tort comme un objectif commun. La G.R.C. joue régulièrement un rôle dans l'application de diverses lois fédérales. Elle mène souvent, par exemple, des enquêtes complexes qui conduisent à des poursuites pour évasion fiscale. Elle participe à des enquêtes au sujet d'abus commis vis-à-vis de la Loi sur l'assurance-chômage. Pour leur part, les fonctionnaires des ministères chargés d'appliquer les diverses lois dont les dispositions de confidentialité ont été violées par les activités de collecte de renseignements que signale la Commission auraient travaillé normalement en étroite collaboration avec les membres de la Gendarmerie pour la réalisation de nombreux objectifs communs valables. Cela, en soi, n'excuse pas les actes illégaux commis par les diverses personnes qui ont participé à ces pratiques. Elles ont été clairement fourvoyées quant à l'application de la loi, ou elles ont cru erronément qu'elles étaient fondées à violer la loi simplement parce qu'elles croyaient servir les fins plus élevées de la sécurité nationale ou de l'application des lois pénales. En outre, il est possible que les règles fondamentales de ce genre d'activité institutionnalisée n'aient jamais été précisées à ceux qui assuraient l'application des lois fédérales qui ont été violées. Il apparaît maintenant que des directives sans équivoque auraient dû être émises dès le début. Il est intéressant de noter que ces activités ont cessé à partir du moment où leur caractère illégal a été mieux connu au cours des années 1977-1978. Tous ces facteurs pouvaient être pris valablement en considération dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuite.

d'une déclaration de l'honorable Ron Basford, ancien Procureur général, qui parlait de la nature et des limites du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites qui était confié à cette charge:

"Il faut exclure toute considération fondée sur des opinions étroites et partiales ou sur les conséquences politiques de la divulgation de certains faits pour le procureur général ou pour d'autres.

"Lorsqu'il doit prendre une décision..., le procureur général a le droit de demander des renseignements et des conseils à d'autres, mais il ne doit certainement pas obéir aux directives de ses collègues du gouvernement ou du Parlement lui-même. Cela ne veut pas dire que le procureur général n'est pas comptable de ces décisions au Parlement. Il l'est certainement."

Cette citation est reproduite de la page 515 du Troisième rapport de la Commission. Lorsqu'il était Procureur général du Canada, le Sénateur Jacques Flynn, selon la déclaration citée dans un appendice aux Débats du Sénat du 18 octobre 1979, avait ceci à dire au sujet de la responsabilité ultime du Procureur général:

"En étudiant un cas qui lui a été soumis le procureur général a incontestablement le droit de se renseigner comme il le jugera bon, et de consulter même ses collègues du Cabinet. Mais c'est à lui en définitive de décider de la ligne de conduite qu'il adopte dans les cas particuliers. Le procureur général n'agit pas sur les directives de ses collègues, des autres députés ou de quiconque lorsque dans l'exercice de ses fonctions il fait appliquer la loi. D'autre part, il doit certes être prêt à répondre au Parlement de ses actes. Ces principes sont bien connus et établis non seulement au Canada, mais au Royaume-Uni et dans tous les pays qui vivent sous le régime de la démocratie parlementaire."

Il est important de comprendre le rôle que la loi confie au Procureur général pour mesurer comme il convient pourquoi la Commission McDonald a adressé un si grand nombre de ses recommandations au Procureur général et pourquoi la décision de poursuivre et, dans ces circonstances, la décision d'instituer des enquêtes incombait en dernier lieu à lui seul.

manifestant son approbation, deux anciens procureurs généraux de l'Angleterre. Tout d'abord, Sir John Simon:

"Le comble de l'absurdité en ce qui concerne les fonctions du procureur général est de prétendre qu'il doit toujours poursuivre pour la simple raison qu'il croit, comme disent les avocats, qu'il y a matière à poursuites. Cela n'est pas vrai, du moins tel est l'avis de tous ceux qui ont occupé cette charge."

Deuxièmement, Sir Hartley Shawcross qui abonde dans le sens de Sir John Simon:

"La règle n'a jamais été dans notre pays...d'intenter d'office des poursuites en cas d'infractions criminelles présumées. L'intérêt public est le facteur déterminant.

"Le procureur général devra peut-être prendre en considération une vaste gamme de facteurs qui tous débouchent sur la question que voici: Une poursuite serait-elle d'intérêt public, ce qui bien entendu, comprend l'intérêt de la justice?"

"Lorsqu'il s'agit d'un cas ordinaire...il faut examiner la preuve, voir si elle va au-delà du simple soupçon et si elle est suffisante pour justifier la mise en jugement de l'inculpé sous le coup d'une accusation criminelle.

"Dans d'autres cas, il faut tenir compte de facteurs d'une plus grande portée. Il n'est pas toujours d'intérêt public de mettre en branle tout l'appareil judiciaire pour aboutir, à la fin, à une peine purement normale peut-être en raison de circonstances atténuantes et peut-être aussi à cause de ce que l'inculpé a déjà enduré."

Ces citations se trouvent dans le contexte du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites, dans les cas où le ministère public peut envisager des preuves concrètes et spécifiques. Dans le cas qui intéresse le Procureur général, il n'existe pas de preuve de ce genre et la question était fondamentalement de savoir s'il était raisonnable de chercher à obtenir ce genre de preuve.

2.3 La responsabilité du Procureur général

La mesure dans laquelle la responsabilité en matière de poursuites s'attache exclusivement à la charge de Procureur général ressort clairement de la citation suivante

La Commission ne recommandait pas d'enquêtes spéciales sur la participation de hauts fonctionnaires de l'État ou de ministres, et il n'existe pas de motifs découlant de l'enquête ou du rapport de la Commission qui justifieraient ces enquêtes. La Commission a consacré beaucoup de son temps et de son attention à cette question à ses audiences. La question elle-même a été traitée abondamment dans le Troisième rapport de la Commission, et celle-ci a expressément constaté que les ministres et les hauts fonctionnaires de l'extérieur de la G.R.C. n'étaient pas au courant des pratiques illégales qui avaient cours à l'intérieur de la Gendarmerie.

2. Pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites

2.1 Aperçu général

Le Procureur général n'est jamais obligé d'intenter des poursuites. Il a un pouvoir discrétionnaire très étendu à cet égard. Comme on l'a déjà expliqué, à une seule exception près, la Commission n'a pas signalé de faits ou d'éléments de preuve qui auraient justifié que le Procureur général du Canada intente des poursuites au criminel contre une personne en particulier. Fait important, même si des enquêtes avaient été entreprises et même si elles avaient produit des preuves spécifiques, cela n'aurait pas nécessairement conduit à une décision d'intenter des poursuites.

Une décision relative à l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites a déjà été prise et annoncée par le Procureur général précédent. Cette décision est irrévocable. Le contexte dans lequel elle se situe est d'une grande portée.

2.2 Relation avec la primauté du droit

L'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites n'a jamais été jugé incompatible avec la primauté du droit. La Commission elle-même, aux pages 515 à 520 de son Troisième rapport, a exprimé des opinions convergentes au sujet des principes qui s'appliquent à l'exercice de ce pouvoir. Selon la Commission, la première question que doivent se poser les autorités compétentes est de savoir si elles ont la preuve d'une infraction et si elles peuvent raisonnablement s'attendre à ce que les poursuites aboutissent à une condamnation. S'il existe une preuve de ce genre, les instances responsables doivent aussi être convaincues que, considérant toutes les circonstances de l'affaire, les poursuites judiciaires sont conformes à l'intérêt public. La Commission a cité à ce sujet, en

Une bonne partie des enquêtes recommandées par la Commission avaient trait à des activités ou à des incidents qui n'auraient pu faire l'objet de poursuites à cause de l'expiration des délais prescrits. Des exemples typiques à cet égard sont les 132 cas signalés par la Commission où le Service de sécurité avait cherché à obtenir illégalement des renseignements confidentiels du ministère du Revenu national contrairement à la Loi de l'impôt sur le revenu, et la plupart des 2 727 cas où le Service de sécurité et la Direction des enquêtes criminelles ont demandé des renseignements statistiques de la Commission d'assurance-chômage à des fins non reliées à l'exécution ou à l'administration de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage. On reviendra plus loin sur la question de ces délais de prescription fixés par la loi.

De la part du gouvernement, se lancer dans les longues enquêtes massives qui recommandait le rapport de la Commission aurait équivalu remettre en marche la majeure partie de l'enquête de la Commission, mais sans moyens d'enquête spéciaux et indépendants et cela à une époque beaucoup plus tardive après la perpétration des faits soumis à enquête.

1.6 Ministres et hauts fonctionnaires

On a prétendu qu'un programme d'enquêtes spéciales révélerait peut-être des activités illégales de la part de cadres supérieurs de la G.R.C., de fonctionnaires et peut-être de ministres de la Couronne. En réalité, la Commission n'a fait aucune constatation qui puisse amener raisonnablement à ce genre de conclusion. Elle a découvert que certains membres de la G.R.C. avaient été disposés, durant la période soumise à enquête, à tromper systématiquement des hauts fonctionnaires en dehors de la Gendarmerie ainsi que les ministres responsables. Le rapport ne renferme pas d'indications voulant que des hauts fonctionnaires ou des ministres aient participé à ce genre de duperie ou aient approuvé la non-divulgateion systématique d'informations qui aurait pu révéler des irrégularités dans les opérations de la Gendarmerie. Le rapport ne contient aucune inférence de ce genre et, du reste, en expliquant pourquoi certains faits n'ont pas été rendus publics au moment de la présentation de son rapport, la Commission précise, à la page 451 du Troisième rapport, que

"[Les] faits dont nous avons connaissance se rapportent entièrement à la conduite de membres de la G.R.C. et pas du tout à celle de hauts fonctionnaires de l'extérieur de la G.R.C. ou de ministres de la Couronne."

dans des circonstances intéressant directement la sécurité nationale, le Procureur général pouvait décider qu'il n'était pas conforme à l'intérêt public de poursuivre ou de divulguer des faits.

1.4 Éléments de preuve pour des poursuites fédérales

Après que la Commission eut présenté son rapport, des avocats du ministère de la Justice ont effectué une analyse de l'information recueillie par la Commission au cours de son enquête et de l'établissement de son rapport. Le but précis de cette initiative était de déterminer s'il existait des preuves factuelles qui justifieraient des poursuites à ce stade. À l'exception du seul cas déjà mentionné, le ministère de la Justice a conclu qu'il n'avait pas d'éléments sur quoi s'appuyer pour recommander au Procureur général d'intenter des poursuites.

1.5 Enquêtes recommandées par la Commission ou découlant de son rapport

Au cours de la période du mandat de la Commission, le gouvernement craignait que toute forme d'enquête de sa part ne soit vue essentiellement comme un parallèle des enquêtes de la Commission et ne gêne la bonne marche des travaux de celle-ci. Des enquêtes menées alors par le gouvernement auraient pu être perçues comme une ingérence dans l'oeuvre de la Commission et cela aurait miné la confiance du public envers cette dernière. Des ressources humaines et financières importantes avaient été mises à la disposition de la Commission et aucun délai maximum n'avait été fixé pour ses travaux.

Le rapport de la Commission recommandait des enquêtes massives. Dans le cas de l'ouverture du courrier, par exemple, la Commission recommandait que le Procureur général du Canada fasse enquête sur 865 opérations menées par le Service de sécurité et la Direction des enquêtes criminelles entre 1970 et 1977, pour déterminer s'il existait des preuves qui justifieraient des poursuites conformément à l'article 58 de la Loi sur les postes. Ces opérations avaient eu lieu dans sept villes canadiennes, chaque opération faisant intervenir un nombre inconnu d'objets de correspondance et plusieurs agents de la G.R.C. et membres du personnel des Postes. En conséquence, à moins que l'on ne procédât à des enquêtes sélectives, il aurait fallu faire enquête sur la conduite d'au moins 6 ou 7 personnes pour chacune des 865 opérations menées. Des enquêtes sélectives auraient été injustes, et en raison du temps qui s'était écoulé entre les actes présumés illégaux et l'institution des enquêtes, on aurait obtenu des résultats incertains et fort vraisemblablement inégaux.

effectuer des entrées conformément à ces mandats et autorisations. La Commission a conclu que toutes les entrées faites censément en conformité avec les mandats et autorisations sans le consentement d'une personne habilitée à donner son consentement constituent une violation de la propriété, et que toute ingérence dans des biens afin de réaliser de la surveillance électronique constitue aussi une violation de propriété. La Commission a fait observer que toutes entrées faites après le 1^{er} juillet 1974 avaient eu lieu conformément à un avis juridique du ministère de la Justice et, par conséquent, ne devaient pas faire l'objet de mesures disciplinaires ou de poursuites en justice. Elle a recommandé en outre que tous les dossiers de la G.R.C. concernant les entrées effectuées pour les besoins de la surveillance électronique soient examinés par le ministère de la Justice afin que l'on détermine si des actes déraisonnables avaient été commis et, si tel est le cas, que l'on défère ces cas au Procureur général de la province concernée.

1.3 Cas déferés aux Procureurs généraux des provinces

En août 1981, le Procureur général du Canada a envoyé diverses parties non publiées du rapport de la Commission et les preuves connexes obtenues de celle-ci aux Procureurs généraux de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec. Ces documents portaient sur diverses activités que la Gendarmerie avait eues dans leur province respective. Les Procureurs généraux de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario ont annoncé ultérieurement qu'ils n'intenteraient pas de poursuites relativement aux documents qui leur avaient été soumis. Ils n'ont pas fait part des motifs de leurs décisions. Le Procureur général du Québec, qui avait déjà reçu des renseignements de la Commission Keable, commission d'enquête instituée par la province de Québec, a intenté des poursuites contre plusieurs membres et anciens membres de la G.R.C.

Dans un certain nombre de cas que la Commission avait déferés au Procureur général du Canada, le Solliciteur général a conclu que la divulgation des preuves existantes nuirait à la sécurité nationale. Comme c'était uniquement d'après ces éléments de preuve que les Procureurs généraux des provinces auraient pu intenter des poursuites, le Procureur général du Canada a conclu qu'il ne fallait pas poursuivre ces affaires particulières. Cette décision était en accord avec la déclaration de la Commission qui expliquait pourquoi elle ne rendait pas publics les faits relatifs à certains cas; elle était aussi en harmonie avec le point de vue exprimé par la Commission, selon lequel,

1971 et 1977, le Service de sécurité a obtenu des renseignements confidentiels du ministère du Revenu national à 132 occasions à des fins qui n'étaient pas reliées à l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu. De 1972 à 1977, la Direction des enquêtes criminelles a obtenu illégalement des renseignements analogues dans le cadre d'un programme conjoint dirigé contre le crime organisé. Plusieurs agents de la G.R.C. étaient en cause, de même qu'au moins deux fonctionnaires du ministère du Revenu national. Selon d'autres informations obtenues par la Commission, entre 1973 et 1978, le Service de sécurité et la Direction des enquêtes criminelles ont demandé des renseignements de la Commission d'assurance chômage à 2 727 occasions à des fins qui ne se rattachaient pas à l'administration ou à l'exécution de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage. (Il n'existait aucun élément de preuve pour montrer combien de demandes avaient conduit à la transmission illégale de renseignements.) Dans le même esprit, la Commission a examiné des documents qui indiquaient la possibilité qu'un membre de la G.R.C. ait obtenu illégalement des renseignements protégés par la Loi stimulant la recherche et le développement scientifiques. Enfin, elle a reçu des preuves documentaires selon lesquelles à quatre reprises des renseignements auraient peut-être été obtenus illégalement du personnel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social contrairement aux dispositions de la Loi sur la sécurité de la vieillesse et de la Loi sur les allocations familiales.

La Commission a reçu des données statistiques et des données factuelles concernant 865 opérations dans le cadre desquelles des membres de la G.R.C. ont intercepté et ouvert du courrier entre 1970 et 1977. Personne n'a été nommé relativement à ces opérations, et la Commission a recommandé que le Procureur général fasse enquête sur toutes opérations de ce genre pour déterminer s'il existait des preuves qui justifieraient des poursuites pour violations de l'article 58 de la Loi sur les postes. Cet article fait de l'ouverture du courrier un acte criminel et ne prévoit aucun délai de prescription.

La Commission a fait aussi un certain nombre de constatations au sujet des cas d'entrée subreptice comme on en est venu à les appeler. Entre le 1^{er} juillet 1974 et la fin de 1979, le Service de sécurité a obtenu 2 483 mandats en vertu de la Loi sur les secrets officiels et la Direction des enquêtes criminelles a obtenu 1 060 autorisations fédérales en vertu de la partie IV.1 du Code criminel concernant la surveillance électronique. La question se résume à savoir si des membres de la Gendarmerie pouvaient

sienne de protéger la sécurité du Canada, quant aux mécanismes requis pour la mise en oeuvre de ces politiques et procédures, et finalement quant à l'à-propos des lois du Canada dans la mesure où elles s'appliquent à ces politiques et procédures, eu égard aux impératifs de sécurité du Canada."

1.2 Les principales conclusions de la Commission

La grande majorité des conclusions et recommandations de la Commission avaient trait à la partie du mandat qui chargeait celle-ci de déterminer dans quelle mesure l'activité illégale de la G.R.C. était devenue institutionnalisée, et de recommander des changements systématiques si elle constatait que les irrégularités étaient de fait étendues et fréquentes dans le cadre des opérations de la Gendarmerie. La Commission a accordé principalement son attention aux difficultés institutionnelles plutôt qu'aux faits de chaque cas.

La Commission a fait état de preuves concrètes à l'égard de plusieurs cas particuliers sur lesquels elle avait fait enquête, et une grande partie de ces renseignements ont été transmis aux instances provinciales chargées d'intenter les poursuites. À une seule exception près, toutefois, elle n'a soumis aucune de ces preuves concernant des activités illégales au Procureur général fédéral. La seule exception avait trait à une violation possible de la Loi de l'impôt sur le revenu. Les poursuites dans ce cas se sont trouvées exclues parce que le délai prescrit par la loi avait expiré avant que le rapport de la Commission ne soit présenté au Gouverneur en conseil.

La Commission McDonald a signalé qu'à son avis les membres de la G.R.C. avait commis des centaines d'actes illégaux, mais elle n'a pas fourni de détails factuels ni de renseignements sur lesquels le Procureur général pourrait fonder des poursuites. En conséquence, à l'égard des activités illégales qu'il revenait à l'instance fédérale de poursuivre, la Commission McDonald a recommandé des centaines d'enquêtes dont le but aurait été de réunir des preuves sur lesquelles se fonderaient des accusations précises.

Une bonne partie des enquêtes qu'a recommandées la Commission McDonald avaient trait à l'accès illégal de la Gendarmerie à des renseignements confidentiels détenus par le gouvernement fédéral, ainsi qu'à l'emploi illégitime qu'elle en faisait. La Commission a obtenu des données statistiques et des témoignages oraux selon lesquels, entre

LA COMMISSION MCDONALD

1. Genèse

1.1 L'établissement et le mandat de la Commission

Un facteur décisif qui a conduit à l'établissement de la Commission en 1977 a été une série d'allégations voulant que divers actes illégaux aient été commis par des membres de la G.R.C. Ces actes comprenaient l'entrée subreptice dans des locaux à Montréal et leur perquisition, le retrait de documents de ces locaux sans autorisation légale, l'incendie d'une grange et la subtilisation de dynamite. Selon d'autres allégations de caractère plus étendu, certains membres de la Gendarmerie auraient participé à des enquêtes ou à d'autres activités qui n'étaient ni autorisées ni prévues par la loi et, de fait, le Commissaire de la G.R.C., après avoir fait enquête sur ces allégations, a constaté l'existence d'indications selon lesquelles certains membres de la G.R.C. avaient peut-être joué effectivement un rôle dans ce genre d'enquêtes et d'activités.

Le mandat qui incombait à la Commission par décret était le suivant:

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



TABLE DES MATIÈRES

1. Genèse
 - 1.1 L'établissement et le mandat de la Commission
 - 1.2 Les principales conclusions et recommandations de la Commission
 - 1.3 Cas déferés aux Procureurs généraux des provinces
 - 1.4 Éléments de preuve pour des poursuites fédérales
 - 1.5 Enquêtes recommandées par la Commission ou découlant de son rapport
 - 1.6 Ministres et hauts fonctionnaires

2. Pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites
 - 2.1 Aperçu général
 - 2.2 Relation avec la primauté du droit
 - 2.3 La responsabilité du Procureur général
 - 2.4 Pratiques institutionnalisées
 - 2.5 Délais de prescription
 - 2.6 Mobiles
 - 2.7 Ouverture du courrier
 - 2.8 Entrées subreptices
 - 2.9 Complot

3. La G.R.C.
 - 3.1 Son rôle durant l'enquête
 - 3.2 Le climat de l'époque de l'enquête
 - 3.3 Discipline

4. Conséquences découlant de l'enquête de la Commission McDonald
 - 4.1 La relation de la Gendarmerie avec le gouvernement
 - 4.2 Les politiques et procédures de la Gendarmerie
 - 4.3 La relation de la Gendarmerie avec le ministère de la Justice
 - 4.4 Projet de loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité

5. Conclusion





LA POSITION DU PROCUREUR GÉNÉRAL
DU CANADA CONCERNANT CERTAINES
RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION
McDONALD