

Démarches auprès du Sénat

R.S. Ratner

Le 18 mai 1983, le solliciteur général déposait à la Chambre des communes le projet de loi C-157, *Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité*, qui s'inspirait, en partie, des recommandations de la Commission McDonald chargée d'étudier certains actes répréhensibles qu'aurait commis la GRC dans les années 1970. La commission avait conclu qu'il était impossible de réformer le service de sécurité de la GRC et qu'il convenait plutôt de créer un service civil de renseignement et de sécurité.

Le projet de loi suscita immédiatement des inquiétudes et alarma même certains milieux par ses dispositions et ses lacunes. D'après les critiques, les recommandations de la Commission McDonald voulant que le nouveau service respecte la suprématie du droit et rende compte de son activité au Parlement ne se reflétaient guère dans certaines dispositions orwelliennes du projet de loi. Celles-ci autorisaient le nouvel organisme à se livrer à des activités de surveillance indiscrettes sans avoir de mandat, à agir sans rendre de comptes au Parlement et à déterminer son mode de fonctionnement à partir d'un vague mandat qui ne définissait pas la sécurité nationale. Le projet de loi avait une portée si vaste qu'il aurait pu rendre illégales des activités légitimes comme la défense d'une cause ou la divergence d'opinion. Il semblait conçu pour éviter que le nouveau service de sécurité n'éprouve les mêmes embarras que la GRC, en légalisant tout simplement, de nombreux actes qui étaient auparavant illégaux ou douteux. Comme il fallait s'y attendre, de nombreux groupes et particuliers soucieux des libertés civiles, s'y opposèrent. Certains se demandèrent qui donc les protégerait contre ceux-là mêmes qui étaient censés les protéger.

Le gouvernement s'attendait bien sûr à ces protestations, et un comité spécial du Sénat sur le Service canadien du renseignement de sécurité fut chargé, en juin 1983, d'étudier la teneur du projet de loi et d'en faire rapport avant le mois de novembre suivant. Le 16 juillet, une annonce parut dans les divers journaux du Canada invitant les particuliers et les organisations à présenter des mémoires à ce sujet. L'annonce des audiences du comité ne dissipa guère les inquiétudes, car l'enquête devait être très brève, sans aucune recherche indépendante, et le comité ne devait pas quitter Ottawa.

M. Ratner est professeur au Département d'anthropologie et de sociologie de l'Université de la Colombie-Britannique et membre du conseil d'administration de l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique. Il comparut comme témoin devant le Comité spécial du Sénat sur le Service canadien du renseignement de sécurité, le 28 septembre 1983.

Préparatifs en vue d'affronter Ottawa

À Vancouver, on mit sur pied un comité spécial appelé «Coalition pour le rejet du projet de loi C-157». J'en fis partie en tant que représentant de l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique. Les autres membres étaient issus de syndicats, d'associations d'avocats et de divers groupes d'action sociale, et comprenaient des particuliers qui voulaient se joindre à un mouvement visant à faire échec au projet de loi ou à le modifier. D'autres groupements semblables furent créés au Canada, comme la Coalition d'Ottawa-Hull contre le projet de loi C-157. De plus, une journée nationale de protestation fut organisée pour le 15 octobre.

En août, la coalition de Vancouver parraina un groupe de discussion au Robson Media Centre, afin de susciter une plus grande participation. Les membres du groupe comprenaient notamment un député, un représentant de l'Ordre des avocats de la Colombie-Britannique, un défenseur des droits des détenus, un membre de la faculté de droit de l'Université de la Colombie-Britannique, un «simple citoyen», et moi-même.

Mon rôle consistait à décrire les difficultés que connaissent les régimes démocratiques libéraux, et les réactions des gouvernements de la Grande-Bretagne, des États-Unis et du Canada à cette situation. J'ai fait remarquer que l'accroissement du pouvoir de l'État traduisait un effritement de la démocratie représentative et conduisait finalement l'État à s'entourer de secret ou à gouverner à coup de décrets puis à faire légitimer ses actes par les médias, le public et le Parlement.

Pour ces trois pays, le phénomène est essentiellement le même : les menaces envers les institutions existantes ainsi que le consensus libéral traditionnel incitent les dirigeants à déclarer que le «moment est exceptionnel», que des mesures plus strictes s'imposent et qu'il convient de conférer de plus grands pouvoirs à l'État. Un État *renforcé* ou *exceptionnel*, empreint d'autoritarisme voit alors le jour et trouve sa place dans le cadre politique existant. En Grande-Bretagne et aux États-Unis, la diversité et l'inconstance du sentiment populaire (sur des questions comme la sexualité, l'avortement, l'indiscipline dans les écoles, la criminalité et le bien-être social) sont telles que les partis politiques peuvent élaborer de puissantes théories de droite et accéder au pouvoir grâce à des formations prônant «l'État exceptionnel». Au Canada, où les différences régionales empêchent de mobiliser l'opinion publique autour de thèmes nationalistes, c'est la bureaucratie qui crée les conditions propices à l'émergence de «l'État exceptionnel» sans tenir compte de l'opinion publique. Le projet de loi C-157 pourrait être considéré comme une manœuvre de ce genre.¹

Je craignais que mon analyse, dense quoique complète, des forces sous-jacentes au projet de loi C-157 ne convînt pas à

une réunion ayant le caractère d'un rassemblement politique (m'excusant même à l'avance de donner une conférence formelle), mais les applaudissements nourris de l'auditoire me rassurèrent. Je me sentis encouragé à persévérer pour obtenir le retrait du projet de loi C-157. Et si mes auditeurs pouvaient comprendre l'argument assez complexe que je leur présentais au sujet des nombreuses conséquences du projet de loi, cela devait correspondre à leurs préoccupations et à leurs inquiétudes; il valait donc la peine qu'on le dise et qu'on le répète jusqu'à ce que les autorités compétentes prêtent l'oreille.

De son côté, l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique préparait un mémoire qu'elle devait soumettre au Comité sénatorial et elle avait accepté l'invitation de comparaître aux audiences. En tant qu'agent de liaison de l'Association auprès de la Coalition de Vancouver, j'organisai chez moi une réunion où trois de nos membres présentèrent à ceux de la Coalition de Vancouver, une version préliminaire du mémoire. Ce dernier soulignait les points où le projet de loi s'écartait des recommandations de la Commission McDonald, et notamment là où il associait à la subversion les activités légitimes de protestation et où il révoquait certains droits et libertés de base (apparemment garantis par la Charte) au nom de la «sécurité nationale» et de la «raison», critères dont on peut facilement abuser même lorsque des menaces envers le pays ne sont pas discernables. Les pouvoirs excessifs prévus dans le projet de loi C-157 persuadèrent les rédacteurs du mémoire de rejeter la notion même d'un service civil de sécurité et de préconiser plutôt que les activités de sécurité et de renseignement demeurent la responsabilité de la GRC, sous une surveillance indépendante mais rigoureuse et dans un cadre plus respectueux de la primauté de la loi.

Malheureusement, aucun des auteurs du mémoire ne pouvait assister aux audiences du Comité du Sénat et j'ai été prié de me rendre à Ottawa avec John Russell, le directeur administratif de l'Association.

Avant d'entreprendre mon pèlerinage dans l'Est, j'eus un entretien avec un membre de la Coalition de Vancouver qui me remit la première partie du projet de mémoire de son groupe. Le document soulignait les arrière-pensées du gouvernement en créant le comité spécial, et décrivait les sénateurs siégeant au comité comme des membres d'une élite recluse dont les vues étroites les empêchaient de comprendre l'incidence du projet de loi sur des groupes politiquement marginaux de la société canadienne. J'estimais que ces remarques n'étaient pas tout à fait sans fondement, mais qu'en faire part au comité ne favoriserait guère les possibilités de dialogue.

J'eus également une conversation avec le directeur adjoint de l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique qui me recommanda fortement d'insister sur la question impersonnelle de la «sécurité nationale» et ses répercussions sur les libertés civiles. Je sentis alors qu'il fallait dépolitiser mes observations au comité sénatorial; en fait, il me fit discrètement savoir que le discours que j'avais prononcé au Robson Square ne devait pas constituer l'essentiel de mon exposé, car mes propos n'avaient pas été «officiellement approuvés par le conseil d'administration». J'approuvai poliment, sachant bien que ce que je déciderais finalement de dire aux sénateurs serait, du moins en partie, ce que j'estimais devoir être dit.

Au coeur de la Nation

Après avoir fait escale à Toronto, j'arrivai donc à Ottawa. Ayant quelques jours libres pour repenser certains de mes arguments avant de comparaître devant le comité du Sénat, je décidai de consulter deux collègues et un membre du Comité de la justice de la Chambre des communes.

Je rendis d'abord visite à un confrère, comme moi professeur de sociologie. Il me recommanda instamment d'adopter une approche non orthodoxe en rejetant les définitions que donne l'État de la sécurité et en portant toute la question de la surveillance et du renseignement sur la scène publique. L'accent qu'il mit sur la surveillance démocratique au niveau local par opposition (ou pour faire contrepoids) à la surveillance monolithique de l'État, m'intéressa pour des raisons idéologiques, mais je sentis que ce genre d'argument n'impressionnerait pas le Sénat.

Mon entretien avec un criminologue fonctionnaire fut, d'autre part, déprimante par son côté terre à terre. Il prétendit que le principal souci du comité serait de modifier le projet de loi de manière à minimiser l'opposition et à parvenir à un consensus. Selon lui, l'objectif du comité était d'en arriver à une solution concrète qui apaiserait le public et la GRC et atténuerait les diverses pressions des États-Unis, particulièrement de la CIA. Je pris note de ses conseils, en louant le ciel de n'avoir pas sombré dans la désolation bureaucratique qui l'affligeait. Le parlementaire avec lequel j'ai parlé n'était ni un philosophe lyrique ni un pur stratège. Il connaissait le projet de loi en détail et a clairement fait ressortir les graves lacunes qu'il discernait. Comme on pouvait s'y attendre, il a déploré que le texte de loi ne prévoie pas une surveillance parlementaire du Service civil de renseignement de sécurité.

La veille de notre comparution, je décidai d'assister aux audiences pour voir quelle atmosphère y régnait et pour me familiariser avec le mode d'interrogation. J'enfilai plusieurs corridors de l'édifice de l'Ouest du Parlement, me frayant un chemin dans ce labyrinthe grâce à des panneaux improvisés installés sur des chaises branlantes. Et j'aboutis dans les toilettes des hommes. Rien de très cérémonial jusqu'ici!

La salle du comité était longue et de forme rectangulaire; le président, les greffiers, le personnel de recherche et les témoins étaient assis au bout d'une grande table sur laquelle reposaient des microphones et des blocs-notes. Une dizaine de sénateurs avaient pris place à des tables placées perpendiculairement à la table principale. Une petite table installée en face du président semblait être réservée aux journalistes. Les sièges réservés au public étaient à moitié occupés. J'eus l'impression gênante que la salle était remplie de policiers. Je ne me trompais pas : des membres de la GRC témoignaient cet après-midi-là. Je m'assis et branchai l'écouteur pour faire l'expérience de la traduction simultanée. L'appareil ne fonctionnait pas bien, ce qui ne m'a pas tellement dérangé car, malheureusement, ma connaissance du français se limite aux menus des restaurants. L'atmosphère de la pièce était sérieuse sans être trop formelle. L'interrogatoire était rigoureux mais sans confrontation. La question à l'étude – la perte possible de prestations de pension suite à un transfert de la GRC au service de sécurité civil – était technique et ne présentait guère d'intérêt pour moi, car elle portait sur la continuité qu'il y aurait

probablement entre le service de sécurité en voie de disparition et le service civil qui serait éventuellement créé. Je quittai donc la salle après une demi-heure, me disant que je ferais mieux d'utiliser mon temps à lire les transcriptions de délibérations antérieures.

Ce soir-là, John Russell et moi sommes retournés à notre motel de banlieue pour mettre la dernière main à notre mémoire et discuter des questions probables qu'on nous poserait. Nous avons commandé des mets chinois que nous avons mangés en élaborant une stratégie pour la présentation de notre mémoire conjoint. Puis, John s'est retiré dans sa chambre, et j'ai commencé à rédiger mon exposé final.

Devant le Sénat

Le lendemain, nous nous sommes dirigés vers Ottawa, déterminés à bien faire les choses et, surtout, à trouver une place de stationnement convenable. Nous sommes arrivés un peu avant 15 h 30, l'heure prévue pour notre comparution, ce qui nous a permis d'entendre les dernières minutes de l'interrogation des témoins précédents qui représentaient la Coalition des homosexuels. Ils semblaient quelque peu sur la défensive et répondaient de façon hésitante. Le sénateur Michael Pitfield présidait la séance. Lorsque les sénateurs eurent terminé leur interrogation, il esquissa un sourire de soulagement et décréta une courte pause, puis il nous présenta. On nous accordait environ vingt minutes pour faire notre exposé officiel, dont des exemplaires avaient été distribués aux sénateurs. Pendant qu'ils les examinaient, John prononça quelques mots sur l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique et sur les résultats qu'elle avait obtenus en matière de défense des droits civils; il signala, peut-être à tort, que l'Association était le seul groupe de défense des libertés civiles du Canada qui s'était immédiatement opposée en 1970, à l'invocation de la *Loi sur les mesures de guerre* et qu'elle faisait partie de la Coalition de Vancouver contre le projet de loi C-157.

Je fis ensuite mon exposé qui visait surtout à mettre en garde contre un glissement possible vers l'autoritarisme. J'essayai de souligner que le projet de loi C-157 était incompatible avec notre prétention d'être une démocratie libérale puisque le projet de loi proposait de légaliser la coercition à une échelle sans précédent et ne tenait pas compte d'un grand nombre des restrictions cruciales au pouvoir de l'État, recommandées même par la Commission McDonald.

À la fin de mon exposé, j'avais la bouche sèche et j'étais très ému. Je me demandais comment je pouvais être si ému par ma propre sincérité. Ou bien était-ce l'effet des mets grasseyeux que j'avais consommés la veille? Quoi qu'il en soit, j'avais retenu l'attention des sénateurs, même si j'avais été quelque peu sermonneur. John résuma ensuite nos principaux points de désaccord avec la loi en insistant sur les empiètements aux libertés civiles. Il commenta notre recommandation voulant que le projet de loi C-157 soit retiré et reformulé correctement et que le Service de sécurité soit administré par la GRC, tout en étant soumis à des examens et à des contrôles statutaires plus stricts.

Pendant l'heure d'interrogation qui suivit, les sénateurs se sont montrés étonnés de ce que nous préférons que la GRC administre le Service de sécurité plutôt que de confier cette tâche à un organisme civil placé sous le contrôle direct du gouvernement. Ils ont affirmé presque à l'unanimité qu'un tel service était absolu-

ment essentiel, qu'il ne devrait pas être contrôlé par la GRC et que son mandat devrait comporter notamment la surveillance de la subversion à l'intérieur du pays, ainsi que l'espionnage et le terrorisme. Nous avons alors allégué qu'une action officielle contre des individus et des groupes ne devrait être entreprise tant que la loi n'a pas été enfreinte, mais les sénateurs ont jugé ce point de vue dénué de sens pratique car ceci empêcherait, par exemple, le recours aux lois sur la conspiration qui permettent à l'État de mettre fin à la subversion intérieure.

En répondant avec John aux questions posées par divers sénateurs, j'essayai de faire valoir quatre points importants. Premièrement, la loi est le seul rempart contre l'usurpation du pouvoir par l'État ou la police. Le projet de loi C-157 laisse entendre que la solution aux échecs de l'autorité est l'exercice d'une plus grande autorité - et il la place entre les mains des dirigeants plutôt que dans des garanties juridiques. Il ne faut pas prendre pour acquis l'hypothèse selon laquelle l'État est nécessairement supérieur, sur le plan moral, à ses forces policières. Le caractère paramilitaire de la police l'incline sans aucun doute à l'autoritarisme, mais il n'y a aucune raison de croire que l'État est essentiellement plus démocratique ou qu'il est motivé par des considérations plus bienveillantes.

Deuxièmement, un principe fondamental de la démocratie libérale veut que les conditions qui entourent l'exercice du gouvernement puissent toujours être sujettes à critiques, et qu'il soit toujours permis de formuler et préconiser d'autres points de vue. En vertu de ce projet de loi, la démarcation entre la subversion et la dissension risquait fort de s'effacer et de nombreux groupes légitimement constitués allaient probablement en subir les conséquences. L'empressement avec lequel les sénateurs défendirent l'application des lois relatives à la conspiration, par exemple, me laissa à penser qu'ils pourraient éventuellement ne plus distinguer entre la subversion et la dissension légitime.

Troisièmement, quel degré approprié de sécurité convient-il à une nation comme la nôtre et sur quel calcul nous fondons-nous pour établir un équilibre entre nos libertés internes et ce que nous estimons être nos responsabilités internationales? Ce sont là des questions controversées qui devraient faire l'objet d'un débat national; elles ne doivent pas être tranchées prématurément et en privé par un petit nombre de favoris, puis ratifiées par le Parlement. Un tel débat n'a pas encore eu lieu et nul texte de loi sur un service de sécurité ne devrait être adopté tant qu'un référendum national n'aura pas révélé l'opinion du public à ce sujet.

Enfin, en supposant même que la sécurité du Canada soit compromise, et que l'institution d'un service de sécurité soit indiscutable, certaines dispositions du projet de loi C-157 relativement aux opérations d'un organisme interne, n'étaient pas suffisamment détaillées et exigeantes pour donner confiance en leur mise en application. Il fallait les modifier en profondeur pour les rendre plus acceptables aux personnes et aux groupes qui s'inquiètent de l'érosion des libertés civiles.

Réflexions après coup

Je quittai l'édifice de l'Est en compagnie de ma femme Gloria et de quelques proches qui s'étaient joints à nous pour l'occasion et nous allâmes au Château Laurier prendre une consommation et faire le point. John déplora de ne pas avoir réussi à éblouir le

sénateur Pitfield avec une interprétation définitive de la Loi sur la conspiration. Je regrettai de ne pas avoir dit au sénateur Riley (qui posait ses questions un peu à la façon de McCarthy)² que, même si les points de vues que j'avais avancés avaient été exprimés avec force, ils n'étaient pas du tout radicaux, et qu'ils représentaient simplement ce que nous devons tous professer dans une démocratie libérale. Trop content d'en finir avec le contre-interrogatoire, je n'étais pas encore prêt à évaluer ce qui s'était passé.

Le lendemain matin, je pris l'avion pour Vancouver après avoir parcouru fébrilement le *Citizen* et le *Globe and Mail*. On y parlait du témoignage de la Coalition des homosexuels, mais on ne disait rien de nous. N'avions-nous rien dit de remarquable ou d'important? Heureusement, cet après-midi-là, je trouvai un bref compte rendu de mon exposé dans le *Sun* de Vancouver, de sorte que ma fierté, quoique un peu blessée, était encore sauve.

De retour à la maison, je me mis tout de suite au travail pour rédiger les notes supplémentaires promises précisant nos opinions sur la subversion intérieure et nos objections à un service civil de renseignement de sécurité. J'envoyai ces observations à John qui devait les compléter, mais il était tellement absorbé par une campagne de souscription pour tirer l'Association d'une crise financière, qu'il mit de côté mon mémoire. Le document devint d'ailleurs tout à fait inutile puisque le Comité du Sénat déposa son rapport entre-temps.

Mon expérience en tant que témoin n'a beaucoup appris. L'interrogation soutenue des sénateurs qui faisaient partie de ce comité me pousse à dire qu'il est erroné et injustifié de croire que ces personnalités publiques s'achèment d'un pas chancelant vers l'oubli. La plupart des sénateurs, en effet, ont fait preuve de savoir et de perspicacité; ils comprennent leur mission même si, ayant été nommés à leur poste, leur sens politique n'est pas nécessairement au diapason des mouvements sociaux d'avant-garde et des opinions politiques minoritaires.

Je ne pense pas, toutefois, que le processus d'enquête suffit à promouvoir un dialogue critique entre les citoyens et leurs législateurs. En effet, on s'est trop attaché à des positions pré-conçues, ce que renforce davantage la nature des délibérations. Idéalement, les témoins devraient présenter des mémoires concis bien avant la date de leur comparution. L'exposé oral ne devrait pas se limiter à la simple lecture du mémoire. Les sénateurs devraient être incités à engager un vrai dialogue avec le témoin après avoir eux-mêmes analysé le mémoire présenté. Un exposé supplémentaire, postérieur à l'audience, devrait être exigé des témoins qui ne pourraient, qu'à ce prix, recouvrer leurs dépenses.

En somme, je pense que les audiences devraient être plus exigeantes et plus productives. Je doute que les témoins puissent être intimidés ou écrasés par des échanges énergiques d'opinions, dans la mesure où ils connaissent les règles du jeu et sentent que le but de l'enquête est de chercher la vérité. Réduisons l'aspect «performance» de la rencontre et maximisons un dialogue critique dans le cadre d'un débat libre. Une méthode d'approche plus naturelle permettrait d'atteindre cet objectif.

Le mot de la fin

Le 3 novembre 1983, le comité spécial déposa son rapport.³ Ces bons vieux sénateurs m'ont étonné. Tout en convenant de la

nécessité de créer un service distinct de renseignement de sécurité, ils recommandaient que l'organisme ait un mandat beaucoup plus précis, que des normes plus sévères régissent l'obtention des mandats judiciaires autorisant certaines techniques d'intrusion dans la vie privée, que de vastes pouvoirs soient accordés au Comité de surveillance proposé et que la responsabilité ministérielle soit accrue. Qui plus est, le comité demandait qu'on clarifie la définition de «subversion», de manière à ce qu'une agitation pacifique et légale en faveur d'un changement politique ou constitutionnel ne soit pas considérée comme une menace à la sécurité du Canada. Le comité rejetait l'idée d'un comité de surveillance parlementaire permanent, mais il recommandait qu'une révision soit effectuée tous les cinq ans par un comité parlementaire spécial. En général, on ne peut pas dire que le comité sénatorial spécial soit resté insensible aux nombreuses critiques, dont les nôtres, qui ont été formulées contre le projet de loi.

Le projet de loi C-157 resta en plan lors de la prorogation de la première session de la 32^e législature, le 30 novembre. Un peu plus tôt, le solliciteur général, M. Robert Kaplan, avait annoncé qu'un nouveau projet de loi serait déposé au cours de la deuxième session et qu'il tiendrait compte des suggestions valables faites par le comité sénatorial.⁴

Le 18 janvier 1984, il présenta le projet de loi C-9 qui, tout en reprenant de nombreux aspects du projet C-157, contenait beaucoup d'amendements et de nouvelles dispositions. En fait, il incorporait plus de quarante des recommandations du comité. Le mandat du service civil de renseignement y était réduit; la responsabilité du ministre s'y trouvait précisée; les pouvoirs et l'immunité des agents du service étaient limités et on y ajoutait des dispositions concernant le contrôle de cet organisme.

La nouvelle loi semble bien moins choquante quoiqu'elle soulève certaines questions au sujet des méthodes d'enquêtes du service et de ses responsabilités à l'égard du public et du Parlement. Lorsque les partis d'opposition firent savoir qu'ils n'appuieraient pas le projet de loi dans sa forme actuelle, M. Kaplan proposa la création d'un comité spécial composé de dix députés pour étudier le nouveau texte de loi.⁵ Il se peut que la loi ne soit pas adoptée au cours de cette législature mais il y a tout lieu de croire qu'un organisme de sécurité sera un jour créé, quel que soit le parti qui formera le prochain gouvernement.

Quoi qu'il en soit, notre expérience a servi à rappeler que nous devons tous continuer à lutter pour le maintien et l'expansion de la démocratie au Canada. Si nous acceptons qu'on empiète sur nos libertés, même au nom de l'ordre social, nous aurons alors tous les projets de loi C-157 que nous méritons.

Notes

¹Pour un exposé plus détaillé de cette question, voir R.S. Ratner et John L. McMullan, «Social Control and the Rise of the Exceptional State in Britain, the United States, and Canada», dans *Crime and Social Justice*, n° 19, été 1983, pp. 31-43.

²Voir les *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur le service canadien de renseignement de sécurité*, n° 13, 28 septembre 1983, p. 36.

³Rapport du Comité spécial du Sénat sur le Service canadien de renseignement de sécurité; *Équilibre délicat : Un Service de renseignement de sécurité dans une société démocratique*, novembre 1983, ministère des Approvisionnements et Services du Canada.

⁴*Globe and Mail*, 14 octobre 1983.

⁵*Idem*, 13 février 1984.